

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/323538073>

ДЕЛЕГОВАНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЯК ФОРМА УЧАСТІ УРЯДУ В ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Article · December 2011

CITATIONS

0

READS

265

1 author:



[Svitlana Soroka](#)

Petro Mohyla Black Sea National University

26 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Cooperation Mechanisms between Parliament and Government [View project](#)



"EU GOVERNANCE AND POLITICS OF EUROPEAN INTEGRATION" [View project](#)

ДЕЛЕГОВАНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЯК ФОРМА УЧАСТІ УРЯДУ В ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Стаття присвячена розгляду інституту делегованого законодавства як форми участі уряду в законодавчому процесі в країнах Європейського Союзу. Визначено процедуру здійснення урядом законодавчих повноважень, її переваги і недоліки у порівнянні з класичним законодавчим процесом.

Ключові слова: делеговане законодавство, законодавчий процес, законопроектна діяльність уряду

Статья посвящена рассмотрению института делегированного законодательства как формы участия правительства в законодательном процессе в странах Европейского Союза. Определена процедура осуществления правительством законодательных полномочий, ее преимущества и недостатки по сравнению с классическим законодательным процессом.

Ключевые слова: делегированное законодательство, законодательный процесс, законопроектная деятельность правительства.

The article is devoted to the consideration of institute of the delegated legislation as forms of participation the government in a legislative process in countries European Union countries.

Key words: the delegated legislation, legislative process, legislative activity of government.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У більшості сучасних держав законодавча влада зосереджується в руках представницьких органів державної влади, наділених повноваженнями ухвалювати обов'язкові для усіх закони і контролювати їх виконання, а виконавча влада, – в руках президентів та урядів, покликаних організувати виконання законів і здійснювати управлінську діяльність. Проте в реальному житті функції органів виконавчої влади не вичерпуються одним лише виконанням законів і, як наслідок, у рамках правотворчості – прийняттям підзаконних актів. Практика засвідчує, що у разі непередбачених обставин, коли потрібно термінове прийняття законів, може відбуватися процес перерозподілу законодавчих повноважень, а саме видання з уповноваження парламенту нормативних актів органами виконавчої влади, що фактично мають силу закону. Цей інститут отримав назву делегованої законотворчості, і практика його застосування викликає значне зацікавлення як науковців, так і практиків у сфері державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблема практичних

аспектів застосування урядом делегованої законотворчості в країнах ЄС на сьогодні не є комплексно дослідженою, це, зокрема, підтверджується відсутністю монографічних досліджень з даної проблематики. Важливо, що українські науковці та практики майже не висвітлюють її у своїх наукових доробках. Серед праць зарубіжних учених слід виокремити роботи Кирякової І. Н. [7-11], Лагун Д. А. [13], Дзикової С. Г. [5], Седельник В. В., Чебуранової С. Є. [14], Троїцкого, В. С. [15], Богдановської І. Ю. [3], Арефіної С. І. [1], Кремінського М. [20], Новаковського М. [22], Закревського В. [26], Пандера Г. [23].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. У зазначених працях висвітлені окремі аспекти окресленої автором проблеми, а також недостатньо уваги приділено саме практиці зарубіжних країн. Саме тому автор вирішив присвятити статтю комплексному аналізу делегованого законодавства як форми участі уряду в законодавчому процесі в країнах Європейського Союзу.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). У процесі дослідження автор окреслив наступні завдання:

1) провести класифікацію способів делегування законодавчих повноважень;

2) здійснити порівняльне дослідження існуючої конституційної практики передання парламентом законодавчих повноважень уряду;

3) проаналізувати закріплені законодавством процедурні аспекти реалізації урядом делегованих повноважень;

4) охарактеризувати форми контролю за законотворчою діяльністю уряду;

5) вивчити можливість використання зарубіжного досвіду делегованої законотворчості в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Практика делегованої законотворчості є одним з важливих напрямів взаємодії уряду і парламенту, різновидом набутих повноважень участі виконавчої влади в законотворчому процесі. Вона припускає здійснення органами виконавчої влади, на підставі прямого припису закону, правового регулювання тих громадських стосунків, нормування яких належить до компетенції самого законодавця. Делегована законотворчість (англ. *delegated law*) – видані урядом за уповноваженням парламенту нормативні акти, що фактично мають силу закону, у порядку поступки (делегування) парламентом уряду деяких законодавчих повноважень. Таке делегування є за своєю суттю передачею права на ухвалення законів державному органу (зокрема, уряду), який відповідно до своєї власної компетенції таких прав не має [5, с. 131]. Акти, що приймаються урядом у порядку делегованого законодавства з метою їх вирішення від актів законодавчої гілки влади, мають іншу назву: декрети-закони – в Португалії, законодавчі декрети – в Іспанії, укази – в Хорватії, ордонанси – у Франції та Румунії, королівські декрети – в Бельгії.

Феномен делегованої законотворчості сформувався у Великій Британії, був включений в англосакську правову систему і пізніше поширений у державах континентальної Європи. Виникнення делегованого законодавства пов'язане, передусім, з функціонуванням англійського парламенту. Особливістю англійської системи державної влади є панування принципу верховенства парламенту, відповідно до якого визнається, що парламент має право передати свої повноваження на власний розсуд будь-яким органам. При цьому відсутність писаної конституції, де закріплюються повноваження державних органів, дозволяла зробити це досить просто. Таким чином, одним з чинників, що сприяли виникненню інституту делегованого законодавства у Великій Британії, стала відсутність писаної конституції і, відповідно, відсутність чіткої регламентації повноважень законодавчої і виконавчої влади. Наступним чинником стало формування такої системи державних органів, за якої влада знаходиться в руках однієї політичної партії, яка може дозволити собі поділити законодавчу владу між під контрольними законодавчим і виконавчим органами і за якої відсутні умови для протистояння законодавчої і виконавчої влади. При такій системі навряд чи потрібний суворий контроль актів делегованого законодавства, хоча він беззаперечно існує.

