

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.03.13>

## КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ПОВНОВАЖЕНЬ УРЯДУ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

**Омелько І.І.**

кандидат юридичних наук, доцент,  
асистент кафедри державного будівництва  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
ORCID: 0000-0003-2493-7044

### **Омелько І.І. Конституційне регулювання делегування законодавчих повноважень уряду: порівняльний аспект.**

У статті з'ясовано конституційно-правового регулювання делегування законодавчих повноважень уряду в зарубіжних країнах, ролі і значення такого делегування, здійснено порівняння особливостей реалізації делегування законодавчих повноважень в зарубіжних країнах, а також з історією здійснення відповідного делегування в державно-правовій практиці в Україні. Зроблено висновок, що в науці конституційного права питання делегування законодавчих повноважень урядові, хоч і досліджуються, проте, на жаль, як на нас недостатньо. В майбутньому перспективним є вироблення компаративістського теоретичного підходу до моделей делегування, його причин, особливостей в парламентських і президентських режимах, позитивних сторін і недоліків, а також, що головне, вимог до його здійснення. Саме обрання найбільш вдалих моделей строків, умов делегування, його предмету, контролю за делегованими повноваженнями, дострокового припинення делегування, оцінки ефективності його здійснення могли би в перспективі, при реформування конституційного тексту, посилити правове регулювання в Україні. Боятися делегування явно не слід. На сьогоднішній день воно скоріше здійснюється імпліцитно або приховано, формально порушуючи Конституцію, шляхом надання урядові на відкуп того, що мав би врегулювати законодавець. Причому це може стосуватися достатнього різних питань. На сьогоднішній день Конституція України і юриспруденція Конституційного Суду України однозначно закрила будь-які шляхи законодавчому делегуванню, хоча на початку української державності відповідне делегування існувало і мало навіть певний серйозний економічний і правовий ефект. Конституційний Суд України формально правильно оцінює неконституційність делегування. Проте це не означає, що відповідний інститут делегу-

вання не мав би бути конституціоналізований і введений в правове поле. Це зроблено в багатьох європейських державах і їх досвід міг би бути використаний Україною. Тим більше, враховуючи євроінтеграційні прагнення України. В статті здійснений аналіз досвіду Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Хорватії, який би міг стати в нагоді в майбутньому в Україні.

**Ключові слова:** делегування, закон, конституція, парламент, уряд, Президент, компетенція, декрет, указ, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України.

### **Omelko I.I. Constitutional regulation of the delegation of legislative powers of the government: a comparative aspect.**

The article clarifies the constitutional and legal regulation of the delegation of legislative powers of the government in foreign countries, the role and significance of such delegation, compares the features of the implementation of the delegation of legislative powers in foreign countries, as well as with the history of the implementation of the corresponding delegation in state legal practice in Ukraine. It was concluded that in the science of constitutional law, the issues of delegation of legislative powers to the government, although they are studied, but, unfortunately, it is not enough for us. In the future, it is promising to develop a comparativist theoretical approach to models of delegation, its causes, features in parliamentary and presidential regimes, positive sides and disadvantages, as well as, most importantly, requirements for its implementation. It is the selection of the most successful models of terms, conditions of delegation, its subject, control over delegated powers, early termination of delegation, evaluation of the effectiveness of its implementation that could, in the future, when reforming the constitutional text, strengthen legal regulation in Ukraine. You should not be afraid of delegation. To date, it is rather carried out implicitly or covertly, formally violating the Constitution,

by giving the government for ransom what the legislator should have regulated. Moreover, it can refer to quite a variety of issues. To date, the Constitution of Ukraine and the jurisprudence of the Constitutional Court of Ukraine have unequivocally closed any way to legislative delegation, although at the beginning of Ukrainian statehood, such delegation existed and even had a certain serious economic and legal effect. The Constitutional Court of Ukraine formally correctly assesses the unconstitutionality of delegation. However, this does not mean that the corresponding institution of delegation should not be constitutionalized and introduced into the legal field. This has been done in many European countries and their experience could be used by Ukraine. All the more so, taking into account the European integration aspirations of Ukraine. The article analyzes the experience of France, Italy, Spain, Portugal, and Croatia, which could be useful in the future in Ukraine.

