

ДЕЛЕГОВАНА ПРАВОТВОРЧИТЬ ЯК ФОРМА ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

В статье переосмыслены подходы к пониманию правотворчества и правовой деятельности. Приведена характеристика признаков делегированного правотворчества, выявлены причины его возникновения и развития. Определены особенности делегированного правотворчества как разновидности формы правовой деятельности.

In the article in theory approaches It is newly exposed intelligently an author to understanding of development and adopting norms right, to legal activity. Description of signs of the delegated plenary powers for developments and adopting norms is resulted right, reasons of origin and development of such plenary powers. This research gave possibility to define features delegated plenary powers for developments and adopting norms right as varieties of form of legal activity.

Принцип поділу влади лежить в основі організації сучасного демократичного суспільства. Він не тільки дістав відображення у конституціях більшості держав, а у результаті різноманітних тлумачень та практики реалізації набув додаткових характеристик. Принцип поділу влади втілює ідею побудови та здійснення єдиної державної влади на підставі чіткого розмежування повноважень між її різними гілками – законодавчою, виконавчою та судовою з метою запобігання монополізації владних повноважень в руках однієї гілки влади. Кожна з гілок займає своє місце у загальній системі державної влади та виконує властиві тільки їй завдання та функції. Рівновага гілок підтримується спеціальними організаційними заходами, які забезпечують не тільки взаємодію, а й взаємообмеження повноважень у встановлених межах. Одночасно вони гарантують незалежність однієї гілки влади від іншої у межах тих самих повноважень. Тобто за допомогою поділу влади держава функціонує у правовому режимі.

У більшості сучасних держав законодавча влада зосереджена у представницьких органах влади (парламентах), наділених достатніми повноваженнями приймати обов'язкові для усіх закони та контролювати їх виконання, виконавча – у президента, уряду, міністерствах та різноманітних відомствах, покликаних організувати виконання законів та здійснювати різнобічну управлінську діяльність, судова – органах судової влади на чолі з вищим (верховним) судом.

Процедура прийняття законодавчих актів є тривалим процесом, тому парламенту досить складно врахувати усі зміни у суспільстві та швидко на них реагувати. Тому функції органів виконавчої влади не вичерпуються лише виконанням законів та, в межах правотворчості, – прийняттям підзаконних актів. Так, Конституція Франції 1958 року, надає досить широкі повноваження Раді міністрів у сфері нормотворчості, закріплюючи класичний варіант делегування законодавчих функцій від парламенту до уряду¹.

Українські вчені М. Котюк, О. Скаун, В. Погорілко, Ю. Шемшученко та інші процес перерозподілу законодавчої влади визначають як делегування законодавчих повноважень, а видання урядом у межах наданого делегування нормативно-

правових актів, які мають юридичну силу закону, – як делеговану нормотворчість. Російські дослідники С. Алексєєв, К. Арановський, М. Вітрук, С. Комаров, Г. Мальцев та інші здебільшого приділяють значну увагу аналізу загальній проблематиці правотворчої діяльності: сутності, структурі та функціям. При цьому питання делегованої правотворчості не є об'єктом самостійного теоретичного аналізу. Крім того, в юридичній науці існують різні точки зору щодо причин існування делегованої правотворчості. Так, Г. Моррісон зазначає неможливість у сучасних умовах передбачити у законі усі деталі адміністрування, а також ті зміни, які можуть спричинити потребу внесення змін до законодавств². На думку Е. Уейда та Д. Філіпса, основною причиною виникнення делегованої правотворчості є поява та закріплення соціальних функцій держави: труднощі державного управління та поширення цих функцій на економічну та соціальну сфери³. З огляду на це виникає потреба у теоретичному дослідженні причин виникнення та реалізації делегованих повноважень, а також характерних рис делегованої правотворчості як різновиду правової діяльності.