Делеговане законодавство як самостійний інститут складається і оформлюється на рубежі XIX і XX століть. Потужним поштовхом у розвитку інституту делегованого законодавства стала Перша світова війна. Багато країн охопили економічні кризи. Надзвичайні обставини вимагали швидкого ухвалення рішень. Для виходу з кризових ситуацій виконавчій владі надавалися величезні повноваження у сфері управління країною, у тому числі й такі, що входили у сферу діяльності законодавчого органу. І цілком можливо, що саме оперативне прийняття законодавчих актів урядом на основі уповноваження парламентом допомогло країнам вийти з кризи.

Поступово інститут делегованого законодавства, який довів власну ефективність в англійській практиці, стає популярним в країнах континентальної правової системи. Саме можливість оперативного регулювання суспільних відносин стала основним фактором запозичення інституту делегованого законодавства іншими країнами та швидкого його пристосування безпосередньо до існуючих систем державної влади. Особливості запровадження делегованого законодавства в європейських країнах пов'язані насамперед з наявністю, на відміну від англійської практики, писаних конституцій, у яких закріплюються повноваження законодавчих і виконавчих органів. Таким чином, найчастіше саме основний закон держави регулює можливість передачі законодавчих повноважень уряду. Наявність нормативного правового акту, прийнятого парламентом, як основного джерела права в континентальній (романо-германській) правовій системі також визначає деякі особливості делегованого законодавства. Передусім, парламент як орган законодавчої влади може делегувати свої повноваження тільки у чітко визначених випадках та під безпосереднім парламентським контролем. У конституціях закріплюється також порядок відміни актів делегованого законодавства.

Аналіз зарубіжної теорії і практики делегування законодавчих повноважень дозволяє виділити наступні загальні причини їх делегування:

1) ускладнення суспільних відносин, не обхідність швидко реагувати на зміни в суспільстві, заповнювати прогалини у законодавчому регулюванні тих або інших сфер життєдіяльності суспільства;

2) звантаженість законодавчого органу, складність і тривалість законодавчого процесу (зокрема, через наявність політичних розбіжностей між основними політичними силами), періодичність сесій парламенту, та у зв'язку із цим, неможливість законодавчої гілки влади врегулювати усі суспільні відносини законом;

3) безперервна діяльність уряду, на відміну від парламенту, оперативність реагування уряду на зміни в суспільстві, можливість заповнення прогалин у регулюванні тих або інших суспільних відносин за умов заощадження парламентського часу (уряду прийнятніше самому видати нормативний акт на основі делегованих повноважень, ніж залежати від видання відповідного акту законодавчим органом);

4) необхідність прийняття актів, що вимагають спеціальних, технічних знань у тій або іншій сфері, у якій парламент може не мати достатньої експертної підтримки;

5) необхідність постійного коригування (внесення змін і доповнень) певної сфери відносин. Ухвалення численних коригуючих законів лише ускладнить роботу парламенту, делеговане законодавство може впоратися з поставленим завданням більш оперативної і якісно;

6) необхідність врахування інтересів особливих територій у складі держави, які потребують специфічного законодавчого регулювання в різних сферах;

7) відсутність довіри до парламенту як до законодавця.

Визначивши основні причини застосування інституту делегованого законодавства, спробуємо проаналізувати особливості процесу здійснення делегованих повноважень урядами європейських держав, що дозволить віднайти позитивні та негативні риси даного явища.

На думку автора, залежно від способу закріплення в конституціях країн ЄС делегування законодавчих повноважень зарубіжні країни можна розділити на три групи:

1) країни, в яких прямо не виражено відношення до делегованого законодавства (Великобританія, Бельгія, Данія);

2) країни, основний закон яких не передбачає законодавчу діяльність уряду (Литва, Чехія, Словаччина, Болгарія, Угорщина);

3) країни, в яких конституції санкціонують законодавчу діяльність уряду і досить чітко регламентують даний процес (Франція, Італія, Іспанія, ФРН, Португалія, Румунія, Хорватія).

Можна виокремити два основних способи делегування законодавчої функції уряду – звичайний та надзвичайний. Деякі дослідники називають їх відповідно прямий та непрямий [5, с. 132]. Звичайне (пряме) делегування передбачає видання найвищим органом законодавчої влади особливого нормативного правового акту, що санкціонує надання законодавчих повноважень виконавчій владі. Надзвичайний (непрямий) спосіб делегування відбувається без попереднього дозволу парламенту, коли у випадках особливої необхідності уряд під свою відповідальність приймає тимчасові розпорядження, що мають силу закону, які обов'язково пізніше мають бути затвердженими парламентом.

