

передбачають відповідальність за незаконні дії з комерційною таємницею, мабуть, теж свідчить на користь цієї тези.

В такому випадку є потреба створення специфічного «Зводу відомостей, що віднесені до категорії конфіденційної інформації, яка є власністю держави». Такий звід міг би формувати і офіційно публікувати Кабінет Міністрів України, а вже на підставі цього керівники органів влади могли б приймати рішення про наявність такої інформації у конкретних документах.

Це міг би зробити своїм Указом Президент України до того моменту, коли буде прийнято Закон про інформаційну відкритість органів влади. Такий нормативний акт конче потрібний. Він чітко міг би вирішити ті проблеми, які нині виникають із доступом до урядової інформації.

Цей закон повинен базуватися на безумовному принципі відкритості державних інформаційних ресурсів, але з деякими обмеженнями, визначеними в законодавчому порядку. Повинен бути створений чіткий механізм доступу громадян до інформації, де була б передбачена і відповідальність за необгрунтоване ненадання інформації.

**В. І. Риндюк**

молодший науковий співробітник

Центру теоретичних проблем законотворчості  
і порівняльного правознавства Інституту держави  
і права ім. В. М. Корецького НАН України

## **ЮРИДИЧНО-ТЕХНІЧНІ АСПЕКТИ ЧИННОСТІ ТА ДІЙ АКТІВ ДЕЛЕГОВАНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ**

Значення законодавства будь-якої держави, в тому числі України, визначається соціальною роллю права як нормативної системи регулювання суспільних відносин. Зауважимо, що досить широко використовуваний термін «законодавство» має різне визначення свого змісту. В юридичній літературі зустрічається два підходи щодо того, що включати в поняття «законодавство». У широкому розумінні до законодавства включають закони та підзаконні нормативно-правові акти. У вузькому розумінні законодавство визначається як система всіх впорядкованих певним чином законодавчих актів, а також міжнародних договорів, ратифікованих парламентом.

Закон є нормативно-правовим актом органу законодавчої влади або самого народу, має вищу юридичну силу, регулює найважливіші суспільні відносини та приймається в особливому порядку. Закон є основною категорією законодавчої системи країни та характеризується єдністю змісту та форми. Необов'язково, щоб нормативно-правові акти, які входять до складу законодавства, мали форму закону, але вони повинні мати юридичну силу, що дорівнює силі закону. До складу законодавства, зокрема, включають нормативно-правові акти президента або уряду, видані в порядку делегування їм законодавчих повноважень, тобто переданих їм відповідно до конституції<sup>1</sup>.

Нормативно-правові акти держави, що мають силу закону (законодавчі акти) узагальнено можна звести до таких трьох видів: а) конституційні закони; б) звичайні закони; в) акти делегованого законодавства<sup>2</sup>. Усі названі види законів держави становлять сукупність законодавчих актів<sup>3</sup>.

Слід зауважити, що свою позицію щодо тлумачення терміна «законодавство» висловив і Конституційний Суд України. У Рішенні щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України від 9.07.1998 р. № 12-рп/98 зазначено, що у законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках — також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Конституційний Суд вирішив, що термін «законодавство», який вживається у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України. Отже, терміном «законодавство» охоплюються як закони та інші законодавчі акти, так і деякі підзаконні акти<sup>4</sup>.

Якщо звернутися до законодавства України, то конституційними законами є Конституція України і закони, якими вносилися зміни до неї. До звичайних законів слід віднести усі ті закони

(крім конституційних), що їх приймає парламент в порядку спеціально визначеної законодавчої процедури. Нарешті, актами делегованого законодавства необхідно визнати декрети Кабінету Міністрів України, а також укази Президента України, видані в 1992—1996 рр. згідно з п. 7-4 ст. 114-5 Конституції України 1978 р., та укази, видані в 1996—1999 рр. відповідно до п. 4 Перехідних положень Конституції України<sup>5</sup>.

