

**ДЕЛЕГОВАНА ЗАКОНОТВОРЧИСТЬ:  
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ****DELEGATED LEGISLATION:  
EXPERIENCE OF THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION****Ярова Д.В., студентка III курсу  
Навчально-наукового інституту права***Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Статтю присвячено дослідженню досвіду країн Європейського Союзу щодо нормативного закріплення інституту делегованої законотворчості.

З огляду на те, що Україна вже впродовж тривалого часу прагне отримати статус повноправного члена Європейського Союзу, досвід європейських держав може бути імплементаційним до національної правової системи та в подальшому сприяти розбудові правової та демократичної держави та адаптації українського законодавства до європейських стандартів.

У статті розглянуто конституційні положення щодо правового закріплення інституту делегованої законотворчості таких країн Європейського Союзу, як: Франція, Італія, Іспанія, Румунія, Хорватія, Німеччина, Португалія, Фінляндія. У дослідженні було визначено загальні тенденції закріплення зазначеного інституту в Основному Законі наведених вище держав, а також їх окремі національні особливості. Встановлено, що в більшості країн делегування законодавчих повноважень відбувається від Парламенту до Уряду, як правило, шляхом прийняття спеціального закону. У статті визначено основні підстави застосування інституту делегованої законотворчості, серед яких: потреба термінового правового регулювання важливих відносин та переважання законодавчого органу. Крім того, встановлено, що в більшості конституцій зазначено, що при делегуванні законодавчих повноважень має бути чітко визначено обсяг, строк, мету та принципи такого делегування. Визначено, що в таких державах, як: Іспанія та Хорватія – передбачено певний нормативно встановлений перелік питань, які не можуть бути вирішені шляхом делегованого законодавства. До того ж з'ясовано, що в конституціях деяких держав встановлено пряму заборону застосування подвійного делегування, що унеможливіє Уряд, якому було тимчасово надано законодавчі повноваження, делегувати їх іншому органу державної влади.

**Ключові слова:** делегована законотворчість, Європейський Союз, законодавчі повноваження, конституційне регулювання.

The article is devoted to the study of the experience of the countries of the European Union in the normative consolidation of the institute of the delegated legislation.

The relevance of the topic is determined by the fact that Ukraine has been striving to obtain the status of a full member of the European Union for a long time, accordingly the experience of the European states can be implemented into the national legal system and further contributes to the development of a legal and democratic state and the adoption of the Ukrainian legislation to European standards. The article examines the constitutional provisions relating to the regulation of the institution of the delegated legislation in such countries of the European Union as: France, Italy, Spain, Romania, Croatia, Germany, Portugal, Finland. The study determined the general trends of the enshrining the mentioned institution in the Basic Law of the above-mentioned states, as well as individual national features. The article established that in most countries the delegation of legislative powers takes place from the Parliament to the Government, as a rule, through the adoption of a special law. The article defines the main reasons for applying the institution of delegated lawmaking, including: the need for urgent settlement of certain relations and the overloading of the legislative body. In addition, the research found that most constitutions state that when delegating legislative powers, the scope, term, purpose and principles of such delegation must be clearly defined. The article determined that in countries such as Spain and Croatia there is a certain normatively established list of issues that cannot be resolved through delegated legislation. In addition, it was found that the constitutions of some states explicitly prohibit the use of double delegation, which makes it impossible for the Government, which was temporarily granted legislative powers, to delegate them to another body of state power.

**Key words:** delegated legislation, the European Union, legislative powers, constitutional consolidation.

З огляду на те, що Україна взяла стратегічний курс на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, вкрай важливим є дослідження політико-правового досвіду зарубіжних країн у різних сферах суспільних відносин.

