

*Сігарьова Н. Ф.,
начальник відділу розгляду проектів наказів, договорів
та організації претензійно-позовної роботи
Департаменту правової роботи
Міністерства доходів і зборів України*

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА І ДЕЛЕГОВАНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Анотація. Стаття присвячена висвітленню проблеми верховенства права та делегованого законодавства. Проаналізовано наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених, практичне застосування принципу верховенства права та делегованого законодавства при побудові правової системи України.

Ключові слова: Конституційний Суд України, верховенство права, делеговане законодавство, Конституція, права система.

Постановка проблеми. Однією з проблем щодо практичного застосування норм Конституції України є проблема в належному рівні оптимального співвідношення і взаємозв'язку інтересів особи, суспільства і держави, розмежування і, головне, взаємодії публічно-правових та приватноправових засад регулювання суспільних відносин. Має бути встановлений баланс взаємодії принципів і норм публічного і приватного права. Отже, як бачимо, принцип верховенства права впливає не лише на сферу публічно-правову, а й на приватноправову.

Проблема актуальна як в теоретичному, так і в практичному плані. Реальне ставлення людей – політиків, суддів, адвокатів і, навіть, населення у цілому, – до права і юридичних абстракцій є не менш важливим, ніж будь-яке конституційне закріплення прихильності до принципу верховенства права.

Стан дослідження. Слід зазначити, що полеміка між прихильниками того чи іншого підходу до розуміння верховенства права досить часто є надзвичайно гострою, причому, як правило, вважається, що кожен із цих підходів виключає інші. Проте, кожен із них хоча і по-різному але визначає грані одного і того ж явища, яке будучи загальним принципом побудови правової системи, що складається із галузей принципово різних за сферою та способом правового регулювання, просто не може у кожному випадку виявляти себе абсолютно однаково.

Оскільки категорія «верховенство права» належить до загальнотеоретичних, то її втлумачування й визначення має здійснювати насамперед загальнотеоретична юриспруденція. Вітчизняними теоретиками — А. Зайцем, М. Козюброю, А. Колодієм, Є. Назаренко, М. Орзіхом, В. Селівановим, О. Скрипнюком, С. Шевчуком та іншими неодноразово оприлюднювались думки з цього питання.

Як відомо, проблема делегованої законотворчості не отримала у вітчизняній юридичній літературі широкої розробки. Це пояснюється тим, що, по-перше, в Україні делегована законотворчість мала тимчасовий характер і, на думку науковців, не потребує детального дослідження [6].

По-друге, українська правова доктрина негативно ставиться до делегованої правотворчості. Грунтуючись на принципі поділу влади, вона відносить законодавчу діяльність до виключної компетенції представницьких органів влади. Призначення ж виконавчої гілки влади – оперативне виконання законів, які приймаються парламентом.

Виклад основного матеріалу. Верховенство права, як принцип побудови всієї правової системи України, проголо-

шений Конституцією України [1] та багатьма іншими нормативними актами. Фактично закріплення даного принципу демонструє прагнення нашої держави будувати свою правову систему на основі принципів, що визнаються фундаментальними для будь-якого демократичного суспільства вже протягом кількох століть (наприклад, аналіз рішень Європейського суду з прав людини свідчить, що останній вважає наявність верховенства права хіба що не визначальною ознакою правової держави¹). Крім того, даний принцип, підкріплення поваги до якого, як одного із найбільших здобутків людської цивілізації, визначено Організацією Об'єднаних Націй (ООН), як завдання тисячоліття, чинить могутній вплив на розвиток всієї правової системи, а відтак, і на регулювання всіх правових відносин, що мають місце в її межах.

Отже, верховенство права проголошено ст. 8 Конституції України, яка, хоча прямо і не розкриває його зміст, однак настановлює на певні його ознаки. В Конституції сказано: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права». Далі, в тій же самій статті констатується той факт, що Конституція має вищу юридичну силу в державі, а її норми є нормами прямої дії. Таким чином, Конституція України пов'язує верховенство права виключно із верховною силою норм самої Конституції щодо всіх інших правових норм, які діють в суспільстві.