Розглянемо більш детально процедуру прямого делегування. Як уже зазначалося, необхідною умовою застосування даного інституту є видання парламентом спеціального уповноважуючого закону. Серед вимог, що пред'являються до змісту і процедури ухвалення законів про делегування законодавчих повноважень, автор визначає наступні:

1) нормативний акт про делегування законодавчої функції уряду повинен прийматися у формі, встановленій конституцією. В Іспанії, наприклад, – у формі спеціального базового закону, у Італії і

Німеччині, Португалії, Франції – у формі звичайного закону. Водночас це має бути спеціальний делегуючий закон. Це означає, що питання про делегування вирішується, як правило, не в загальному законі, що регулює ті або інші суспільні відносини, а в законі, прийнятому виключно з питання делегування повноважень органу виконавчої влади;

2) нормативний акт про передачу законодавчих повноважень уряду повинен прийматися відповідно до правил законодавчого процесу, встановлених для такого різновиду нормативних актів. У країнах, де для прийняття звичайного закону передбачається скорочена процедура для прийняття акту про делегування, вона заборонена. Наприклад, в Італії, згідно зі ст. 72, скорочена процедура для затвердження актів про надання законодавчих прав не допускається. Водночас у Франції не існує обмежень щодо процедури прийняття такого закону, отже він може бути прийнятий у результаті «блокованого голосування» згідно зі ст. 44 Конституції, остаточного рішення Національної Асамблеї згідно зі ст. 45, і навіть без голосування у випадку, якщо уряд пов'яже із законопроектом питання про довіру згідно зі ст. 49 Конституції;

3) передача повноважень здійснюється тільки парламентом з обов'язковою вказівкою на державний орган, якому делегуються законодавчі повноваження, тобто на уряд у нашому випадку;

4) повноваження повинні надаватися у відповідній сфері, точно визначення змісту і меж повноважень, що делегуються. У Конституціях європейських країн вказуються основні сфери прийняття делегованого законодавства. Так, у ст. 38 Конституції Франції визначається, що уряд може для виконання власної програми звернутися до парламенту за дозволом здійснити шляхом видання ордонансів, протягом обмеженого терміну, заходи, які звичайно входять до сфери законодавства. Застосування урядом ордонансів передбачено також згідно зі ст. 47 та 47-1 Конституції, у якій, якщо парламент не прийняв рішення стосовно поданого урядом проекту закону про бюджет протягом 70 днів або проекту закону про фінансування соціального забезпечення протягом 50 днів, положення цих проектів можуть бути введені в силу шляхом видання ордонансів. Стаття 74-1 також дозволяє уряду видання ордонансів у сферах, що знаходяться в компетенції держави, стосовно заморських територій Франції, а також Нової Каледонії. Проте у законі, що уповноважує уряд на видання актів, які мають силу закону, має бути чітко вказано, в якій сфері такі заходи можуть здійснюватися;

5) точно визначення часових рамок дії повноважень, що делегуються. Делегування законодавчих повноважень на невизначений термін не допускається. Португальська конституція допускає продовження терміну дії повноважень та їх поетапне використання, але водночас встановлює значне обмеження, згідно з яким делегування законодавчої функції уряду може мати місце

тільки один раз (ст. 165). Низка Конституцій фіксує максимальний строк дії делегованих повноважень, наприклад у Хорватії, який традиційно дорівнює одному року. У Франції обмежень щодо кількості випадків використання та строків делегування не існує, як свідчить статистика, уряд отримував такі повноваження в середньому на 290 днів, при цьому найменшим строком було 80 днів, а найбільшим – 1275 днів [18, с. 242]. Інтерес представляє вирішення питання про те, скільки разів можуть бути використані делеговані законодавчі повноваження. Наприклад, у Франції на основі одного закону уряд може видати протягом певного терміну необмежену кількість ордонансів. Подібний підхід існує і в Румунії, Хорватії та Італії. В інших європейських країнах це питання вирішується інакше. Наприклад, згідно зі ст. 82 Конституції Іспанії, в кожному випадку законодавча делегація повинна надаватися уряду в конкретній сфері та з вказівкою терміну її здійснення і вичерпується, коли уряд її використовує, опублікувавши відповідну норму;

б) закон про передачу законодавчих повноважень ні в якому разі не може надавати право встановлювати норми, що мають зворотну силу. Так, в Іспанії закони про надання урядові законодавчих повноважень не можуть: 1) санкціонувати зміну самого базового закону; 2) надавати право приймати норми, що мають зворотну силу (ст. 83);

7) щодо актів делегованого законодавства у ряді конституцій закріплюється пряма заборона на повторну передачу законотворчих повноважень суб'єктові третього рівня (так зване субделегування або трансделегування), як, наприклад в Іспанії (ст. 82). Якщо субделегування повноважень допускається, то з дотриманням низки вимог. Наприклад, Конституція ФРН у ст. 80 допускає субделегацію, якщо це дозволено уповноважувачим законом, і здійснюється на основі правової постанови уряду.

Вимагає детального розгляду сам процес надання урядові законодавчих повноважень, його практика в різних країнах та аналіз ефективності. Виділяють наступні стадії делегування законодавчих повноважень: 1) ініціатива делегування; 2) прийняття акту про делегування повноважень; 3) видання акту в порядку делегування законодавчих повноважень; 4) затвердження акту, виданого в порядку делегування законодавчих повноважень, парламентом [10, с. 68].