Практика делегованого законодавства була запроваджена в країнах романо-германської правової системи (Франція, Італія, Іспанія, Польща) з кінця ХІХ — початку ХХ ст.<sup>6</sup> Під делегованим законодавством звичайно розуміють видання урядом або главою держави за уповноваженням парламенту нормативних актів, які фактично мають силу закону, в порядку делегування парламентом деяких своїх виключних законодавчих повноважень. Делегування законодавчих повноважень може бути закріплено безпосередньо в конституції держави або здійснюватися шляхом прийняття парламентом відповідного закону про право приймати в порядку делегованого законодавства нормативні акти з певних питань протягом конкретно визначеного часу.

Інститут делегованого законодавства закріплено і конституціями деяких пострадянських держав. В більшості випадків передбачається делегування законодавчих повноважень президенту. Так, відповідно до ст. 101 Конституції Республіки Білорусь Палата представників та Рада Республіки законом, який прийнято більшістю голосів від повного складу палат, за пропозицією Президента можуть делегувати йому законодавчі повноваження на видання декретів, що мають силу закону. Цей закон повинен визначати предмет регулювання і строк повноважень Президента на видання декретів. Не припускається делегування повноважень Президенту на видання декретів, що передбачають зміни і доповнення Конституції, її тлумачення; зміни та доповнення програмних законів; затвердження республіканського бюджету і звіту про його виконання; зміну порядку виборів Президента і Парламенту; обмеження конституційних прав і свобод громадян. Закон про делегування законодавчих повноважень Президенту не може дозволяти йому змінювати цей закон, а також надавати право приймати норми, що мають зворотну силу<sup>7</sup>. Відповідно до Конституції Республіки Казахстан (п. 4 ст. 53) Президент може приймати закони, якщо парламент двома третинами голосів від загального числа депутатів кожної із палат парламенту за ініціативою Президента делегує йому законодавчі повноваження на строк не більше одного року<sup>8</sup>. Відповідно до ст. 68 Конституції Киргизь-

кої Республіки палати парламенту можуть делегувати свої законодавчі повноваження Президенту на строк не більше одного року. Президент приймає укази, що мають силу законів<sup>9</sup>.

Зустрічається також делегування парламентом законодавчих повноважень не президенту, а уряду. Відповідно до ст. 78 Конституції Республіки Вірменія з метою законодавчого забезпечення програми діяльності уряду Національні збори можуть уповноважити уряд на прийняття постанов, що мають силу закону, які діють протягом встановленого Національними зборами строку і не можуть суперечити законам. Ці постанови підписує Президент Республіки<sup>10</sup>.

За загальним правилом, в демократичній державі делегування законодавчих повноважень можливе тільки тоді, коли це прямо передбачено конституцією, яка повинна встановлювати жорсткі умови та чіткі строки здійснення делегованих повноважень.

В Україні делегування законодавчих повноважень для цілей економічної реформи застосовувалося в 1992—1999 рр.

Вперше інститут делегованого законодавства в нашій державі було запроваджено в 1992 р. Законом України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14.02.1992 р. № 2113-ХІІ, згідно з яким законодавчі повноваження були делеговані Президенту України як главі держави і главі виконавчої влади України. Ст. 114<sup>5</sup> Конституції 1978 р. була доповнена п. 7<sup>4</sup>, який закріплював на період до прийняття нової Конституції України право Президента України ухвалювати укази з питань економічної реформи, не врегульованих законами України, з наступним їх затвердженням Верховною Радою України. Ці повноваження Президента України було зупинено Законом України «Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97<sup>1</sup> та внесення змін і доповнень до статей 106, 114<sup>5</sup> і 120 Конституції України» від 19.12.1992 р. № 2885-ХІІ, яким було закріплено право Верховної Ради України відповідним законом делегувати законодавчі повноваження на визначений термін Кабінету Міністрів України (Уряду України) як органу державної виконавчої влади.

Через півроку Законом України «Про внесення доповнення до Конституції (Основного Закону) України» від 21.05.1993 р. № 3224-ХІІ було відновлено право Президента України ухвалювати укази у сфері законодавчої діяльності. Відповідно до п. 7<sup>4</sup> ст. 114<sup>5</sup> Президент України ухвалює укази з питань економічної реформи, не врегульованих законами України, які діють до прийняття відповідних законів.