Делегована правотворчість у традиційному значенні, коли повноваження передавались від парламенту до уряду, виникла у Великій Британії у XVII ст., проте отримала розвиток наприкінці XIX – на початку XX ст. Після Першої світової війни, коли від уряду вимагалось оперативне регулювання суспільних відносин, у багатьох країнах простежувалася тенденція інтенсифікації діяльності уряду під час здійснення ним делегованих законодавчих повноважень. У зв'язку з цим для англійських теоретиків та практиків характерна схожа з вітчизняною позиція у розумінні делегованої правотворчості як делегування правотворчих повноважень вищестоящому органу держави нижчестоящому. Крім того, делегована правотворчість може асоціюватися з правотворчістю, яка здійснюється “субординованими” органами на підставі повноважень, що передаються не тільки від парламенту, а й інших представницьких органів. Наприклад, у США – це легіслатури штатів, у Канаді – легіслатури провінцій тощо⁴. До “субординованих” органів можуть належати не тільки уряд, а й президент, окремо визначені та уповноважені інші органи влади та посадові особи.

Однією з основних причин появи та швидкого поширення делегованої правотворчості є її мобільність та оперативність, порівняно з парламентською правотворчістю. Крім того, у випадку непередбачених обставин, коли необхідно терміново прийняти нормативно-правовий акт, може бути здійснено делегування правотворчого повноваження без очікування чергової сесії парламенту та закінчення повної процедури парламентського нормотворчого процесу. До інших переваг делегованої правотворчості необхідно віднести: відносну гнучкість процедури прийняття нормативно-правових актів, їх здатність значно швидше реагувати на життєві обставини. Не останню роль у процесі застосування делегованої правотворчості та посилення її впливу на суспільні відносини відіграють фактори, які впливають на процес внесення змін та доповнень до змісту. Наприклад, стан та рівень розвитку інвестиційної діяльності потребують сприяння в регулюванні реалізації інвестиційних проектів та програм; низький рівень надходжень до бюджетів відповідного рівня вимагає постійного моніторингу та прийняття своєчасних рішень для збалансування доходної та видаткової частин бюджету, створення умов для належного функціонування митних органів та сприяння їх діяльності.

Істотним фактором є і ускладнення суспільних відносин та недостатність професійних здібностей парламентарів для розробки та прийняття усіх необхідних

законів. Парламент для вирішення цієї проблеми вимушений не тільки залучати у ході законопроектних робіт кваліфікованих спеціалістів, експертні організації, а й звертатися до уряду, делегуючи йому окремі нормотворчі повноваження.

Проте, на думку М. Марченка, застосування делегованої правотворчості зменшує значення представницьких органів у сфері правотворчості. Вона суперечить демократичним принципам парламентаризму та конституціоналізму. Як слушно зазначає І. Богдановська, проблема співвідношення законів та актів урядової (делегованої) правотворчості полягає в тому, що акти уряду мають юридичну силу нарівні з актами парламенту, або здебільшого підмінюють їх. Така ситуація є наслідком загального зростання значення урядових нормативно-правових актів на сучасному етапі розвитку правового регулювання суспільних відносин⁶.

Однак навряд чи можна погодитися з тим, що делегована правотворчість зменшує значення парламенту та порушує рівновагу влад у державі. Пряме делегування нормотворчих повноважень передбачає або ініціативу самого парламенту на делегування, або санкціонування ініціативи уряду. Як правило, делегування – це добровільний акт самого парламенту. Якщо право органів виконавчої влади видавати акти, що мають силу закону, виникає не безпосередньо з прийняття акту про делегування, а з конституції чи законів (наприклад, за надзвичайних обставин), то парламент зазвичай отримує право санкціонувати ці нормативно-правові акти з метою надання їм юридичної сили або у певний строк прийняти рішення про припинення його дії. Крім того, парламент делегує нормотворчі повноваження виключно на певний строк, із закінченням якого уряд позбавляється цього права. Строк делегування законодавчих повноважень уряду визначається спеціальним законом про делегування або тривалістю умов, що надають право виконавчій владі на законотворчість. До того ж парламент передає не всі свої повноваження, а лише їх частину, і не позбавляється можливості контролю за нормотворчістю виконавчої влади; за головою держави зберігається право підписання нормативно-правових актів, прийнятих у рамках процедури делегування; конституційний суд вправі розглядати акт делегованого законодавства на відповідність конституції.

