

ДЕЛЕГОВАНА ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ: ДОКТРИНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ КАТЕГОРІЇ

Ярова Д. В.,

*студентка Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Ярова Д. В. Делегована законотворчість: доктринальний аналіз категорії.

Статтю присвячено дослідженню існуючих доктринальних підходів до розуміння поняття “делегована законотворчість”. Актуальність теми обумовлена новими викликами, що постають перед українським суспільством, потребою нових механізмів швидкого державного реагування на потенційні зміни в різноманітних сферах суспільних відносин.

У статті проаналізовані наукові підходи до визначення категорії “законотворчість”. Крім того, акцентовано увагу на тому, що одні вчені, розкриваючи сутність законотворчості, головним елементом вважають суб’єктів, інші – процес узгодження інтересів, ще інші – кінцевий результат. У статті сформульовано нову дефініцію зазначеного вище поняття, що надає можливість звернути увагу на всі означені аспекти. У межах дослідження зосереджено увагу на формах участі держави в законотворчості, однією з яких є делегована законотворчість. Для розкриття її правової природи здійснено аналіз як філологічної літератури, в межах якої встановлено лексико-семантичне значення поняття, так й існуючих наукових підходів до визначення категорії “делегована законотворчість”. У статті проаналізовано зарубіжну літературу та з’ясовано й досліджено англійські еквіваленти вищезазначеного поняття. Сформовано основні ознаки делегрованої законотворчості, серед яких особливої уваги приділено наступним: наявність у створеного нормативно-правового акту юридичної сили закону; наявність законодавчого повноваження, яке делегується та виходить із закону або за прямим дорученням законодавчого органу держави іншому органу; забезпечення системи контролю за реалізацією делегованих повноважень. Обґрунтовано авторське бачення поняття “делегована законотворчість”, що конкретизує згадані основні ознаки. Визначено особливості делегрованої законотворчості та з’ясовано співвідношення із похідними категоріями.

Ключові слова: делегована законотворчість, законотворчість, доктринальні підходи, політико-правовий процес, розподіл влади.

Yarova D. V. Delegated legislation: a doctrinal analysis of the category .

The article is devoted to the study of existing doctrinal approaches to understanding the concept of “delegated legislation”. The relevance of the topic is determined by the new challenges facing Ukrainian society, the need for new mechanisms of rapid state response to potential changes in various spheres of social relations. The article analyzes scientific approaches to defining the category “legislation”. Besides, the attention is focused on the fact that some scientists, revealing the essence of the legislation, consider subjects to be the main element, others consider the process of coordination of interests, and still others consider the final result. The article formulates a new definition of the above-mentioned concept, which provides an opportunity to pay attention to all the specified aspects. Within the framework of the study, the attention is focused on the forms of state participation in the legislation, one of which is the delegated legislation. In order to reveal its legal nature, an analysis of both the philological literature, within which the lexical-semantic meaning of the concept was established, and existing scientific approaches to the definition of the category “delegated legislation” was carried out. The article analyzes foreign literature and finds out and researches the English-language equivalents of the above-mentioned concept. The main features of the delegated legislation have been formed, among which a special attention is paid to the following: the presence of the created normative-legal act of the legal force of law; the presence of a legislative authority that is delegated, comes from the law or by direct mandate of the legislative body of the state to another body; ensuring a system of control over the implementation of delegated powers. The author’s vision of the concept of “delegated legislation”, which

specifies the mentioned main features, is substantiated. The peculiarities of the delegated legislation are determined and the relationship with derived categories is clarified.

Key words: delegated legislation, legislation, doctrinal approaches, political and legal process, distribution of power.

Постановка проблеми. Розподіл влади на три гілки як одна з основних засад сучасного конституціоналізму дозволяє мінімізувати посягання суб'єктів владних повноважень на узурпацію влади в державі та забезпечити можливості для вільного та демократичного існування суспільства. Однак реальний розвиток та ускладнення суспільних відносин усе частіше потребують гнучкості державного апарату та швидкого реагування на нові виклики, що, у свою чергу, певним чином розвиває компетенцію гілок влади та спричиняє відступ від політичних ідей Ш. Л. Монтеск'є та Дж. Локка. У таких умовах україно важливо звернути увагу на механізм делегування законодавчих повноважень, адже законотворчість за своєю природою є складним та довготривалим процесом, до якого може бути залучено багато суб'єктів із різними політичними інтересами.