Розпочнемо з ініціювання процедури надання урядові законодавчих повноважень. Як правило, така ініціатива може виходити від самого уряду або парламенту. Загальна закономірність для європейських країн, конституції яких передбачають делегування законодавчих повноважень, полягає в тому, що ініціатива делегування законодавчих повноважень належить парламенту. Зокрема, в Італії, ФРН та Іспанії парламент може запропонувати наділити уряд делегованими повноваженнями

сам або за пропозицією самого уряду. Проблема, мабуть, полягає в тому, до кого раніше дійде усвідомлення необхідності делегованого законодавства. На відміну від перелічених країн, у Франції ініціатива щодо проекту закону, який надає повноваження видавати ордонанси може виходити тільки від уряду, де факто від прем'єр-міністра. Члени парламенту не можуть ініціювати прийняття такого закону, що підтверджується рішенням Конституційної Ради [17]. Однак слід зазначити, що принаймні двічі у 2005 та 2006 роках прийняття такого закону було здійснено внаслідок поправок членів парламенту [20, с. 210]. Важливою умовою, за якою уряд у Франції може ініціювати прийняття закону про надання делегованих повноважень, є необхідність виконання програми уряду. І хоча програма, уряду трактується не у значенні програми схваленої парламентом під час його формування, а у більш конкретному значенні, обов'язком уряду є чітке визначення, які результати будуть досягнуті внаслідок застосування наданих повноважень. Проте на практиці зазначена вимога не завжди виконується, часто використовуються досить загальні характеристики причин необхідності надання урядові делегованих повноважень, так у 2005 році такий закон був прийнятий з метою «спрощення права» [19, с. 783].

Прийняття акту про делегування законодавчих повноважень здійснюється парламентом у цілому, а не однією з його палат (у випадку двопалатного парламенту). І це цілком природно, оскільки делегування являє собою передання повноважень органу законодавчої влади, то рішення повинні приймати обидві палати. Про це прямо вказано в ст. 38 Конституції Франції і ст. 77 Конституції Італії. У Іспанії і ФРН рішення про делегування повноважень оформлюється законом, порядок прийняття якого передбачає обов'язкову участь обох палат парламенту.

Іншим важливим етапом делегування урядові законодавчих повноважень є прийняття ним відповідних актів, а в цьому контексті актуальним є питання, які органи та посадові особи, крім безпосередньо уряду, задіяні в даному процесі. У більшості країн, де існує практика надання законодавчих повноважень урядові, тільки він уповноважений приймати такі рішення, і підпис на актах делегованого законодавства ставить прем'єр-міністр. Проте у деяких країнах стосовно уповноваженого суб'єкта існує певна специфіка. Так, у Франції згідно зі ст. 38 ордонанси приймаються у Раді Міністрів після отримання висновку Державної Ради. Згідно зі ст. 13 їх підписує Президент Франції, що викликає певні контрверсії щодо характеру тієї компетенції. Тут актуальним залишається питання, чи може Президент відмовити у підписанні ордонансу. Актуальною ця проблема стала у 1986 році, коли Президент Ф. Міттеран відмовився підписати три ордонанси підготовані урядом. Конституційна Рада не висловила власної думки з цього приводу

за відсутності компетенції в даному питанні. Досі це питання не отримало правового вирішення. Але практика прийняття делегованого законодавства засвідчує наступну закономірність. Коли президент і уряд належать до однієї партії, такі повноваження фактично переходять у руки глави держави, і передбачене конституцією «підписання» ордонансов, обговорених у Раді Міністрів, перетворюється на власне прийняття акту делегованого законодавства [12, с. 169]. В період співіснування, коли президент і уряд представляють різні політичні сили, вказані повноваження і юридично, і фактично належать уряду, з чим глава держави вимушений миритися [13, с. 15]. Іншою є ситуація у конституційних монархіях, де право прийняття актів, що мають силу закону, може надаватися монарху, який насправді лише автоматично підписує їх. Наприклад, у Бельгії король є главою виконавчої влади, тому формально йому надаються повноваження з прийняття делегованого законодавства, які на практиці виконує уряд. У Великобританії акти, що видаються в порядку делегування законодавчих повноважень, мають форму наказу монарха в Таємній Раді та видаються окремими міністрами, але не Кабінетом. Однак глава держави виступає делегатом у таких випадках лише формально, відповідні акти розробляє уряд, і вони, по суті, є формою його правотворчості. Водночас існує значно більший перелік актів, які на основі делегованих повноважень видають безпосередньо члени уряду.

Важливим є питання, коли акти, видані в порядку делегування законодавчих повноважень урядові, вступають у силу. Переважно це відбувається після їх опублікування. Однак подальша їх юридична сила, як правило, залежить від схвалення чи несхвалення парламентом, таким чином парламент здійснює контроль за наданими урядом повноваженнями. За даним критерієм можна розподілити країни на дві групи:

1) держави, в яких затвердження актів уряду є обов'язковим (Франція, Італія);

2) держави, в яких таке схвалення відбувається за певних умов (ФРН, Румунія, Португалія, Іспанія, Велика Британія).

Розглянемо процес затвердження парламентом урядових актів прийнятих на основі делегованих повноважень у країнах, де дана процедура є обов'язковою. У Франції ордонанси вступають в силу після опублікування, але втрачають її, якщо законопроект про їх затвердження не внесений до парламенту до того як спливе строк, вказаний законом, що уповноважує до здійснення делегованих повноважень. Ордонанси затверджуються у прискореному порядку. Дуже рідко проект про затвердження не надається, і ордонанс втрачає силу. Як вказують дослідники, за період 1984-2003 років було ухвалено 24 закони, що затвердили 98 ордонансів, це становить 63 % всіх опублікованих за цей час ордонансів. Отже, частина ордонансів не дочекалася надання проектів законів про їх затвердження, однак таке затвердження відбулося

ще до закінчення терміну делегованих повноважень шляхом прийняття інших законів, які реалізовували зміст ордонансів [19, с. 785]. В Італії, згідно зі ст. 77 Конституції, законодавчі декрети уряду втрачають силу з моменту видання, якщо вони не отримали законодавчого затвердження впродовж шістдесяти днів після їх публікації.