Стаття 25 Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. також закріплювала право Президента України видавати укази з питань економічної реформи, не врегульованих чинним законодавством України, які діють до прийняття відповідних законів.

Конституцією України 1996 р. передбачено тимчасове делегування законодавчих повноважень Президенту України. Відповідно до п. 4 розділу «Перехідні положення» Президент України був наділений правом протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України видавати укази з економічних питань, не врегульованих законами. Закріплення даного положення було зумовлено міркуваннями важливості та необхідності першочергового вирішення економічних питань. Цим правом Президент України як глава держави користувався в 1996—1999 рр.

На сьогодні практика делегування законодавчих повноважень в нашої державі не діє. Конституція України не передбачає можливості передачі законодавчих повноважень ні Уряду України, ні Президенту України. Проте залишилися чинними і діють багато нормативно-правових актів, які було прийнято відповідно до делегованих законодавчих повноважень та мають силу закону, — декрети Кабінету Міністрів України та укази Президента України.

Згідно з пунктом 1 «Перехідних положень» Конституції України та ст. 92 Конституції України, яка визначає найважливіші суспільні та державні інститути і відносини, що мають регулюватися виключно законами України, необхідно привести нормативно-правові акти делегованого законодавства у відповідність з Конституцією України.

Варто зауважити, що суть перехідних положень полягає в тому, щоб за певний період часу перейти до нових вимог Конституції України, отже, вони не можуть діяти протягом необмеженого строку<sup>11</sup>.

Розглянемо нормативно-правові акти делегованого законодавства — декрети Кабінету Міністрів України та укази Президента України — більш докладно.

Відповідно до ст. 97-1 Конституції (Основного Закону) України 1978 року Верховна Рада України мала право у виняткових випадках двома третинами голосів від загальної кількості народних депутатів законом делегувати Кабінету Міністрів України на визначений термін повноваження видавати декрети у сфері зако-

нодавчого регулювання з питань, передбачених п. 13 ст. 97 Конституції. Кабінет Міністрів України для реалізації делегованих повноважень ухвалює декрети, які мають силу закону. Декрети можуть зупиняти дію конкретних законодавчих актів або вносити до них зміни і доповнення. Декрет після його підписання Прем'єр-міністром України передається до Верховної Ради України і набуває чинності, якщо протягом десяти днів з дня одержання декрету Верховна Рада України не наклала на нього вето. У період здійснення Кабінетом Міністрів України делегованих повноважень Верховна Рада України може законом скасувати декрети Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, якщо вони суперечать Конституції України. Після закінчення терміну делегування повноважень Кабінету Міністрів України Верховна Рада може скасовувати або змінювати декрети закони України.

Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання» від 18.11.1992 року № 2796-XII (з уточненням його в редакції Закону № 2886-XII від 19.12.1992 року), згідно з яким Верховна Рада України делегувала Кабінету Міністрів України тимчасово, строком до 21 травня 1993 року, повноваження видавати декрети у сфері законодавчого регулювання з питань щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення.

Кабінетом Міністрів України за час дії делегованих повноважень у сфері законодавчої діяльності, тобто за півроку, було прийнято 72 декрети, з яких 46 на сьогоднішній день є чинними та мають силу закону. Серед них, зокрема, такі, що встановлюють засади зовнішньоекономічної діяльності («Про квотування і ліцензування експорту товарів (робіт, послуг)» від 12.01.1993 р. № 6-93, «Про лібералізацію зовнішньоекономічної діяльності» від 20.05.1993 р. № 54-93), митної справи («Про Єдиний митний тариф України» від 11.01.1993 р. № 4-93) та регулюють суспільні відносини у сфері оподаткування («Про податок на прибуток підприємств і організацій» від 26.12.1992 р. № 12-92, «Про прибутковий податок з громадян» від 26.12.1992 р. № 13-92, «Про акцизний збір» від 26.12.1992 р. № 18-92, «Про податок на промисел» від 17.03.1993 р. № 24-93, «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 р. № 56-93), статус іноземних валют на території

України («Про режим валютних рахунків громадян в уповноважених банках України» від 02.12.1992 р. № 2-92, «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19.02.1993 р. № 15-93), порядок встановлення державних стандартів («Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» від 08.04.1993 р. № 30-93, «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10.05.1993 р. № 46-93).