**Key words:** delegation, law, constitution, parliament, government, President, competence, decree, edict, Cabinet of Ministers of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Делегування законодавчих повноважень виконавчій владі на перший погляд суперечить самій сутності поділу влади. Проте якщо взяти до уваги різні моделі реалізації самого принципу поділу влади, наявність як більш жорсткої і послідовної моделі такого поділу (США), так і більш м'якої (країни зі змішаною формою правління, передусім, що знаходяться в Європі), то зрозуміємо, що в рамках останньої моделі відповідне делегування є звичним елементом конституційного дизайну.

Делегування при цьому носить тимчасовий і обмежений характер, має свої переваги в оперативному регулюванні окремих суспільних відносин. Сама процедура такого делегування, а також контролю за її здійсненням залишає досить мало можливостей для зловживання нею (хоч повністю уникнути цього, звичайно, неможливо).

В Україні в рамках конституційної моделі, закріпленої в 1996 році, і яка не була змінена в подальшому (принаймні в частині можливості делегування законодавчої функції Уряду), був обраний підхід, за яким таке делегування не передбачене. Наскільки вдалими є такий підхід? Чи не варто було би в майбутньому при оновленні Конституції України (або ж навіть ухвалення нової Конституції) застосувати досвід ряду європейських країн, де функціонують змішані республіки, і дозволити (врегулювати) таке делегування? Це питання потребує поглибленого дослідження, є надзвичайно актуальним і буде ключовим в рамках цієї статті.

**Стан опрацювання** цієї проблематики. До наукових досліджень, присвячених делегуванню законодавчих повноважень уряду можна віднести праці Волощук О.Т. [1], Георгіци А.З. [2], Дахової І.І. [3], Жук Н.А. [4], Савчина М.В. [5], Шаповала В.М. [6], Шляхтуна П.П. [7], Ющика О.І. [8] та багатьох інших.

**Метою статті** є з'ясування конституційно-правового регулювання делегування законодавчих повноважень уряду в зарубіжних країнах; з'ясування ролі і значення такого делегування; порівняння особливостей реалізації делегування законодавчих повноважень в зарубіжних країнах, а також з історією здійснення відповідного делегування в державно-правовій практиці в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як зазначає П.П. Шляхтун, делеговане законодавство – видання урядом за уповноваженням (делегуванням) парламенту нормативно-правових актів, що фактично мають силу законів [7, с. 101].

Як зазначає Н.А. Жук, делегування можна оцінювати по-різному. З одного боку, це відступ від принципу поділу влади. З іншого боку, у виняткових випадках, делегування може бути доцільним [4, с. 186].

В.М. Шаповал, оперуючи поняттям надзвичайних актів в контексті повноважень Президента або уряду, визначає, що за умов парламентського правління видання таких надзвичайних актів іноді припускається, проте «відповідна нормотворчість не може розглядатися як альтернатива законотворчості» і «потреба в такій альтернативі об'єктивно не виникає, адже уряд спирається а парламентську більшість і фактично є її представником» [6, с. 329]. Насправді якраз, як на нас, логіка зв'язку між урядом у парламентом дозволяє більше довіряти уряду, що власне і підтверджується визнаній в багатьох конституціях із парламентськими режимами практиці делегування, яка прямо дозволена із дотриманням конституційних вимог.

На сьогодні делегування законодавчих повноважень стало у більшості держав розповсюдженим явищем [2, с. 175]. При цьому як справедливо вказує І.І. Дахова, не дивлячись на привабливість інституту делегованого законодавства, він не повинен використовуватися без певних обмежень [3, с. 59].

Сама конструкція делегованого законодавства може розглядатися під різними кутами. Так, О.Т. Волощук виокремлює 5 підходів: 1) Фіксована компетенція; 2) Прямая делегація; 3) Прийняття такого закону, де повноваження на видання нормативно-правових актів урядом мається на увазі; 4) Делеговане законодавство без делегування; 5) Американський варіант делегованого законодавства [1, с. 54-55].