Сучасний стан розвитку України, що характеризується анексією Автономної Республіки Крим, окупацією східних територій, пандемією та повномасштабним військовим вторгненням російської федерації, визначає необхідність під іншим кутом зору поглянути на створення нових механізмів швидкого державного реагування на виклики в різних сферах суспільної дійсності. За таких умов важливо розглянути досвід інших держав у сфері делегованої законотворчості, адже цей правовий інститут є достатньо поширеним у більшості провідних країн Європи, серед яких: Німеччина, Великобританія, Франція, Швеція, Італія, Іспанія тощо [1, с. 39]. Беручи до уваги той факт, що Україна за своїми правовими цінностями та принципами близька до більшості держав Європейського Союзу та вже впродовж багатьох років прагне отримати членство в зазначеному міждержавному утворенні, вважаємо за необхідне розглянути досвід окремих країн-учасниць Європейського Союзу щодо правового закріплення інституту делегованої законотворчості, з метою адаптації деяких правових меха-

нізмів до національної правової системи. Відтак, обрана тема має не лише теоретичне та практичне значення, а й переконливу актуальність.

**Метою статті** є комплексний теоретико-правовий аналіз досвіду країн Європейського Союзу у сфері закріплення інституту делегованої законотворчості.

У вітчизняній юридичній науці інститут делегованої законотворчості, незважаючи на певний епізодичний науковий інтерес до нього, ще не був предметом комплексного дослідження, хоча окремі його аспекти привертати увагу таких науковців, як: В. Авер'янов, П. Грималюк, М. Козюбра, О. Скакун, С. Сорока, В. Шаповал тощо. Досвід європейських країн у правовому закріпленні інституту делегованої законотворчості розглядали такі дослідники, як: В. Гессен, В. Івановський, М. Коркунов та інші. Однак зазначена тема є багатоаспектною та комплексною, а її теоретико-правового дослідження не було проведено. На нашу думку, її розкриття потребує, перш за все, аналізу правової природи парламенту.

Парламент за своєю природою є представницьким органом державної влади, що покликаний відображати інтереси багатьох соціальних груп, як правило, через прийняття закону, уособлюючи законодавчу гілку влади. Однак ускладнення суспільних відносин впливає на

можливість парламенту швидко забезпечити впорядкування цих відносин. За таких умов виникає необхідність обґрунтування нових шляхів гнучкого та оперативного вирішення суспільних проблем, одним із яких має стати політико-правовий процес, який має назву делегована законотворчість.

Слід зазначити, що згаданий інститут має нормативне регулювання в багатьох Конституціях країн Європейського Союзу. Так, наприклад, частиною 1 статті 38 Конституції Французької Республіки (далі – Франція) передбачено, що Уряд може для виконання своєї програми просити Парламент про дозвіл протягом обмеженого терміну здійснювати шляхом ордонансів заходи, які зазвичай належать до сфери законодавства [2]. Це положення передбачає, що Уряд повинен обґрунтувати запит на дозвіл, вказавши мету заходів, які він має намір вжити за допомогою ордонансів, а Конституційна Рада та Державна Рада мають визначити обсяг цієї конституційної вимоги. Для того, щоб краще зрозуміти зміст зазначеного вище конституційного припису, слід звернути увагу на рішення Конституційної ради № 76-72 DC від 12 січня 1977 року. У зазначеному акті вказано, що згадану вище конституційну норму слід розуміти як таку, що зобов'язує Уряд точно вказати Парламенту під час внесення законопроекту та для обґрунтування поданого ним запиту, яка мета заходів, які він пропонує вжити. Після цього Конституційна рада має перевірити подробиці згідно з частиною першою статті 38 Конституції та визначити, чи були вони належним чином надані Урядом на підтримку запиту про дозвіл [3].

Для з'ясування сутності делегованої законотворчості у Франції слід зазначити також і про рішення Конституційної ради № 99-421 DC від 16 грудня 1999 р., відповідно до якого терміновість є одним із факторів, на який Уряд може посперитися, щоб використати статтю 38 Конституції [4]. Ще декілька таких факторів зазначено в рішенні № 2004-506 DC від 2 грудня 2004 р. Так, Уряд може просити Парламент про дозвіл, якщо є переважаність парламентського порядку денного і ця переважаність перешкоджає реалізації впродовж розумного строку програми Уряду, спрямованої на спрощення закону та проведення його кодифікації, або якщо наявна подвійна мета, яка відповідає конституційним цінностям, серед яких: доступність і зрозумілість закону [5]. Вважаємо, що терміновість і технічність певних текстів становлять для парламентаріїв два основних критерії оцінки доцільності звернення до статті 38 Конституції Франції.