Перш ніж проаналізувати делеговану правотворчість як різновид правової діяльності, зазначимо, що поняття правової діяльності в правовій літературі визначається з різних позицій. Так, В. Кудрявцев розглядав її як сукупність дій, операцій і вчинків, спрямованих до єдиної мети⁷. М. Орзіх зазначає, що вона являє собою соціальну активність, за допомогою якої досягається опосередкований правом результат⁸. В. Путінський пропонує під правовою діяльністю розуміти сукупність дій держави в особі її органів, інших організацій і громадян щодо створення і реалізації юридичних норм, використання інших правових інструментів при вирішенні економіко-соціальних завдань⁹. Поділяючи точку зору В. Путінського, вважаємо за необхідне розглядати делеговану правотворчість як різновид правової діяльності, матеріальний процес, оскільки вона має суб'єктно-об'єктний характер і пов'язана з перетворенням соціальної дійсності. Зміст і спосіб делегованої правової діяльності визначаються, з одного боку, умовами, в яких вона здійснюється, а з іншого – самим суб'єктом, розвитком його правової свідомості.

Специфіка делегованої правотворчості як різновиду форми правової діяльності полягає в тому, що вона має ознаки, котрі визначають її організаційно-управлінську сутність і призначення, суб'єктний склад і межі. Вона здійснюється

виключно уповноваженими органами держави, що наділені владними повноваженнями. Делегована правотворчість є показником і критерієм особистісного і суспільного розвитку, проявом їх правових якостей, їх активності у правовій сфері суспільства. Особливості делегованої форми правотворчості є те, що, за слушним зауваженням Б. Дрейшова, створення правових норм нерозривно пов'язане з правореалізацією в межах правотворчих відносин¹⁰.

Отже, до характерних ознак делегованої правотворчості необхідно віднести: 1) право делегувати повноваження на видання нормативно-правового акту може лише той орган (посадова особа), якому таке право офіційно надано, тобто прямо закріплене в законі або іншому нормативно-правовому акті; 2) делегуються лише окремі повноваження, в результаті відбувається тимчасове розширення повноважень органу, якому вони делегуються; 3) делегування повноважень можливі в визначений час або без зазначення строків. При делегуванні повноважень на певний строк не потрібно видання правового акту, що відкликає повноваження: вони припиняються автоматично. При делегуванні повноважень без зазначення строків їх можна відкликати в будь-який час за рішенням органу, який делегує; 4) делегувати повноваження може, як правило, лише вищий орган нижчому; 5) делегуватися повноваження можуть органом у межах його компетенції (орган не може передати більше повноважень, ніж має сам, і не може передати ті повноваження, яких не має); 6) делегування повноважень відбувається у певній формі, якою є письмовий компетенційний акт; 7) орган, що делегує повноваження, обов'язково зберігає контроль за здійсненням делегованих повноважень¹¹.

Суттєвого значення для аналізу делегованої правотворчості набувають певні вимоги до її юридичної процедури: наявність попередньо визначеної моделі, програми, відповідно до якої вона втілюється в життя; синхронність, тобто погодженість у часі й просторі процедурних і матеріальних нормативних актів; юридична сила, межа регулювання впливу процедурних норм, які не повинні стосуватися змісту норм матеріального права, демократизм, доступність (інформаційна, матеріально-фінансова, організаційно-правова) тощо.

Делегована правотворчість – це процес пізнання і оцінки правових потреб суспільства і держави, формування та прийняття правових актів уповноваженими суб'єктами в межах відповідних процедур. Цей вид правової діяльності забезпечує визначення і зміну сфери правового регулювання, нормативної основи державного та суспільного життя, загальнообов'язкових програм, державного управління. Зміст делегованої правотворчої діяльності полягає в тому, щоб вибрати і реалізувати саме ту можливість чи декілька можливостей регулювання, які найбільш повно відповідають інтересам, меті та волі суб'єктів суспільних відносин, дають можливість максимально ефективно здійснювати їх правове опосередкування. При цьому суттєвого значення набуває визначення об'єктивного регуляційного оптимізму права, що забезпечує альтернативність рішення, яке приймається. Ефективність делегованої правотворчості визначається низкою чинників, у тому числі якістю нормативного акта, науковою обґрунтованістю його проєктів, своєчасністю прийняття акта.