М.В. Савчин виокремлює два різновиди делегування законодавчих повноважень: законодавче делегування і делегування повноважень, визначене у законі. В першому випадку йдеться про необхідність існування спеціального акта делегування (до якого можуть висуватися певні спеціальні вимоги), в другому випадку мова йде про т.з. рамкові закони, що ніби неявно, імманентно передбачають необхідність урядового регулювання в певній сфері [5, с. 387-388].

Насправді, як на нас, лише варіант прямої делегації, тобто коли існує пряме розпорядження (спеціальний закон чи акт) про делегування з боку парламенту, є делегуванням законодавчої компетенції уряду. Саме таке чітке і недвозначне делегування можна в чистому вигляді вважати делегованим законодавством чи делегуванням повноважень. Справа в тому, що, як ми вважаємо, ключовий критерій – це те, що певне питання тимчасово передається урядові із виключної законодавчої компетенції парламенту. В інших же випадках уряд отримує відповідну повноцінну нову компетенцію (навіть якщо вона є на рівні закону, а не конституції), тобто користується нею з моменту надання її уряду законом на постійній основі і сама суть делегування, що має тимчасовий характер, втрачається. Крім того, як правило, в таких законах (що закріплюють прямо чи опосередковано певну постійну урядову компетенцію) не йдеться про вилучення з компетенції парламенту якихось повноважень, які мають належати виключно йому, але він від них відмовляється. Водночас треба визнати, що ми з повагою ставимося до різних підходів і з наукової і теоретичної точки зору всі інші варіації також варті уваги і потребують свого дослідження. Ми ж у нашій статті зупинимося на варіанті прямої делегації.

Почнемо із прикладів. Так, відповідно до ст. 82 Конституції Королівства Іспанії Генеральні кортеси можуть делегувати Уряду право ухвалення норм, що мають силу закону, з питань, не зазначених у ст. 82, що регулює статус органічних законів. Делегування законодавчих повноважень здійснюється за допомогою базового закону, якщо мова йде про вироблення статей тексту, або ж за допомогою звичайного закону, коли мова йде про об'єднання різних законодавчих текстів в один. Законодавчі повноваження надаються Уряду в певній формі, на певний предмет і з зазначенням строку їх дії. Передані повноваження вважаються вичерпаними з моменту оприлюднення Урядом відповідного нормативного акту. Вони не можуть бути надані у невизначеній формі і на невизначений строк. Законодавчі повноваження не можуть бути передані іншим, крім Уряду, органам влади. Базові закони чітко визначають мету і обсяг законодавчих повноважень, які передаються,

так само, як і принципи та критерії, що мають бути дотримані при їх реалізації [9, с. 118].

У Португалії існує таке поняття, як декрети-закони, які можуть прийматися Урядом. Частина із них – це вияв власної компетенції, а частина – результат делегування, вони мають спиратися, відповідно до ч. 3 ст. 198 Конституції Португалії, на закон про передачу законодавчих повноважень або на закон, який дозволяє їх приймати. Йдеться про два види компетенції (п. b і с ч. 1 ст. 198 Конституції), а саме: 1) приймати декрети-закони в областях, віднесених до відносного відання законодавчої компетенції Асамблеї Республіки (ст. 165 Конституції), на підставі уповноваження з боку останньої; 2) приймати декрети-закони, що розвивають принципи і загальні основи юридичного режиму, який міститься в законах, що прямо приписують робити це [10, с. 271].

Відповідно ж до ст. 169 Конституції Португалії декрети-закони, крім ухвалених у межах виключної законодавчої компетенції Уряду, можуть бути представлені для оцінки Асамблеєю Республіки на предмет внесення поправок або відмови в затвердженні на вимогу десяти депутатів протягом тридцяти днів після опублікування відповідного декрету-закону, при цьому з підрахунку виключаються періоди, коли Асамблея Республіки не функціонує. Як тільки висунуто вимогу щодо оцінки декрету-закону, розробленого в рамках передачі законодавчих повноважень, і в разі внесення пропозицій щодо його зміни, Асамблея може призупинити цілком або частково дію декрету-закону аж до опублікування закону, що вносить в нього поправки, або до відхилення всіх зазначених пропозицій. Призупинення припиняється по закінченні десяти пленарних засідань, якщо Асамблея не висловила остаточно з його затвердження [10, с. 257-258].