Вже згадану вище статтею 38 Конституції Франції передбачено два нормативно встановлені строки.

1. Період, протягом якого після опублікування ордонансів Уряд повинен подати законопроект про ратифікацію до Парламенту, щоб запобігти недійсності ордонансів. Цей строк, як правило, триває від трьох до вісімнадцяти місяців, хоча в останні роки має тенденцію дещо продовжуватись. Впродовж цього періоду Парламент позбавляється своєї компетенції приймати закони в питаннях, що визначені в ордонансах. Слід також додати, що відповідно до частини 1 статті 41 Конституції Франції якщо під час законодавчої процедури виявиться, що пропозиція або поправка не належать до галузі закону або суперечать делегуванню повноважень, виконаному відповідно до статті 38, то Уряд або голова відповідної палати можуть заявити про їх неприйнятність [2]. Фактично ця норма є своєрідною гарантією визначеності делегованої законотворчості.

2. Період, протягом якого Уряд має внести до Парламенту законопроект про затвердження ордонансів. Пропуск цього строку відповідно до частини 2 статті 38 Конституції Франції веде до втрати юридичної сили останніх.

Розкриваючи сутність делегованої законотворчості в країнах Європейського Союзу, вважаємо за необхідне звернутись до досвіду Італійської Республіки (далі – Італія).

Зазначимо, що інститут делегованої законотворчості знаходить своє нормативне закріплення у статтях 76-77 Конституції цієї держави. У зазначених статтях йдеться мова про можливість делегування законодавчої функції Уряду, якщо тільки при цьому будуть визначені принципи та керівні критерії такого делегування і лише на обмежений час та з певного кола питань (стаття 76) та про можливість Уряду в разі особливої необхідності та терміновості під свою відповідальність приймати тимчасові акти, які мають силу закону, але які в подальшому мають бути спеціально затвердженні (стаття 77) [7]. Отже, для застосування інституту делегованої законотворчості фактично необхідна наявність трьох критеріїв, серед яких: визначеність принципів та директивних критеріїв; обмеженість терміну дії делегування, протягом якого Уряд може його здійснити; чітка визначеність питань, стосовно яких може бути здійснено делегування.

Інститут делегованої законотворчості має нормативне закріплення й у Конституції Королівства Іспанії (далі – Іспанія). Так, статтею 82 Основного Закону Іспанії передбачена можливість Генеральних кортесів делегувати Уряду повноваження видавати нормативні акти, які мають силу закону з певних питань [8]. Однак слід зазначити, що делегована законотворчість не може бути застосована до всіх сфер правових відносин. Відповідно до статей 81-82 забороняється делегування законодавчих повноважень Уряду з питань, що згідно із Конституцією мають регулюватися органічними законами. До таких питань належать зокрема розвиток основних прав та свобод, територіально-автономний устрій держави, порядок утворення та діяльності Загальних зборів, а також інші питання, для вирішення яких Конституцією передбачено прийняття закону. Важливо також зазначити, що при делегуванні законодавчих повноважень визначається конкретний строк, протягом якого Уряд може виконувати законодавчі функції, також вказується чітко визначена сфера суспільних відносин, в якій відбувається делегування, мета, межі такої діяльності, а також принципи та критерії, якими необхідно керуватись під час здійснення делегованої законотворчості. Після публікації відповідного акту законодавча делегація вичерпується. Крім того, Уряд не може передавати нижчим або іншим органам законодавчі повноваження, делеговані йому Генеральними кортесами.