Зважаючи на те, що українське суспільство вже не один рік стикається зі страшними загрозами, серед яких: анексія Автономної Республіки Крим, окупація східних територій, пандемія, а зараз ще й повномасштабне військове вторгнення російської федерації – необхідність з'ясування сутності інституту делегованої законотворчості як потенційного засобу відповіді на нові виклики постає з новою гостротою. Розкриття ж правової природи будь-якої категорії потребує, перш за все, глибокого доктринального розуміння певного явища та його осмислення на теоретичному рівні, що в подальшому може допомогти окреслити шляхи удосконалення національної правотворчості та юридичної техніки. Відтак, обрана тема має не лише теоретичне та практичне значення, а й переконливу актуальність.

Метою статті є комплексний аналіз існуючих доктринальних підходів до розуміння сутності делегованої законотворчості, обґрунтування авторського бачення цієї категорії та її ознак.

Інститут делегованої законотворчості вже впродовж тривалого часу є предметом дослідження як відомих філософів, так і зарубіжних вчених, серед яких: Сесіл Т. Карр та інші. Однак слід зазначити, що у вітчизняній юридичній науці вказаний правовий інститут, 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.

Виклад основного матеріалу. Доктринальний рівень розуміння категорії “делегована законотворчість” потребує, на нашу думку, глибокого розуміння правової природи законотворчості, адже це поняття є родовим по відношенню до першого та включає його до свого складу. Зазначимо, що в законодавстві України відсутня легальна дефініція вказаного поняття. Окрім того, категорія “законотворчість” досить рідко вживається в нормативно-правових актах, що зумовлює певну складність розуміння її сутності. У таких умовах доцільно розглянути існуючі точки зору науковців до визначення досліджуваного поняття. Зазначимо, що на сучасному етапі розвитку правової думки в юридичній літературі відсутній єдиний підхід до розуміння правової природи законотворчості, що пояснюється як багатоаспектністю категорії, так і тим, що вказане поняття є предметом аналізу не лише юридичних, а й багатьох інших наук, кожна з яких застосовує власну методологію та акцентує увагу на окремих ознаках та властивостях вказаного явища.

Розкриття сутності поняття “законотворчість” більш доречно розпочати з філологічного аспекту, адже лексико-семантичне значення слова формує основу для буквального тлумачення змісту категорії в межах різних галузей знань. Зазначене поняття за своєю словниковою будовою є утвореним шляхом складення двох основ “закон” та “творчість” за допомогою інтерфікса “о”. Слід зазначити, що “закон” є багатозначним словом, відповідно до Академічного тлумачного словника української мови може мати значення: 1) встановленого найвищим органом державної влади загальнообов'язкового правила, яке має найвищу юридичну силу; 2) загальноприйнятого, усталеного правила співжиття, норми поведінки; 3) основних правил в якій-небудь діяльності людської діяльності, що впливають із самої суті справи; 4) об'єктивно існуючого, постійного і необхідного взаємозв'язку між предметами, явищами або процесами, що впливає з їх внутрішньої природи, сутності; закономірності; 5) сукупності догм (основних положень) якої-небудь релігії, віровчення [1]. Проаналізувавши положення Конституції України та Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”, зазначимо, що саме перше його словникове значення є притаманним для юридичних наук та застосовується в законодавстві України.

Творчість же відповідно до вже згаданого Академічного тлумачного словника української мови можливо розглядати як діяльність людини, спрямовану на створення духовних і матеріальних цінностей або як те, що створено внаслідок такої діяльності, сукупність створеного кимось [2]. Відповідно до лексико-семантичної точки зору, яка засновується в нашому випадку на законодавстві України, законотворчість є діяльністю парламенту, спрямованою на створення нормативно-правових актів вищої юридичної сили, тобто законів.

