

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.3.8>

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ДЕЛЕГОВАНОГО ЗАКОНОДАВСТВА (НА ПРИКЛАДІ КРАЇН АНГЛО-АМЕРИКАНСЬКОЇ СИСТЕМИ ПРАВА)

Турчинов К.О.,
*кандидат юридичних наук,
докторант Західноукраїнського національного університету
ORCID: 0009-0005-8620-8770
e-mail: o.turchynov@gmail.com*

Турчинов К.О. Судовий контроль делегованого законодавства (на прикладі країн англо-американської системи права).

Використання делегованого законодавства як засобу управління заслуговує на значну увагу з огляду на величезний вплив, який він може мати на життя громадян. Хоча реформування процесу парламентського контролю є важливим засобом мінімізації неналежного використання делегованого законодавства, ця робота досліджує можливість більш ефективного використання судового контролю як додаткового механізму контролю на прикладі національних правових систем держав англо-американської правової сім'ї. Мета дослідження – з'ясувати особливості механізму судового контролю делегованого законодавства в країнах англо-американської світової системи права. У процесі дослідження застосовано такі методи наукового дослідження, як структурно-функціональний, системний, методи логіки, порівняльно-правовий, юридично-догматичний, тлумачення норм права тощо.

Здійснено теоретичний аналіз сутності делегованого законодавства як актів виконавчої влади та його відмінностей від первинного законодавства з метою визначення належної нормативної орієнтації судового контролю – дотримання моральних вимог відносин делегування, забезпечення демократичної підзвітності і верховенства права. Проаналізовано підстави для перегляду делегованого законодавства. Подано результати спроби критичної оцінки можливих способів заповнення наявних доктринальних прогалин. Зроблено висновок про те, що доктрина недеделегування та інститут судового контролю загалом, що ґрунтується на верховенстві права, спрямовані на здійснення делегованих повноважень та розглядаються як найбільш ефективні у справі врегулювання прийняття та виконання делегованого законодавства. Чинні підстави для перегляду, які досі застосовувалися до законодавства про делеговані повноваження в країнах англо-американського права, в основному спрямовані на забезпечення моральної відповідальності депутатів, але все ж недостатньо враховують специфічні проблеми демократичної підзвітності та верховенства права. Тому для того, щоб судовий контроль міг безпосередньо вирішувати окремі проблеми демократичної підзвітності та верховенства права, що виникають у зв'язку з делегованим законодавством, важливо розробити універсальну доктрину судового контролю, яка б регулювала як надання делегованих законодавчих повноважень, так і реалізацію таких повноважень.

Ключові слова: делеговане законодавство, судовий контроль, законодавча влада, виконавча влада, англо-американське право.

Turchynov K.O. Judicial control of delegated legislation (based on the example of the Anglo-American legal system).

The use of devolved legislation as a means of governance deserves considerable attention given the enormous impact it can have on the lives of citizens. While reforming the process of parliamentary oversight is an important means of minimizing the misuse of delegated legislation, this paper explores the possibility of more effective use of judicial review as an additional oversight mechanism on the example of national legal systems of the Anglo-American legal family. The purpose of the study is to find out the peculiarities of the mechanism of judicial review of delegated legislation in the countries of the Anglo-American (common) world system of law (legal family). In the course of the study, the author

applied such methods of scientific research as structural and functional, systemic, logic, comparative legal, legal and dogmatic, interpretation of legal norms, etc.

The author makes a theoretical analysis of the essence of delegated legislation as acts of executive power and its differences from primary legislation with a view to determining the proper normative orientation of judicial control over delegated legislation – compliance with the moral requirements of delegation relations and ensuring democratic accountability and the rule of law. The author analyzes the grounds for reviewing delegated legislation. The author presents the results of an attempt to critically assess the possible ways to fill the existing doctrinal gaps. It is concluded that the doctrine of non-delegation and the principle of judicial review based on the rule of law are aimed at exercising delegated powers and are considered to be the most effective. They are aimed at the implementation of delegated lawmaking and can effectively complement the legislation on judicial review of delegated legislation. The existing grounds for review that have been applied to delegated legislation in Anglo-American law countries so far are mainly aimed at ensuring the moral responsibility of MPs, but still do not sufficiently address the specific problems of democratic accountability and the rule of law. Therefore, in order for judicial review to be able to directly address the specific democratic accountability and rule of law issues arising from delegated legislation, it is important to develop a universal doctrine of judicial review that would regulate both the granting of delegated legislative powers and the exercise of such powers.