Інститут делегованої законотворчості конституційно закріплений також і в Румунії. Так, частиною 1 статті 114 Основного Закону держави встановлена можливість Парламенту ухвалювати спеціальний закон, який уповноважує Уряд видавати ордонанси у сферах, які є предметом органічних законів [9]. Зазначимо, що в уповноважуючому законі мають бути визначені конкретні відносини, які підлягають регулюванню, та строк, у межах якого можуть видаватись ордонанси. В особливих ситуаціях Уряд може приймати ордонанси терміново, однак вони вступають у силу лише після затвердження їх Парламентом.

Зазначимо також і про досвід Республіки Хорватія (далі – Хорватія) у конституційному закріпленні інституту делегованої законотворчості. Так, відповідно до статті 88 Основного Закону Хорватії Палата представників може наділити Уряд повноваженнями строком не більш як на один рік приймати розпорядження з окремих питань, що належать до її компетенції [10]. Однак шляхом делегування законодавчих повноважень не може регулюватись сфера прав і свобод людини та громадянина, національних прав, виборчої системи, організації, компетенції та порядку діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування [10].

Для розкриття обраної теми важливо зазначити про досвід Федеративної Республіки Німеччини (далі – Німеччина). Так, у статті 80 Конституції держави встановлено, що Федеральний уряд, Федеральний міністр або уряд

земель можуть бути уповноважені законом видавати постанови. При цьому законом мають бути визначені зміст, цілі та обсяг наданих їм повноважень, а в постанові має зазначатися її правова підстава. Якщо законом передбачається подальша передача правомочностей, то для такої передачі потрібна особлива ухвала [11]. Зазначимо, що таке конституційне закріплення інституту делегованої законотворчості є достатньо унікальним у досвіді країн-членів Європейського Союзу, адже суб'єктом, що отримує законодавчі повноваження, визначається не лише Уряд, як у більшості європейських держав, а ще й окрема особа, що наділена владними повноваженнями, та уряди адміністративно-територіальних одиниць.

Інститут делегованої законотворчості знаходить нормативне закріплення й у Конституції Португальської Республіки (далі – Португалія). Так, пунктом “d” частини 1 статті 161 Основного Закону встановлено, що до компетенції Асамблеї Республіки належить делегування Уряду законодавчих повноважень [12]. Зазначимо, що для такого делегування необхідним є видання закону про передачу законодавчих повноважень, у якому має бути визначено об'єкт, мета, обсяг та термін дії переданих повноважень, причому термін може бути продовжений. Важливо вказати також, що такі законодавчі повноваження припиняються з відставкою Уряду, якому вони були надані, із закінченням легіслатури або з розпуском Асамблеї Республіки. У цьому контексті цікаво зазначити, що повноваження, які передаються Уряду законом про бюджет, здійснюються з дотриманням тих же положень, але коли вони реалізуються у фінансовій сфері, припиняються лише із закінченням фінансового року, до якого вони належать.

Достатньо специфічним є положення статті 80 Конституції Фінляндської Республіки (далі – Фінляндія). Відповідно до зазначеного конституційного припису, який, до

речі, має назву: “Видання указу та передача законодавчої влади”, Президент Республіки, Державна рада та міністри можуть приймати укази в силу Основного Закону чи будь-якого іншого закону. Інші державні органи також можуть законом бути уповноважені приймати з певних питань нормативні акти, якщо за змістом питання для такого регулювання є особливі причини і немає значення, врегульований він законом чи указом [13].