Практика засвідчує, що більшість актів уряду, прийнятих у порядку делегування повноважень, все ж таки проходять затвердження парламенту, незважаючи на те, що є країни, в яких така процедура не є обов'язковою. Проте її необхідність обумовлюється бажанням/небажанням самого законодавчого органу. Так, наприклад, у Румунії згідно зі ст. 114 Конституції ордонанси надаються для затвердження парламенту згідно із законодавчою процедурою до закінчення терміну уповноваження, якщо уповноважуючий закон вимагає цього. Тобто, така процедура має бути передбачена парламентом при прийнятті закону про делегування повноважень. Подібна процедура застосовується у Німеччині. Регламент Бундестагу передбачає, що нормативні акти Федерального уряду, які вимагають схвалення Бундестагу або відміни яких Бундестаг може зажадати впродовж певного терміну, передаються президентом Бундестагу для узгодження з радою старійшин безпосередньо в компетентні комітети з призначенням терміну для надання доповіді. Якщо комітет своєчасно не надає доповіді, питання включається до порядку денного наступного засідання Бундестагу для ухвалення рішення без цієї доповіді. Бундестаг може залишити в силі урядовий правовий припис або відмінити його.

У Португалії законодавчі акти уряду теж можуть залишитися без затвердження парламенту, якщо цього не вимагатиме відповідна кількість депутатів законодавчого органу. Згідно зі ст. 169 Конституції, декрети-закони можуть бути представлені для оцінки Асамблеєю Республіки на предмет внесення поправок або відмови в затвердженні на вимогу десяти депутатів впродовж тридцяти днів після публікації відповідного декрету-закону. В такому випадку Асамблея може призупинити цілком або частково дію декрету-закону. Водночас з метою запобігання без підставного затягування законодавчого процесу, що реалізується урядом в межах наданих йому делегованих повноважень, передбачені конкретні строки прийняття парламентом рішення щодо відповідного декрету-закону. Так якщо Асамблея не висловила остаточного щодо нього після десяти пленарних засідань, то його призупинення припиняється, а протягом п'ятнадцяти взагалі скасовується сам процес затвердження.

У Іспанії згідно зі ст. 82 Конституції делегуючий закон може передбачати додатковий контроль за актами делегованого законодавства. Тому якщо який-небудь депутат або парламентська група впродовж місяця після видання акту в письмовому зверненні до бюро Конгресу депутатів заперечили проти певного положення або акту в

цілому, він спрямовується у відповідну комісію палати, яка повинна у встановлений термін надати висновок. Він обговорюється в палаті відповідно до загальних правил законодавчого процесу, а юридичними наслідками такого контролю можуть бути ті, які передбачені в делегуючому законі.

Цікаво, що якщо надання делегованих повноважень здійснюється парламентом у цілому, то затвердження актів уряду, що мають силу закону у системах з двопалатним парламентом, може здійснюватися однією з палат парламенту. Взагалі процес затвердження часто є спрощеним і здійснюється парламентом без особливих перешкод, тому лише незначна частина актів, прийнятих урядом в порядку делегованого законодавства, скасовується або частково змінюється парламентом. Так, наприклад, у Португалії скасування актів парламентом є дуже рідкісним явищем, а коригуванню з боку парламенту після процедури контролю піддаються лише біля 20 % делегованого законодавства [6, с. 89].

Як видно із вищезазначеного, основний контроль над процесом видання актів у порядку делегування законодавчих повноважень у більшості країн покладається на парламент – орган, що ініціює процес делегування і визначає його умови. Основним засобом парламентського контролю є затвердження відповідних законодавчих актів уряду. Також одним із засобів контролю може бути заслуховування звіту міністрів, до якого включаються переліки актів, виданих у порядку делегування законодавчих повноважень. У своїх звітах вони обґрунтовують необхідність прийняття цих актів, механізм їх дії, узгодженість з іншими законами і т. д. У разі негативної оцінки звіту міністра щодо виданих в порядку делегування законодавчих повноважень актам, вони можуть бути передані на виправлення уряду або скасовані парламентом [10, с. 69]. Ще один із надзвичайних засобів, до яких може вдатися парламент, якщо його не влаштовує законодавча діяльність уряду, є втручання в сферу делегованого законодавства і видання законів з питань, відданих на розгляд виконавчої влади (хоча у деяких країнах уряд може не допустити цього). Отже, можна зробити висновок, що якщо парламент бажає відновити звичайний режим законодавчого регулювання в сфері, переданій на розгляд уряду, йому необхідно вивести її зі сфери повноважень органу виконавчої влади або шляхом внесення змін до акту про делегування, або оспоривши компетенцію уряду в конституційному суді [5, с. 133].

Важливість парламентського контролю за делегованим законодавством уряду важко переоцінити, що відмічають і дослідники даної теми. Російський дослідник Лагун Д. А. відмічає, що подальший контроль (control ex post) з боку парламенту як елемент механізму стримування екстраординарного законодавства виступає ефективною гарантією від трансформації законотворчої функції в одну з функцій органів виконавчої гілки влади [13, с. 12].