Водночас відповідно до ст. 92 Конституції України вищезазначені питання мають визначатися виключно законами України.

Зовнішня форма правового регулювання вказує на місце нормативно-правового акта в системі права в цілому, співвідношення з іншими нормативними актами, вплив нового нормативного акта на вже існуючі і т. ін.<sup>12</sup>. В даному випадку наведемо декілька прикладів, що вказують на необхідність виконання вимог Конституції України та визначення суспільних відносин, врегульованих декретами Кабінету Міністрів України, саме законами.

Існування різних за формою нормативно-правових актів (декретів і законів), що мають однакову юридичну силу та регулюють однакові суспільні відносини, може призвести до дублювання або суперечностей їх правового регулювання, що є порушенням вимог юридичної техніки. Наприклад, на сьогодні є чинним Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10.05.1993 р. № 46-93 (із змінами та доповненнями), який визначає правові та економічні основи систем стандартизації та сертифікації, встановлює організаційні форми їх функціонування на території України. Разом з тим Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 р. № 2408-III, який встановлює правові та організаційні засади стандартизації в Україні і спрямований на забезпечення єдиної технічної політики у цій сфері. Прикінцевими положеннями зазначеного Закону було передбачено, що Кабінет Міністрів України протягом одного року з дня набрання ним чинності має внести до Верховної Ради України законопроекти щодо приведення законодавчих актів у відповідність з цим Законом. Але на сьогодні минуло майже 2 роки, а відповідного закону так і не прийнято. Як результат маємо два нормативно-правових акти однакової юридичної сили (декрет Кабінету Міністрів України та закон України), які регулюють правовідносини у сфері стандартизації.

Наведемо ще один приклад. Обчислення прибуткового податку з доходів громадян регулюється Декретом Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» від 26.12.1992 р.

(із змінами та доповненнями). Ст. 7 Декрету визначає шкалу ставок прибуткового податку із сукупного оподаткованого доходу громадян за місцем основної роботи (служби, навчання). Однак на сьогодні ця стаття не діє, а нові ставки податку встановлені Указом Президента України «Про збільшення неоподаткованого мінімуму та ставки прогресивного оподаткування доходів громадян» від 13.09.1994 р. № 519/94 (з наступними змінами). Отже, фактично маємо заміну конкретної статті Декрету, який за юридичною силою прирівнюється до закону Указом Президента України. Хоча й ухвалення названого Указу Президентом України мало на меті підвищення життєвого рівня громадян і прискорення внесення відповідних змін до законодавства, та з точки зору юридичної техніки це некоректно. В даному разі Президент України мав би, використовуючи право законодавчої ініціативи, внести на розгляд до Верховної Ради України законопроект щодо внесення змін до названої статті Декрету.

Для того щоб в подальшому запобігти такому, а також враховуючи (положення ст. 92 Конституції України, необхідність приведення законодавства у відповідність з Конституцією України), що минуло майже 10 років після закінчення терміну делегування повноважень Кабінету Міністрів України, доцільно було б переглянути всі декрети Кабінету Міністрів України, що на сьогодні є чинними, та врахувати їх положення в нових нормативно-правових актах, які приймаються Верховною Радою України, або визнати відповідні декрети такими, що втратили чинність, або окремо, на основі кожного декрету прийняти відповідний закон. Можливий також варіант прийняття Верховною Радою України окремого закону про перейменування чинних декретів Кабінету Міністрів України в закони (такий варіант пропонувався Інститутом законодавства Верховної Ради України ще парламенту минулого скликання, однак з невідомих причин цю пропозицію не було сприйнято). Наприклад, необхідно врахувати норми декретів, що стосуються системи оподаткування, податків і зборів при розробці Податкового кодексу України, проект якого зараз розглядається Верховною Радою України (№ 0935 від 14.05.2002 р.). Розділом XVIII «Перехідні положення» проекту Податкового кодексу поки що не передбачено перегляду відповідних декретів Кабінету Міністрів України.