Прикладом питання про верховенство права є Статут Ради Європи (далі - Статут) [2]. В ст. 3 даного документу, до якого Україна приєдналась 31 жовтня 1995 р., закріплено, що «кожний член Ради Європи обов'язково має визначити принципи верховенства права». Проте, Статут також не дає чіткого визначення даного принципу, лише саме формулювання та зміст статті наводять на думку про те, що верховенство права, на думку авторів даного документу, нерозривно пов'язане, по-перше, з правами людини, а, по-друге, з принципами, які покладені в основу створення Ради Європи.

Термін (rule of law) верховенство права вперше з'являється ще у 1656 (1695) р. в працях англійського юриста Д. Гаррінгтона. Він і сьогодні є одним із найбільш дискусійних та неоднозначних. Так, існує чотири основних підходи до розуміння принципу верховенства права:

- перший – це ототожнення принципу верховенства права з традиційним для радянського правознавства принципом верховенства закону у вузькому його розумінні;
- другий – це ототожнення верховенства права із верховенством розуму і справедливості;
- третій – це розуміння верховенства права як верховенства закону в широкому значенні, тобто як верховенства всіх нормативно-правових актів;
- четвертий – це пріоритет загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права перед національним законодавством.

Таким чином, полеміка між прихильниками того чи іншого підходу до розуміння верховенства права досить часто є надзвичайно гострою, причому, як правило, вважається, що кожен із цих підходів виключає інші. Проте, на наш погляд, така постановка проблеми не є правильною, оскільки кожен із них

хоча і по-різному але визначає грані одного і того ж явища, яке будучи загальним принципом побудови правової системи, що складається із галузей принципово різних за сферою та способом правового регулювання, просто не може у кожному випадку виявляти себе абсолютно однаково.

Верховенство права передбачає належний рівень оптимального співвідношення і взаємозв'язку інтересів особи, суспільства і держави, розмежування і, головне, взаємодії публічно-правових та приватноправових засад регулювання суспільних відносин. Має бути встановлений баланс взаємодії принципів і норм публічного і приватного права. Отже, як бачимо принцип верховенства права впливає не лише на сферу публічно-правову, а й на приватноправову.

Реальне ставлення людей – політиків, суддів, адвокатів і, навіть, населення у цілому – до права і юридичних абстракцій є не менш важливим, ніж будь-яке конституційне закріплення прихильності до принципу верховенства права.

Розуміння права не дає підстав для його отождолення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі, обмежувати свободу та рівність осіб. Водночас справедливість є однією з основних засад права, вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай, справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, у рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

Із давньої пори право і закон більш точно виражалися через протиставлення *lex* і *jus* у латині. Із глибини віків як грецькі мислителі, так і їх послідовники вказували на те, що ці два поняття мають відрізнятися за змістом.

Право (у вузькому значенні – є системою загальнообов'язкових соціальних норм, установлених або санкціонованих державою; у більш широкому значенні – охоплює також правові відносини та основні права громадянина, що закріплюються, гарантуються й охороняються державою), як уже з'ясували раніше, є значно ширшим поняттям за поняття закон (нормативний акт, яким встановлюються норми права, прийнятий вищим органом державної влади у встановленому Конституцією порядку). Це означає, що принцип верховенства права має бути закладений практично в усіх законах, які, в свою чергу, мають бути спрямовані на захист прав і свобод громадян.

Відповідно до згаданої вище статті Конституції України закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України, і повинні відповідати їй. Зміст закону не може суперечити Основному Закону, а навпаки, має виходити із нього, як із початкової точки.

На нашу думку, верховенство права, насамперед, визначається наявністю законів із правовим змістом (правових законів) та пов'язаністю державної влади із правовими законами, тобто правом.