Проте, крім парламентського контролю, до актів уряду, виданих у порядку делегованих повноважень, застосовується також судовий контроль. Як правило, контроль на конституційність таких актів уряду здійснює конституційний суд у кожній окремій країні. Наприклад, у Португалії суд має право відмовити в застосуванні норми декрету-закону, посилаючись на його неконституційність, а якщо вичерпані звичайні засоби, що підтверджують його компетентність, то для винесення остаточної ухвали суд має право направити запит у Конституційну комісію [5, с.133]. Певні особливості такий судовий контроль має у Великій Британії. Судовий контроль здійснюється судами тільки тоді, коли при розгляді конкретної справи відбувається посилення на делегований акт. У такому разі суди можуть вимагати доказу його дійсності. Основою визнання судом делегованого акту недійсним є його несумісність із законом. Судовий контроль у Великобританії не є постійною формою контролю і не має зворотної сили, тобто наслідки реалізації делегованого акту за період його дії не анулюються [4].

Інші додаткові засоби контролю можуть бути визначені парламентом під час делегування урядові законодавчих повноважень. У Іспанії, згідно зі ст. 82 Конституції без обмеження компетенції судів, закони про делегацію можуть встановлювати в кожному випадку додаткові засоби контролю.

Наприкінці розгляду процедури прямого делегування урядові законодавчих повноважень зазначимо, що закінчення права на законотворчість уряду може бути пов'язано із декількома подіями:

- 1) закінчення терміну, на який уряду були надані законодавчі повноваження;
- 2) вироблення тексту відповідного акту, на що було уповноважено уряд (у країнах, де передбачено принцип одноразового використання делегованих повноважень, як, наприклад, в Іспанії);
- 3) відставка уряду (в цьому випадку йдеться про персоніфікованого суб'єкта делегованих законодавчих повноважень, повноваження тісно пов'язані з конкретним складом уряду і не поширюються на уряд в іншому складі) (у Португалії);
- 4) закінчення легіслатури, тобто терміну повноважень парламенту, або його розпуск (у цьому випадку, навпаки, делеговані законодавчі повноваження дійсні лише при тому складі парламенту, який їх передав).

5) відміна парламентом акту про делегування законодавчих повноважень (у Іспанії);

6) визнання уповноважуючого акту парламенту неконституційним.

Водночас важливо, що 3 та 4 умови не завжди передбачені у конституціях держав ЄС. В окремих випадках питання про право уряду видавати акти, що мають силу закону, при його відставці вирішується у кожному окремому випадку конкретно.

Проаналізувавши звичайний (прямий) спосіб делегування законодавчих повноважень урядові, розглянемо основні аспекти надзвичайного (непрямого, виключного, екстраординарного) делегування. Він, як правило, застосовується у разі надзвичайних умов або виняткових обставин, що забезпечує можливість швидкого реагування на вимоги ситуації. На початку зазначимо, що науковці вважають даний спосіб делегування достатньо специфічним, таким за якого делегування як процесу фактично не відбувається. Так, дослідниця Кирякова І. Н. дотримується точки зору, згідно з якою видання актів у випадку непрямого делегування не повною мірою відповідає сутності делегування законодавчих повноважень, оскільки фактично делегування не здійснюється. Ці акти автор пропонує відносити до екстраординарних актів, які видаються без передачі повноважень парламентом [10, с. 69]. Більш категоричною у своєму ставленні до термінового делегування є білоруська дослідниця Чебуранова С. Є., яка зазначає: «...якщо в самій конституції закріплюється право на видання акту, що має силу закону, державним органом без спеціального дозволу парламенту, то такі акти не можна віднести до актів, що видаються в порядку делегування законодавчих повноважень» [16, с. 58]. На думку автора, це теоретичне питання є досить складним і потребує додаткового ґрунтовного вивчення. Однак непрямий спосіб делегування все ж таки передбачає особливу його форму, так зване делегування за мовчазної згоди парламенту, який, приймаючи Конституцію, у ній передбачив випадки коли таке делегування може мати місце.

Основними вимогами, які пред'являються до процедури застосування непрямого делегування урядові законодавчих повноважень, є наступні:

1) обов'язкове закріплення на рівні конституції держави права уряду приймати екстраординарні акти. Саме конституція є актом, що уповноважує уряд на здійснення делегованих повноважень;

2) встановлення обмежень на право прийняття екстраординарних актів. Обов'язковою умовою для їх видання виступають або юридично конкретні факти: надзвичайний стан, стан війни; або оцінювальні ситуації: виняткові випадки, ситуації невідкладної державної необхідності тощо. Якщо узагальнити, то основою видання таких актів виступає екстраординарна ситуація. Ряд конституцій тісно пов'язує екстраординарність ситуації з відсутністю у законодавчого органу можливості зібратися на засідання для вирішення відповідної ситуації [13, с. 14]. Наприклад, у Данії під час перерв між сесіями у випадках, як відмічено в Конституції, «особливої необхідності» Король (на практиці Рада міністрів) може самостійно ухвалювати тимчасові закони, які потім мають бути схвалені Фолькетингом (ст. 23 Конституції Королівства Данія);

3) обмеження кола питань, щодо яких уряд має право приймати нормативні акти, що мають силу закону. Зі сфери їх регулювання, за загальним

правилом, вилучаються питання, що стосуються зміни конституції, основ державного будівництва, обмеження конституційних прав і свобод громадян;

4) обов'язкове подальше затвердження парламентом відповідних актів делегованого законодавства, з можливістю їх повної відміни.