Таким чином, можемо зробити наступні висновки. Інститут делегованої законотворчості є досить поширеним у правових системах країн-членів Європейського Союзу, у багатьох державах він знаходить своє закріплення в конституціях. Проаналізувавши досвід таких європейських країн, як: Франція, Італія, Іспанія, Румунія, Хорватія, Німеччина, Португалія, Фінляндія – можемо визначити деякі тенденції та національні особливості конституційного закріплення зазначеного інституту. Так, як правило, правова природа делегованої законотворчості полягає в передачі законодавчих повноважень від Парламенту до інших органів державної влади, найчастіше до Уряду. Однак у Німеччині законодавчі повноваження можуть передаватися також і Федеральному міністру або уряду земель, а у Фінляндії делегування може бути застосовано по відношенню до невизначеної кількості державних органів. Основними підставами для застосування інституту делегованої законотворчості є потреба термінового врегулювання певних відносин та перевантаження законодавчого органу. Крім того, у більшості конституцій зазначено, що при делегуванні законодавчих повноважень має бути чітко визначено обсяг, строк, мету та принципи такого делегування, як правило, шляхом прийняття спеціального закону. Зазначимо також, що в Іспанії та Хорватії є певний нормативно встановлений перелік питань, які не можуть бути вирішеними шляхом делегованого законодавства.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Грималюк П.О. Делегована правотворчість у зарубіжних країнах. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 39-43.
2. La Constitution de la France du 4 octobre 1958. URL : [Constitution du 4 octobre 1958 \(conseil-constitutionnel.fr\)](http://Constitution-du-4-octobre-1958.conseil-constitutionnel.fr)
3. Décision № 76-72 DC du 12 janvier 1977 sur la loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire français des Afars et des Issas. URL : [Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977 | Conseil constitutionnel \(conseil-constitutionnel.fr\)](http://Decision-n-76-72-DC-du-12-janvier-1977-Conseil-constitutionnel.conseil-constitutionnel.fr)
4. Décision № 99-421 DC du 16 décembre 1999 sur la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes. URL : [Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 | Conseil constitutionnel \(conseil-constitutionnel.fr\)](http://Decision-n-99-421-DC-du-16-decembre-1999-Conseil-constitutionnel.conseil-constitutionnel.fr)
5. Décision № 2004-506 DC du 2 décembre 2004. URL : [Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004 | Conseil constitutionnel \(conseil-constitutionnel.fr\)](http://Decision-n-2004-506-DC-du-2-decembre-2004-Conseil-constitutionnel.conseil-constitutionnel.fr)
6. Les ordonnances prises sur le fondement l'article 38 de la Constitution : веб-сайт. URL : [Les ordonnances prises sur le fondement l'article 38 de la Constitution \(senat.fr\)](http://Les-ordonnances-prises-sur-le-fondement-l'article-38-de-la-Constitution-senat.fr) (дата звернення: 14.08.2022).
7. Конституція Італійської Республіки : веб-сайт. URL : [857ce10e-21d1-d4b9-492e-e44f0a7af3ba \(regione.toscana.it\)](http://857ce10e-21d1-d4b9-492e-e44f0a7af3ba.regione.toscana.it) (дата звернення: 15.08.2022).
8. Constitución Española : веб-сайт. URL : [ConstitucionCASTELLANO.pdf \(boe.es\)](http://ConstitucionCASTELLANO.pdf(boe.es)) (дата звернення: 15.08.2022).
9. Constitutiei Romaniei : веб-сайт. URL : [CONSTITUTIA ROMANIEI \(ucv.ro\)](http://CONSTITUTIA ROMANIEI(ucv.ro)) (дата звернення: 14.08.2022).
10. Ustav Republike Hrvatske : веб-сайт. URL : [Ustav Republike Hrvatske \(istra-istria.hr\)](http://Ustav Republike Hrvatske(istra-istria.hr)) (дата звернення: 16.08.2022).
11. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland : веб-сайт. URL : [GG.pdf \(gesetze-im-internet.de\)](http://GG.pdf(gesetze-im-internet.de)) (дата звернення: 16.08.2022).
12. Constituição da República Portuguesa : веб-сайт. URL : [CRPVIIrevisao.pdf \(parlamento.pt\)](http://CRPVIIrevisao.pdf(parlamento.pt)) (дата звернення: 15.08.2022).
13. Suomen perustuslaki : веб-сайт. URL : [vihko074.pdf](http://vihko074.pdf) (дата звернення: 16.08.2022).
14. Грималюк П.О. Делегована правотворчість : теоретико-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національна академія наук України Інститут держави і права імені В. М. Корецького. Київ, 2012. 204 с.