У науковій літературі обґрунтовано чимало підходів до визначення поняття “законотворчість”, які акцентують увагу на різних проявах одного й того ж явища. З. Погорелова, О. Копиленко, О. Богачова звертають увагу переважно на регламентацію та суб’єктів, тим самим пов’язуючи законотворчість із діяльністю виключно законодавчого органу [3, с. 13-14; 4, с. 10]. За такого підходу відбувається фактичне отождення категорій “законотворчість” та “законодавчий процес”. Звичайно, співвідношення цих двох понять є предметом наукової дискусії, але в межах нашої публікації ми схильні розглядати їх як самостійні категорії, які, однак, взаємодіють між собою. На нашу думку, варто погодитись з точкою зору Ю. Шапран стосовно того, що в законотворчості завжди наявна невід’ємна політична складова [5, с. 93].

Не менш важливим для розуміння сутності законотворчості є підхід, відповідно до якого вказане поняття розглядається як політичний процес узгодження інтересів. Зазначимо, що така точка зору є притаманною переважно для політичних наук. Так, наприклад, в одній з політичних енциклопедій законотворчість розглядається як процес узгодження політичних інтересів в суспільстві, правове закріплення результатів такого узгодження у змісті законів, що надає їм загальнообов’язкового характеру [6, с. 47-48]. Важливо зазначити, що окремі прояви вказаної точки зору наявні й серед представників правових наук. Так, Ю. Шапран у своєму дисертаційному дослідженні розглядає законотворчість як політико-правовий процес виявлення, узгодження та закріплення політичних, економічних та соціальних інтересів держави, інших суб’єктів політичної системи та інститутів громадянського суспільства, механізмів їх гарантування та реалізації політичного багатоманіття шляхом підготовки законопроекту, його внесення на розгляд, обговорення та прийняття уповноваженими суб’єктами [5, с. 3].

Слід згадати підхід, який акцентує увагу дослідників на кінцевому результаті законотворчості, тобто прийнятті закону. Так, такі вчені, як: М. Теплюк, О. Ющик – під законотворчістю розуміють виключно діяльність з підготовки та прийняття законів державою, а також внесення змін до них або їх скасування, що здійснюється парламентом або шляхом референдуму безпосередньо народом всієї держави [7, с. 59-60; 8, с. 144-145]. Такий підхід найчастіше розглядають як вузьке розуміння категорії “законотворчість”. Деякі дослідники: Ж. Дзейко, Н. Пархоменко – також звертаючи увагу на кінцевий результат, розглядають вказане поняття й у широкому значенні, розуміючи під законотворчістю процес прийняття, зміни або скасування положень актів чинного законодавства, незалежно від форми їх закріплення, юридичної сили та місця в системі законодавства [9, с. 112; 10, с. 87]. Така точка зору аргументується тим, що саме поняття законодавства відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 не обмежується виключно законами України, а є дещо ширшим та включає до свого складу ще й інші акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, у деяких випадках нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади та міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України [11].

На нашу думку, важливим є застосування комплексного підходу до розкриття сутності законотворчості, під яким ми пропонуємо розуміти політико-правовий процес, в основу якого покладено можливість узгодження волі різних політичних груп та владних суб’єктів шляхом розробки, обговорення, прийняття та оцінки закону з можливістю його подальшого редагування.

Для остаточного розуміння правової природи законотворчості слід зазначити про форми участі держави та інститутів громадського суспільства у цьому процесі. З огляду на це О. Скакун виокремлює безпосередню, санкціоновану, спільну та делеговану форму правотворчості [12, с. 300-301]. Хоча в наведеному вище судженні з’являється ще одне поняття “правотворчість”, яке за своїм обсягом є ширшим за “законотворчість”, ми вважаємо цілком доречним використати цю типологію й до категорії “законотворчість”, щоправда оминаючи спільну форму, адже під останньою розуміють процес створення нормативних угод, що за своєю природою не відповідає обґрунтованому нами визначенню законотворчості. Безпосередню законотворчість найчастіше розглядають як процес розроблення і ухвалення нормативно-правових актів (а також їх зміни, доповнення, скасування, систематизації). Під санкціонованою ж законотворчістю розуміють процес закріплення (утвердження, визнання) актів, ухвалених громадськими організаціями або попередній дозвіл на видання таких актів, або санкціонування норм-звичаїв.