Відповідно до ст. 88 Конституції Республіки Хорватія Палата представників може наділити повноваженнями строком не більше ніж на один рік Уряд Республіки Хорватія ухвалювати розпорядження щодо окремих питань, що належать до її компетенції, за винятком тих питань, які стосуються розробки передбачених Конституцією свобод і прав людини і громадянина, національних прав, виборчої системи, організації, компетенції і порядку діяльності державних органів та місцевого самоврядування. Розпорядження, видані на підставі делегованих Уряду законодавчих повноважень, не мають зворотної сили. Розпорядження, видані на підставі законодавчих повноважень, втрачають силу після закінчення року з дня делегування повноважень, якщо Палата представників не ухвалить інше рішення [11, с. 223-224].

Відповідно до ст. 77 Конституції Італії Уряд не може без делегування Палат видавати декрети, які мали б силу простого закону. Коли у випадку особливої необхідності і терміновості Уряд під свою відповідальність приймає тимчасові розпорядження, що мають силу закону, то він має в той самий день подати їх для подальшого затвердження в Палати, які, навіть якщо вони розпущені, спеціально скликаються і збираються протягом 5 днів. Декрет втрачає силу з моменту видання, якщо вони не отримали законодавчого затвердження протягом шістдесяти днів, слідує за їх опублікуванням [12, с. 42-43].

Відповідно до ст. 38 Конституції Франції з метою здійснення своєї програми уряд може звернутися до парламенту з проханням дозволити на обмежений період часу приймати на підставі закону заходи, які зазвичай є прерогативою уряду. Постанови видаються в Раді Міністрів після консультації з Державною Радою. Вони вступають в силу після їх опублікування, однак ці постанови набирають чинності в разі неподання парламенту законопроекту про їх ратифікацію до дати, встановленої Законом про введення в дію. Постанови можуть бути ратифіковані виключно у визначеній законом формі [13, с. 58].

Україна має власну історію делегування законодавчих повноважень. Перший етап стосується прийнятого Закону України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 року № 2796-XII. Йшлося про сфери власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення, тобто досить широких сфер суспільного життя. Таких декретів було ухвалено загалом 83 у період дії делегованих повноважень (до 21 травня 1993 року) [14, с. 252-254]. Відповідне право містилося у ст. 97-1 Конституції 1978 року («Верховна Рада України у виняткових випадках двома третинами голосів від загальної кількості народних депутатів України може законом делегувати Кабінету Міністрів України на визначений термін повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання з окремих питань, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України») [15].

Другий етап – період протягом трьох років після прийняття Конституції, коли таке делегування було закріплено в самій Конституції (п. 4 Перехідних положень [16]). Делегування формально стосувалося актів Президента, проте вони мали бути схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра і стосуватися економічних питань, не врегульо-

ваних законами. Цей положення має свою передісторію і містилося ще у Конституційному договорі 1995 року (ст. 25), тому фактично час його здійснення був більший ніж три роки. Конституція України 1996 року також вимагала для набрання чинності Указу щоб протягом 30 днів поданий законопроект із відповідного питання до Верховної Рад України не був нею схвалений (крім міжсесійного періоду). Відповідно, в разі прийняття такого закону, Указ втрачає чинність.

Як вказують автори Коментаря до Конституції України, «норма п. 4 «Перехідних положень» є надзвичайною» [17, с. 354]. За трирічний період в порядку виконання п. 4 розділу XV Конституції близько 150 указів з економічних питань, хоча загалом О.І. Ющик оцінює таке делегування як надуману і нераціональне. [8, с. 340-341].