Принцип верховенства закону, перш за все, встановлює:

а) верховенство конституції, яка є основним законом у державі;
б) особливу процедуру прийняття й зміни закону – ця процедура має бути передбаченою лише в основному законі (ніхто, крім законодавчої влади, не має права вносити зміни у фундамент держави – основний закон);

в) обов'язкову відповідність усіх інших нормативних актів закону – безперечно це говорить про те, що жоден нормативно-правовий акт не може суперечити основному закону;

г) наявність механізмів реалізації й захисту закону – закон повинен мати механізм власної реалізації;

д) конституційний нагляд, що забезпечує несуперечність усієї законодавчої системи (конституційний нагляд за Законами України здійснює, відповідно до Закону України «Про Конституційний

Суд України» [3] (Далі – КСУ), який є єдиним органом конституційної юрисдикції у країні). Отже, КСУ гарантує верховенство Конституції України та вирішує питання щодо конституційності того чи іншого закону, прийнятого законодавчою владою.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [4], суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Отже, як виявляється, реалізація принципу верховенства права є пов'язаною із принципом розподілу влади.

Там, де існує «верховенство права», держава не є єдиним суб'єктом законотворчої діяльності. У цьому випадку йдеться про розподіл влад (абзац 1 ст. 6 Конституції України). У країнах загального права уявлення про правосуддя та інші правові норми формує суд, який, хоча й перебуває у віданні держави, є свідомо дистанційованим від відверто політизованих гілок влади.

Як у країнах, де діє система загального права, так і у країнах статутного права, право формується не тільки парламентом: на нього впливає уявлення про природне право, звичайне приватне право, та здійснюється тиск із боку інститутів громадянського суспільства. Прийнятий законодавчим органом акт може виявитися невідповідним Конституції, або, точніше, не правовим, оскільки одного лише дотримання процедур прийняття закону (дотримання формальної процедури) недостатньо, щоб легітимізувати цей акт.

КСУ, у разі виявлення невідповідності (неконституційності) певного закону Конституції, має розпочати провадження і прийняти відповідне рішення.

Принцип верховенства права уперше реалізується через вибори (формування) політичної еліти народом держави. Якщо вибори до парламенту проходять під гаслами демократії, забезпечення принципу верховенства права, то у подальшій реалізації програми правлячої коаліції парламенту це матиме вагоме значення для нації, котра зробила такий вибір.

На нашу думку саме принцип верховенства права наповнює реальним змістом закріплене у Конституції положення про те, що Україна є правовою державою, тобто державою, що підкоряється праву.

У цьому зв'язку, варто звернути увагу на слова К. Анна: «Якщо ви, політичні лідери країн миру, не зможете досягти домовленості про те, у якому напрямку рухатися далі, історія прийме рішення за вас, і інтереси ваших народів можуть виявитися не врахованими».

Термін «верховенство права» не тільки втілено у чинній Конституції України та у такій складовій частині українського законодавства, як Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року (далі – Конвенція), але воно поступово прокладає шлях і до галузевих законів. Так, у статті 8 Кодексу адміністративного судочинства України [5], встановлено, що:

1. Суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

2. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини.

3. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

4. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

Оскільки категорія «верховенство права» належить, до загальнотеоретичних, то її втлумачування й визначення має здійснювати насамперед загальнотеоретична юриспруденція. Вітчизняними теоретиками – А. Зайцем, М. Козюброю, А. Колодієм, Є. Назаренко, М. Орзіхом, В. Селівановим, О. Скрипнюком, С. Шевчуком та іншими неодноразово оприлюднювались думки з цього питання.

Як зазвичай буває у науці, інтерпретація верховенства права не є однаковою. Проте для юридичної практики забезпечити певний рівень його однозначного, уніфікованого розуміння видається цілком необхідним.