Зазначений вище спосіб делегування передбачений майже у всіх країнах ЄС. Наочним прикладом застосування екстраординарного делегування є система, яка існує у Іспанії. Уряд уповноважений видавати тимчасові законодавчі акти у формі декретів-законів у разі надзвичайної необхідності (ст. 86), однак вони не можуть зачіпати правову систему основних державних інститутів, прав, обов'язків і свобод громадян, режиму автономних співтовариств, а також загального виборчого права. Такі декрети-закони повинні негайно виноситися на обговорення і голосування усім складом Конгресу, який з цією метою скликається, будучи не на сесії, впродовж тридцяти днів з моменту обнародування декрету-закону. Конгрес повинен прийняти рішення про затвердження або відміну декрету-закону в цей термін, для чого регламентом має передбачатися спеціальна спрощена процедура.

Важливою особливістю екстраординарних законодавчих актів уряду, також за умов прямого делегування, є те, що вони приймаються до виконання відразу після їх опублікування, а от подальша їх доля вже залежить від рішення парламенту. У разі їх затвердження вони продовжують свою дію, а у разі відхилення парламентом вважаються недійсними з моменту прийняття такого рішення.

І наприкінці нашого аналізу хотілося б визначити, наскільки ефективним є застосування делегованого законодавства у європейських країнах. Даний інститут займає важливе місце в законодавчому процесі Франції. Так, за період 1960-1990 років було ухвалено 25 законів, що делегували повноваження урядові, на підставі яких видано 158 ордонансів. Кількість їх зросла у 1990-2006 роках – відповідно 53 закони і 293 ордонанси. Збільшення кількості прийнятих ордонансів було спричинене реформою децентралізації та новим конституційним статусом заморських територій. Завдяки делегованому законодавству вдалося швидко впровадити нову кодифікацію законів, спростити занадто ускладнену правову систему та імплементувати директиви Європейського Співтовариства у правову систему держави. Швидке провадження директив ЄС за допомогою ордонансів дозволило ефективно функціонувати в межах Співтовариства, лише за 2001 рік за посередництвом цих актів було транспортовано 46 директив, а у 2004 – 23 директиви [21, с. 856].

Найбільше число актів щодо звичайного законодавства приймається у порядку делегування у Великій Британії. Там пропорція між «нормальними» і делегованими законами приблизно 1 : 30. Тобто, скажімо, якщо уряд приймає

приблизно 1000 актів на рік, які можна вважати актами делегованого законодавства, то парламент приймає приблизно 33 акти, що, поза сумнівом, свідчить про затребуваність даного інституту [2, с. 323].

Цікаво, що, наприклад Польща, яка мала значний досвід використання делегованого законодавства з 1918 року до прийняття Конституції 1997 року, відмовилася від цієї практики. На першому етапі польської державності делеговане законодавство було основним інструментом творення права. 22 листопада 1918 року декретом Тимчасового Голови Держави Раді Міністрів було надане право схвалення законопроектів, які ставали законами після затвердження Тимчасового Голови Держави та публікації. Досить часто вдавалися до даного інституту за часів соціалізму. Державна Рада як колегіальний орган мала право видання декретів що мали силу закону у періоди, коли Сейм не засідає. Так звана Мала Конституція 1992 року теж містила можливість делегації, хоча й була обмежена багатьма умовами. Делеговане законодавство на даному етапі повинно було полегшити процес проведення реформ у складних політичних, економічних та міжнародних умовах, проте інструмент цей так і не був використаний жодного разу. Під час праці над новою Конституцією Польщі у 1989-1995 роках було безліч проектів, у яких інститут делегованого законодавства передбачався, але під час обговорення було відхилено розпорядження уряду які б мали силу закону як однієї з форм законодавства, значною мірою через побоювання можливості зловживання виконавчою владою таких повноважень через можливий конфлікт з парламентом [22, с. 57]. Сьогодні з різних причин, зокрема через законодавчі помилки та зважаючи на завдання, які стоять перед державними органами у зв'язку з

імплементациєю права Європейського Союзу, значна частина науковців і практиків законодавчого процесу вважає, що даний засіб був би в нагоді [22, с. 47].

У Бельгії закони прийняті в результаті делегування були досить поширені в економічних питаннях та питаннях, пов'язаних із впровадженням деяких органічних законів щодо реформування держави у 1980-х роках. На сучасному етапі уряд теж досить часто отримує такі повноваження від парламенту. За підрахунками дослідників, біля 15 % законодавства приймається урядом у порядку делегованого законодавства [25, с. 254].

В Італії уряд нечасто отримує повноваження від парламенту на видання законодавчих актів, хоча в останні роки спостерігається тенденція до збільшення таких актів. Делеговані повноваження дали можливість уряду прийняти низку важливих законодавчих актів, наприклад, законодавчий декрет про соціальне фінансування у 1992 році. Важливі законодавчі акти були прийняті також у 1993, 1995, 1996, 2001 роках [24, с. 454].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що делеговане законодавство є ефективною формою участі уряду в законодавчому процесі у країнах Європейського Союзу. Водночас викликає занепокоєння зростання ролі уряду в законодавчій діяльності за допомогою прийняття актів делегованого законодавства. Але, на думку автора, саме дієвий контроль парламенту за делегованим законодавством є запобіжним заходом проти перебирання урядом повноважень у законодавчій владі.