Зазначимо, що описана вище модель (другий етап) в чистому вигляді не підпадає під класичне розуміння делегування, коли воно здійснюється спеціальним законом, проте фактично, по суті, здійснюється так би мовити конституційне тимчасове делегування самим конституцієдавцем (замість законодавця).

На сьогоднішній день Конституційний Суд України однозначно визначив, що «права делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади (у даному випадку Кабінету Міністрів України) Конституцією України не передбачено», Рішення від 9 жовтня 2008 року № 22-рп/2008. Опосередковано неконституційність делегування можна побачити і в рішенні Конституційного Суду України від 13 вересня 2023 року № 8-р(II)/2023 та деяких інших. Щодо неконституційності делегування можна навести також рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000, справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України [18, с. 220; 19, с. 540].

Таким чином, Конституція України і юриспруденція Конституційного Суду України однозначно закрила шляхи законодавчому делегуванню, хоча на початку української державності відповідне делегування існувало і мало навіть певний серйозний економічний і правовий ефект.

**Висновки.** Як ми могли побачити, в науці конституційного права питання делегування законодавчих повноважень урядові, хоч і досліджуються, проте, на жаль, як на нас недостатньо. В майбутньому перспективним є вироблення компаративістського теоретичного підходу до моделей делегування, його причин, особливостей в парламентських і президентських режимах, позитивних сторін і недоліків, а також, що головне, вимог до його здійснення. Саме обрання найбільш вдалих моделей строків, умов делегування, його предмету, контролю за делегованими повноваженнями, дострокового

припинення делегування, оцінки ефективності його здійснення могли би в перспективі, при реформуванні конституційного тексту, посилити правове регулювання в Україні. Боятися делегування явно не слід. На сьогоднішній день воно скоріше здійснюється імпліцитно або приховано, формально порушуючи Конституцію, шляхом надання урядові на відкуп того, що мав би врегулювати законодавець. Причому це може стосуватися достатнього різних питань. Конституційний Суд України формально правильно оцінює неконституційність таких кроків. Проте це не означає, що відповідний інститут делегування мав би бути конституціоналізований і введений в правове поле. Це зроблено в багатьох європейських державах і їх досвід міг би бути використаний Україною. Тим більше, враховуючи євроінтеграційні прагнення України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Волощук О.Т. Конституційний інститут уряду в зарубіжних державах. Наукова доповідь. Чернівці: без видавництва, 2012. 88 с.
2. Георгіца А.З., Волощук Т.О. Концепція розподілу влад: становлення, розвиток, застосування. Чернівці: Технодрук, 2013. 312 с.
3. Дахова І.І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах. Харків: Фінн, 2008. 200 с.
4. Жук Н.А. Парламент, Президент, уряд: через взаємостимування до рівноваги. Харків: Харків юридичний, 2007. 320 с.
5. Савчин М. Порівняльне конституційне право. Київ: ВАІТЕ, 2020. 462 с.
6. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 480 с.
7. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. Київ: Либідь, 2005. 568 с.
8. Ющик, О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу. Київ: Парлам. вид-во, 2004. 519 с.
9. Конституція Королівства Іспанії. *Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка*. Київ: ОВК, 2021. С. 86–163.
10. Конституція Португальської Республіки. *Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка*. К.: ОВК, 2021. С. 165–319.
11. Конституція Республіки Хорватія. *Конституції країн світу: Республіка Болгарія, Румунія, Угорщина, Республіка Хорватія*. Київ: ОВК, 2021. С. 193–248.
12. Конституція Італійської Республіки. *Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка*. Київ: ОВК, 2021, С. 19–73.
13. Конституція Французької Республіки. *Конституції країн світу: Королівство Данія, Французька Республіка, Чеська Республіка, Республіка Польща*. Київ: ОВК, 2021. С. 41–99.
14. Конституційне право України / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. Харків: Право, 2008. 416 с.
15. Конституція (Основний Закон) України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>.
16. Конституція України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
17. Коментар до Конституції України. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. 376 с.
18. Конституція України у судових рішеннях / М.П. Орзіх, А.А. Єзеров, Д.С. Терлецький. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 432 с.
19. Конституція України: науково-практ. коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.