Як відомо, проблема делегованої законотворчості не отримала у вітчизняній юридичній літературі широкої розробки. Це пояснюється тим, що, по-перше, в Україні делегована законотворчість мала тимчасовий характер і, на думку науковців, не потребує детального дослідження [6].

У радянському енциклопедичному словнику [7], делеговане законодавство визначається як інститут буржуазного права, який веде до обмеження компетенції виборного представницького органу, до посилення виконавчої влади, а практика делегованого законодавства – одним із найбільш відвертих проявів кризи буржуазного парламентаризму та законності. Наслідком такого підходу була відсутність спеціальних розробок даної проблеми. Тільки у 1997 р. В. Троїцьким та Л. Морозовою у статті «Делеговане законодавство» [8] було досліджено природу інституту делегованого законодавства на прикладі конституційного законодавства зарубіжних країн; підкреслюючи позитивні моменти делегування законотворчості з визначеного кола питань, сформульовані основні принципи, у відповідності з якими даний інститут міг би бути застосований у сучасній Росії.

В рамках дослідження ієрархії джерел російського права В. Толстиков проаналізовано суть делегування та ієрархічний аспект проблеми делегованого законодавства, тобто місце актів делегованої правотворчості в ієрархічній системі джерел права [9].

Аналізуючи джерела податкового права Н. Кучерявенко характеризує період податкової законотворчості 1996–1999 рр. як такий, що наділений протиріччями поєднання законів і указів Президента, а щодо окремих указів визнає неправомірність прийняття [10].

Д. Лилак відносить декрети Кабінету Міністрів України і укази Президента України передбачені «Перехідними положеннями» до особливого виду законодавчих актів – «квазі-законів», тобто нормативних актів, що мають юридичну силу закону, однак прийняті не парламентом [11].

До теми делегування державних повноважень звертались також такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як С. Алексєєв, В. Горшенєв, В. Кампо, М. Козюбра, В. Нерсесянц, С. Полєніна, В. Тацій, М. Цвік, С. Шевчук. Науковці В. Горшенєв, В. Карташов, Л. Лазарь, В. Нерсесянц, П. Полежай, А. Шебанов, які позитивно оцінюють практику делегування законодавчих повноважень, вважаючи її необхідною, що зумовлено потребами правотворення, гнучкістю і нагальністю врегулювання ряду економічних проблем. Однак дана група науковців зазначає, що делегування законодавчих повноважень повинно здійснюватись у відповідності з певними стандартами, не бути надлишковим і здійснюватись не з усіх питань, які складають предмет закону.

Ю. Грошовий, В. Тацій, М. Цвік, В. Колодій, В. Копейчиков, Л. Кривенко виступають за категоричну заборону делегування законодавчих повноважень, посилаючись на принципи розподілу державної влади [12]. А. Заєць називає подібне делегування «законодавчим курйозом» вважаючи, що проблеми, які виникають можна вирішити шляхом перерозподілу нормотвор-

чої компетенції [13]. Таку ж думку висловлює С. Полєніна, яка виступає за підзаконну правотворчість, однозначно заперечуючи можливість конструкції правотворчого делегування [14]. П. Євграфов дотримується думки, що правотворчість у правовій державі має стати виключно прерогативою законодавчих органів, а також народу у формі референдуму [15]. В. Троїцький та Л. Морозова вважають, що делегування є за своєю суттю передачею прав на прийняття законів державному органу (зокрема, уряду), який відповідно до своєї власної компетенції такими правами не володіє [16]. Такий елемент механізму делегування законодавчих повноважень є обов'язковим, і саме при його наявності російські науковці висловлюються за можливість застосування в Росії делегованої законотворчості в порядку правового експерименту. Такий підхід російських дослідників В. Толстиков вважає надто категоричним, аргументуючи тим, що «делегуючий орган, передаючи повноваження, не виключає їх зі своєї компетенції навіть на період делегування», а «таке самообмеження неприпустимо з точки зору правосуб'єктності державного органу...» [17]. Подібна широта поглядів і думок зумовлюється тим, що дослідження, досить-таки складної проблеми делегування, не мало комплексного характеру.