У відповідності до зазначеного вище розуміння поняття “законотворчість” розглянемо теоретичні аспекти інституту делегованої законотворчості. За аналогією із аналізом попередньої категорії, розглянемо лексичне значення слова “делегування”. Так, відповідно до Великого тлумачного словника сучасної мови під вказаною лексемою розуміють передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб’єкта права повернути їх до власного виконання [13]. Слід акцентувати увагу на тлумаченні вказаного поняття в юридичній довідковій літературі. Відповідно до Великої української енциклопедії делегування повноважень розглядають як тимчасову передачу для виконання від одного суб’єкта управління (органу чи посадової особи) іншому суб’єкту функцій та повноважень із збереженням у делегуючого суб’єкта права повернути їх до власного виконання та збереження за ним дійового контролю за реалізацією делегованих повноважень [14, с. 40]. Важливим для розуміння є також підхід, що зазначений в Юридичній енциклопедії, відповідно до якого делегування повноважень розглядають як делегування парламентом законодавчих повноважень органам виконавчої влади або главі держави [15, с. 54].

На нашу думку, у вітчизняній юридичній науці науково-термінологічний апарат вказаної проблематики ще недостатньо розроблений, однак розглянемо окремі позиції українських дослідників із приводу згаданого питання. Так, С. Сорока розглядає делеговану законотворчість як видані урядом за уповноваженням парламенту нормативні акти, що фактично мають силу закону, у порядку поступки (делегування) парламентом уряду деяких законодавчих повноважень [16, с. 55]. О. Віхров та І. Віхрова у підручнику з теорії держави і права під делегованою законотворчістю мають на увазі делегування законодавчих повноважень як безпосередньо уряду, так і деяким підконтрольним йому органам – міністрам, уряду суб’єктів федерації тощо [17].

У науковій літературі в аспекті делегування повноважень існує категорія “делегована правотворчість”. Зазначене поняття є ширшим за своїм обсягом, ніж делегована законотворчість, та включає останню до свого складу. Так, П. Гримасюк під делегованою правотворчістю розуміє “різновид форми правової діяльності, пов’язану із виданням нормативно-правового акту відповідно до повноваження, яке виходить із закону або за прямим дорученням одного (вищого) органу держави іншому (нижчому) зі збереженням певної системи контролю за реалізацією делегованих повноважень” [18, с. 9]. Такої ж позиції дотримується й О. Скакун [12, с. 301]. Зазначений підхід до розуміння категорії “делегована правотворчість” є вкрай важливим для розкриття обраної теми, адже вказане поняття є родовим по відношенню до “делегованої законотворчості”. Відповідно, ряд ознак, що є притаманними для першого поняття автоматично поширюються й на друге [19, с. 145].

Окрім того, для з’ясування сутності делегованої законотворчості вважаємо за доречне звернутись до зарубіжних наукових джерел. В англійській юридичній літературі існують два основні еквіваленти поняттю “законотворчість”. Перше з них – “legislation”, яке відповідно до Оксфордського словника вживається у двох значеннях як сукупність законів, прийнятих парламентом та як процес створення та затвердження законів [20]. Приблизно такий же підхід зазначено й у Кембриджському словнику [21]. Інший еквівалент поняття “законотворчість” – “law-making”, який не вживається в жодному з названих словників, але інколи в джерелах можна зустріти розуміння вказаного поняття як процесу створення закону [22]. Зазначимо, що другий еквівалент достатньо рідко застосовується в англійських джерелах по відношенню до делегованої законотворчості, найчастіше ми можемо зустріти поняття “delegated legislation”. Однак такий еквівалент акцентує увагу переважно на кінцевому продукті законотворчості, тобто законодавстві, що прийнято шляхом делегування повноважень. Найбільш вдалим контекстуальним перекладом поняття “делегована законотворчість”, на наш погляд, є формулювання “delegation of legislative power” (дословно – “делегування законодавчої влади”), адже саме це поняття тлумачиться в англійській літературі як визначений законом порядок, як певна послідовність, а не лише як результат.

Розглянувши основні доктринальні підходи до визначення досліджуваного, під делегованою законотворчістю ми будемо розуміти політико-правовий процес, в основу якого покладено прийняття нормативно-правового акту рівного за юридичною силою закону та відповідно до повноваження, яке виходить із закону або за прямим дорученням законодавчого органу держави іншому органу із збереженням певної системи контролю за реалізацією делегованих повноважень.