Як вже зазначалося, Конституція (Основний Закон) України 1978 року закріплювала делегування законодавчих повноважень Президенту України як главі держави і главі виконавчої влади, а Конституція 1996 р. закріплює делегування законодавчих повноважень на трирічний термін Президенту України як главі держави.



Відповідно до п. 7-4 ст. 114-5 Конституції (Основного Закону) України 1978 року Президент України мав право ухвалювати укази з питань економічної реформи, не врегульованих законами України, які діють до прийняття відповідних законів. Виходячи з цього положення за період до прийняття Конституції України в 1996 р. Президентом України було ухвалено 32 укази з питань підприємництва, приватизації, зовнішньоекономічної діяльності, функціонування фінансового ринку. 20 із цих указів залишаються чинними. Більшість таких указів Президента України доцільно було б врахувати при введенні в дію Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436-IV. Згідно з розділом IX «Прикінцеві положення» Кодексу Кабінет Міністрів України має внести до Верховної Ради у тримісячний строк з дня опублікування Господарського кодексу України перелік законодавчих актів (їх окремих положень), які мають бути визнані такими, що втратили чинність, та перелік законодавчих актів, до яких слід внести зміни у зв'язку з набранням чинності Господарським кодексом.

П. 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України передбачає, що протягом трьох років після набуття чинності Конституцією Президент України має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України. Такий указ Президента України вступає в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не прийме закон або не відхилить поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і діє до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань.

За три роки Президентом України було видано близько 140 указів у сфері законодавчої діяльності, з яких майже 40 є чинними. На сьогоднішній день, наприклад, діють такі укази Президента України, ухвалені відповідно до п. 4 «Перехідних положень»: «Про спеціальну економічну зону «Закарпаття» від 09.12.1998 р. № 1339/98, «Про спеціальну економічну зону «Інтерпорт Ковель»» від 22.06.1999 р. № 702/99. Згідно з ст. 2 Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 р. статус і територія таких зон, а також строк, на який вони створюються, визначається Верховною Радою України шляхом прийняття окремого закону для кожної такої зони. Ці економічні зони можуть відповідно до ст. 5 згаданого Закону створюватися лише Верховною Радою

України за ініціативою Президента України, Кабінету Міністрів України або місцевих рад та місцевих державних адміністрацій. Та Верховна Рада України на сьогоднішній день ще не прийняла відповідних законів з цих питань.

Підсумовуючи сказане, зауважимо, що питання приведення нормативно-правових актів делегованого законодавства у відповідність з Конституцією України залишається невирішеним, і це призводить до неузгодженостей у системі законодавства в цілому. Як бачимо, на сучасному етапі є необхідність переглянути декрети Кабінету Міністрів України та укази Президента України та привести їх у відповідність з Конституцією України.

**Л. Р. Тимофєєва**

асистентка кафедри державно-правових  
дисциплін юридичного факультету КНЕУ

### **ДО СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКО- ПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Передбачений Конституцією України перехід до громадянського суспільства, демократичної, правової держави потребує демократизації державної влади з точки зору функціонування принципу поділу влади і визначення інститутів Президента України і Верховної Ради України.

Визначення необхідності реформування інститутів публічної влади в Україні досліджувалось у процесі державного будівництва. Зокрема, постановою Верховної Ради України від 20 лютого 1997 р. № 98/97-ВР про загальний план законодавчих робіт на 1997 р. передбачалося розробити концепцію державно-правової реформи в Україні та Державну програму розвитку законодавства України до 2002 р. Тому Інститут законодавства Верховної Ради України розробив проект Загальної Концепції державно-правової реформи в Україні у червні 1997 р. У ході науково-практичної конференції «Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи», яка відбулася 25 червня 1997 р. у м. Києві з нагоди першої річниці Конституції України, відзначалася відсутність координації дій у реформуючому процесі між різними структурами влади, а також необхідність пошуку шляхів науково-методичного забезпечення згаданих реформ.