Перспективою подальших досліджень може бути проблема порушення принципу поділу влади під час застосування виконавчою владою делегованого законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Арефина С. И. Конституционные основы делегированного законодательства : автореферат дисс... на соискание уч. степ. канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 - Конституционное право; Муниципальное право / С. И. Арефина. – М., 2003. – 24 с.
2. Бесчастный В. М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / Віктор Миколайович Бесчастний, Олександр Володимирович Філонов, Владислав Миколайович Субботін. – К. : Знання, 2008. – 467 с.
3. Богдановская, И. Ю. Делегированное законодательство в странах «общего права»: сравнительно-правовые аспекты [Текст] / И. Ю. Богдановская // Право и политика. – 2006. – № 10. – С. 60-65.
4. Веркиенко Л. В. Делегированное законодательство: необходимость для Российской Федерации / Л. В. Веркиенко // Государственное строительство и право. – 2011. – № 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.fpa.su> .
5. Дзыбова С. Г. Институт делегированного законотворчества / С. Г. Дзыбова // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2006. – № 2. – С. 131-134.
6. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / Жак Зіллер. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
7. Кирякова И. Н. Делегирование законодательных полномочий в конституционном праве: Республика Беларусь и зарубежный опыт : автореферат дисс... на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / И. Н. Кирякова. – Минск : [б. и.], 2011. – 24 с.
8. Кирякова И. Н. Институт делегированного законодательства в странах романо-германской правовой семьи: теория и практика применения / И. Н. Кирякова // Современные тенденции развития юридической науки и правоприменительной практики : междунар. науч.-практ. конф., г. Киров, 3-4 декабря 2009 года. – Киров: Наука, 2009. – С. 27-34.
9. Кирякова И. Н. Историческое и теоретическое обоснование делегирования законодательных полномочий / И. Н. Кирякова // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д. Экономические и юридические науки. – 2009. – № 4. – С. 116-121.
10. Кирякова И.Н. Конституционное закрепление института делегированного законодательства в зарубежных странах / И. Н. Кирякова // Вестн. Белорус. гос. ун-та. Сер. 3. – 2010. – № 2. – С. 68- 71.

11. Кирякова И. Н. Роль применения зарубежного опыта для устойчивого развития Республики Беларусь / И. Н. Кирякова // Беларусь в современных геополитических условиях: политико-правовые и социально-экономические аспекты устойчивого развития : респ. науч.-практ. конф., Минск, 20 марта 2009 года. – Минск : Наука, 2009. – С. 76-77.
12. Крутоголов М. А. Президент Французской республики. Правовое положение / М. А. Крутоголов. – М. : Наука, 1980. – 336 с.
13. Лагун Д. А. Акты исполнительной власти, имеющие силу закона: сравнительно-правовой анализ / Д. А. Лагун // Право и демократия. – 2006. – Вып. 17. – С. 3-21.
14. Седельник В. В. Взаимодействие правовых систем (на примере делегированного законодательства) / В. В. Седельник, С. Е. Чебуранова // Конституционно-правовое регулирование общественных отношений в Республике Беларусь и других европейских государствах : сб. науч. ст. / ГрГУ им. Я. Купалы ; [отв. ред. Н. В. Сильченко]. – Гродно: ГрГУ, 2011. – С. 25-27.
15. Троицкий, В. С. Делегированное законотворчество : Теория и практика : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 – Теория и история права и государства ; История учений о праве и государстве / В. С. Троицкий. – М., 2005. – 20 с.
16. Чебуранова С. Е. К уточнению понятия делегированного законодательства / С. Е. Чебуранова // Теория и практика правотворчества и правоприменения: Республика Беларусь в условиях интеграционных процессов: Тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф. – Гродно, 2007. – С. 57-60.
17. Decyzja Rady Konstytucyjnej № 2005-510 DC z 20 stycznia 2005 r. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parlement.fr/index.html>.
18. Executive Decree Authority / Edited by John M. Carey, Matthew Soberg Shugart. – Cambridge : Cambridge University Press, 1998. - 345 p.
19. Favoreau L. Droit constitutionnel / L. Favoreau, P. Gaïa, R. Ghevontain. – Paris: Dalloz, 2007. – 988 с.
20. Krzemiński M. Stanowienie i charakter prawny ordonansów w V Republice Francuskiej / Marcin Krzemiński // Przegląd Sejmowy. – 2011. – № 3(104). – S. 207-218.
21. Monnier S., La répartition des compétences et la hiérarchie des normes nationales à l'épreuve de l'application du droit communautaire / S. Monnier. – Revue française de droit constitutionnel. – 2006. – № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.puf.com>
22. Nowakowski M. Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym / Maciej Nowakowski // Przegląd Sejmowy. – 2005. – № 3(68). – S. 47-66.
23. Pünder H. Democratic Legitimation of Delegated Legislation: A Comparative View on the American, British and German Law / Hermann Pünder // The International and Comparative Law Quarterly. - Vol. 58. - № 2. - P. 353-378.
24. Verzichelli L. Italy: Delegation and Accountability in Changing Parliamentary Democracy / L. Verzichelli // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York : Oxford University Press Inc., 2003. – P. 445-473.
25. Winter L., Dumont P. Belgium: Delegation and Accountability under Partitocratic Rule / L. Winter, P. Dumont // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York : Oxford University Press Inc., 2003. – P. 253-280.
26. Zakrzewski W. Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej / W. Zakrzewski. – Krakow : Uniwersytet Jagielloński, 1959. – 71 s.

Рецензенти: Антонова Л. В., д.держ.упр., доцент;
Іванов М. С., д.політ.н., професор

© Сорока С. В., 2012

Стаття надійшла до редколегії 21.12.2011 р.