Таким чином, можемо зробити наступний висновок. Законотворчість як багатоаспектна категорія потребує комплексного підходу дослідження, за якого до уваги будуть братись суб’єкти, послідовність дій та кінцевий результат. Крім того, необхідно зважати на те, що зазначений процес має як правовий, так і політичний характер, адже, окрім нормативної регламентації діяльності, в основу вказаного поняття покладено узгодження політичних інтересів. Делегована ж законотворчість, яка була предметом ана-

лізу цієї статті, як більш вузьке поняття вбирає в себе всі ознаки наведеної вищій категорії та, крім того, має свої особливі характерні риси, серед яких: 1) наявність у новоствореного нормативно-правового акту юридичної сили закону; 2) наявність законодавчого повноваження, яке делегується та виходить із закону або за прямим дорученням законодавчого органу держави іншому органу; 3) законодавчий орган не може передати більше повноважень, ніж має сам, а також передати ті повноваження, які йому не належать; 4) нормативне закріплення можливості делегувати повноваження; 5) наявність спеціальної процедури прийняття делегованого нормативно-правового акту; 6) можливість залучення інститутів громадського суспільства; 7) наявність системи контролю за реалізацією делегованих повноважень.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови : Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL : ЗАКОН – Академічний тлумачний словник української мови (sum.in.ua).
2. Словник української мови : Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL : ТВОРЧИСТЬ – Академічний тлумачний словник української мови (sum.in.ua).
3. Погорєлова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Х., 2004. 19с.
4. Копиленко О. Л., Богачова О. В. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення : Колективна монографія у 2-х ч. К. : Реферат, 2010. Ч. 2. 696 с .
5. Шапран Ю.В. Законотворчість і політичний плюралізм: теоретико-правові та практичні аспекти взаємодії : дис. ... д-ра філос. наук за спеціальністю 081 "Право" / Київський національний ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2021. 248 с.
6. Казахстанська політична енциклопедія. Алмати : КДИ, КазДНУ ім. Аль-Фараби, 1998. 447 с.
7. Теплюк М. О. Введення закону в дію: теоретико-правові проблеми законодавчого регулювання : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. К., 2014. 416 с.
8. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу : Монографія. К. : Парламентське видавництво, 2004. 519 с.
9. Дзейко Ж. О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження : Монографія. К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. 360 с.
10. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології : Монографія. К. : Юрид. думка, 2008. 336 с.
11. Рішення Конституційного Суду України від від 9 липня 1998 року № 12-рп/98. URL : Рішення Конституційного Суд... | від 09.07.1998 № 12-рп/98 (rada.gov.ua)
12. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / Пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної мови. URL : делегування – Великий тлумачний словник сучасної мови (slovnyk.me).
14. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку "Юридичні науки". Укладачі: Бабка В. Л., Шумило М. М.; за ред. д. іст. н., проф. Киридон А. М. Київ : Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2017. 152 с.
15. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : "Укр. Енцикл.", 1998. Т. 2 : Д-Й. 744 с.
16. Сорока С.В. Делеговане законодавство як форма участі уряду в законодавчому процесі у країнах Європейського Союзу. Наукові праці. Державне управління. 2012. Випуск 169. Том 181. С. 54-62.
17. Віхров О.П., Віхрова І.О. Теорія держави і права : курс лекцій. Чернігів : Десна Поліграф, 2015. 304 с. URL : Делегована законотворчість – Теорія держави і права – Навчальні матеріали онлайн (pidru4niki.com)
18. Грималюк П. О. Делегована правотворчість: теоретико-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2013. 20 с.
19. Конверський А.Є. Логіка : підручник 2-ге вид. Київ : ВПЦ "Київський університет", 2017. 391 с.
20. Oxford Learner's Dictionaries. URL : legislation noun – Definition, pictures, pronunciation and usage notes | Oxford Advanced Learner's Dictionary at OxfordLearnersDictionaries.com.
21. Cambridge Dictionary. URL : Определение LEGISLATION в кембриджском словаре английского языка (cambridge.org).
22. Macmillan Dictionary. URL : LAW-MAKING (adjective) definition and synonyms | Macmillan Dictionary.
23. Загальна теорія права. Нормативний курс : підруч. для студ.-юристів / за ред. д-ра юрид. наук, проф. С. В. Бобровник. Київ : Юрінком Інтер, 2021. 596 с.