Аналіз механізму делегування Верховною Радою України законодавчих повноважень Кабінету Міністрів України дає підстави стверджувати про його повну відповідність виробленим зарубіжною конституційною практикою стандартам делегованого законодавства.

На наш погляд, підхід В. Троїцького і Л. Морозової на сьогоднішньому етапі розвитку держави більш доцільний з позицій можливості застосування делегованої законотворчості в державі Україна. Оскільки делегування законотворчості в наших країнах могло бути застосовано тільки у випадку нагальної потреби швидкого врегулювання певних суспільних відносин урядом, тому не мало змісту парламенту зосереджувати увагу на тих питаннях, регулювання яких делеговано уряду. В протилежному випадку не тільки не відбулося б «розвантаження» парламенту, але й з'явилися би різного роду колізії між законами та актами уряду з одних і тих же питань.

Висновки. Дослідивши принцип верховенства права в Конституції України, можна зробити висновок що верховенства права стає останнім часом однією з найнагальніших проблем вітчизняної юриспруденції – як практичної, так і теоретичної.

Література:

1. Конституція України. – К.: Просвіта, – 1996. – ст. 6–58.
2. Статут Ради Європи від 5.05.1949 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 26. – Ст. 1733.
3. Про Конституційний Суд України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
4. Про судоустрій і статус суддів // Відомості Верховної Ради України. // 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
5. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005, № 35–36, № 37, ст. 446).
6. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / М.Д. Загряцков. – 2-е изд. перераб. и значит. доп. – М.: Право и жизнь. – 1925. – 274 с.
7. Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – 418 с.
8. Троїцький В.С. Делегированное законотворчество / В.С. Троїцький, Л.А. Морозова // Государство и право. – 1997. – № 4. – С. 91–99.
9. Толстик В.А. Иерархия источников российского права: монографія / В.А. Толстик. – Н.Новгород: Интелсервис, 2002. – 216 с.
10. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права / Н.П. Кучерявенко // Введение в теорию налогового права. – Харьков: Легас, 2004. – 600 с.
11. Энциклопедия законодательства: материалы до спецкурсу. [С.І. Алаїс, С.В. Бобровник, Д.Д. Лилак та інші]; за заг. ред. В.П. Самохвалова – К.: Український Центр духовної культури, 2003. – 228 с.
12. Грошовий Ю.М. Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні / Ю.М. Грошовий, В.А. Тацій / Концепція розвитку законо-

давства України за 1997–2005 роки. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 33–35.

13. Засць А. Законодавча діяльність: деякі питання методології, теорії і практики // Українське право. – 1995. – № 1.
14. Поленина С. К разработке концепции закона о нормативно-правовых актах // Советское государство и право. – 1985. – № 5. – С. 43–50.
15. Евграфов П. Советское правовое государство юридическая наука // Советское государство и право. – 1989. – № 3. – С. 60–63.
16. Троицкий В.С., Морозова Л.А. Делегированное законотворчество // Государство и право. – 1997. – №4. – С. 91–99.
17. Толстик В.А. Иерархия источников российского права : монография. – Н.Новгород : Интелсервис, 2002. – 216 с.

Сигарёва Н. Ф. Верховенство права и делегированное законодательство

Аннотация. Статья посвящена освещению проблем верховенства права и делегированного законодательства.

Проанализированы научные работы отечественных и зарубежных ученых, практическое применение принципа верховенства права и делегированного законодательства при построении правовой системы Украины.

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, верховенство права, делегированное законодательство, Конституция, правовая система.

Sigareva N. Rule of law and delegated legislation

Summary. The article is devoted to the problem of rule of law and delegated legislation. Analysis of scientific works of local and foreign scientists, the practical application of the rule of law and delegated legislation in the construction of legal system of Ukraine.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, rule of law, delegated legislation, Constitution, legal system.