Нормативно-правовий акт, прийнятий у межах делегованої правотворчості, повинен: 1) наділятися юридичною силою, яка дорівнює силі актів, прийнятих органом, що делегує повноваження; 2) мати ієрархічний пріоритет щодо всіх актів органу, що делегує повноваження, прийнятих до моменту делегування нормотворчих повноважень; 3) поступатися юридичною силою всім актам, ухвалені

ним після делегування повноважень. Акт органу, що делегує повноваження, прийнятий після їх делегування, сам по собі вже обмежує передані повноваження в тому обсязі, в якому ним урегульовані відповідні суспільні відносини.

Отже, інститут делегованих повноважень на сьогодні має відігравати дуже важливу роль у децентралізації державної влади. Адже шляхом передачі державних повноважень забезпечується найбільш ефективна реалізація повноважень з метою економії фінансових і людських ресурсів. Делегована правотворчість як різновид форми правової діяльності має визнаватись як правова діяльність, пов'язана з виданням нормативно-правового акта відповідно до повноваження, яке виходить із закону або за прямим дорученням одного (вищого) органу держави іншому (нижчому) зі збереженням певної системи контролю за реалізацією делегованих повноважень.

1. *Mehren A.* The Civil Law System: An Introduction to the Comparative Study of Law / A. Mehren, J. Gordley. – Boston, 1977. – P. 85. 2. *Morrison H.* Government and Parliament / Morrison H. – L., 1940. – P. 456. 3. Конституционное право / [Уэйд Е., Филипс Д. и др.] / Пер. с англ. С. Крылова. – М., 1950. – С. 31, 125, 389. 4. *Hogg P.* Constitutional Law Of Canada. – Toronto, 1985. – P. 284. 5. *Марченко М.Н.* Общая теория государства и права. Академический курс: У 2-х т. – М., 1998. – Т. 1: Теория государства. – С. 149. 6. *Богдановская И.Ю.* Закон в английском праве. – М., 1994. – С. 127. 7. *Кудряцев В.Н.* Право и поведение. – М., 1978. – С. 14. 8. *Орзих М.Ф.* Право и личность. – К., 1978. – С. 127. 9. *Путинский Б.И.* Право и экономика: проблемы и становление. – М., 1991. – С. 79. 10. *Дрейшев Б.* Правотворчество и правовое регулирование // Правознавство. – 1985. – № 1. – С. 36. 11. *Скакун О.Ф.* Теория держави і права: Підручник. – Х., 2006. – С. 442.

І. В. ДМИТРИЄНКО

УКРАЇНЬСЬКА ПРАВОВА КУЛЬТУРА ЯК НОРМАТИВНЕ НЕБІОЛОГІЧНЕ ЯВИЩЕ

Исследуется современная украинская правовая культура как нормативное небиологическое явление, которое обладает конкретно-историческими свойствами, имеющими общечеловеческие ценности. По этим ценностям украинская правовая культура презентует качественный, эволюционный уровень развития права, человека, общества, государства.

The modern Ukrainian legal culture as normative nebiologicheskoe phenomenon, which owns konkretno-istoricheskimi properties, having common to all mankind values, is probed. On these values the Ukrainian legal culture presents high-quality, evolyucionnyu level of development of right, man, societies, states.

Поняття «правова культура» у сучасному світі має багато смислових аспектів. Загальновідомим є розуміння правової культури як оціночного поняття та істотної риси правової особистості (правова культурність), а також загальної культури

© ДМИТРИЄНКО Інна Володимирівна – студентка юридичного факультету Харківського національного педагогічного університету імені С.Г. Сковороди