Key words: delegated legislation, judicial review, legislative power, executive power, Anglo-American law.

Постановка проблеми. Делеговане законодавство – поширене явище в країнах загального права. Постанови, підзаконні акти та правила, серед іншого, є формами делегованого законодавства. Незважаючи на таке розмаїття термінів, усі вони мають одну спільну рису – вони приймаються органами виконавчої влади в рамках законодавчих повноважень, делегованих їм законодавчою владою.

Поширення делегованого законодавства можна частково пояснити загальним розширенням повноважень інституцій виконавчої влади. Утім делеговане законодавство надає органам державної влади певні переваги. Зокрема – право видавати нормативно-правові акти, що мають юридичну силу, без необхідності проходити через процедури парламентського затвердження [1, р. 436]. Інші переваги делегованого законодавства включають його здатність використовувати технічний досвід органів виконавчої влади, а також більші можливості для експериментів, які воно надає [2, р. 156].

Одним з основних засобів регулювання делегованого законодавства є парламентський контроль. Однак дослідники відзначають, що парламентський контроль за делегованим законодавством страждає від різних недоліків, зокрема – браку часу для змістовного вивчення, урядового контролю над порядком денним парламенту, неадекватності засобів правового захисту [3]. Тому варто звернути окрему увагу на судовий контроль як механізм регулювання делегованого законодавства.

Досвід врегулювання проблем із прийняттям та впровадженням делегованого законодавства, наявний в країнах англо-американської правової системи, за певних умов може бути використаний в правових системах романо-германського права, зокрема вартий вивчення в Україні.

Стан опрацювання цієї проблематики. Досліджувана проблематика знайшла висвітлення в наукових публікаціях ряду дослідників права. Ідеться, зокрема, про таких авторів, як F. Ahmed, E. Carolan, P. Craig, R. Gregson, J. Keyes, J. King, S. Shah, R. White та інші. Предметом дослідження вказаних авторів стали питання делегованого законодавства в системі діяльності органів виконавчої влади та її співвідношення з повноваженнями органів законодавчої влади. Разом з тим проблемі судового контролю за формуванням та реалізацією делегованого законодавства приділено недостатньо уваги. Тим більше, проблематика даного дослідження практично не висвітлювалася у працях українських дослідників, що зумовлює актуальність дослідження.

Мета дослідження – з'ясувати особливості механізму судового контролю делегованого законодавства в країнах англо-американської (загальної) світової системи права (правової сім'ї).

Виклад основного матеріалу. Хоча делеговане законодавство іноді називають «вторинним законодавством», його практичне значення є зовсім не другорядне. Це, зокрема, довела не так давно надзвичайно актуальна проблема врегулювання наслідків поширення пандемії Covid-19. Деякі з найважливіших законодавчих актів про охорону здоров'я, видані, зокрема, у Великій Британії

відповідно до Закону про охорону здоров'я 1984 року, надали органам виконавчої влади широкі повноваження щодо затримання та ізоляції людей з метою зменшення передачі смертельно небезпечного вірусу [3, р. 83].

Багато хто висловлює занепокоєння щодо використання делегованого законодавства для вирішення питань великої політики – питань, які мають значні економічні або політичні наслідки і які мають загальне значення для громадян [2]. Наприклад, Закон Великої Британії про охорону дитинства 2016 року надав Державному секретарю значні повноваження, зокрема, встановлювати кримінальні правопорушення, пов'язані з розголошенням інформації про отримання допомоги на безкоштовний догляд за дітьми, і навіть відступати від максимального покарання, передбаченого Законом за такі правопорушення, шляхом прийняття додаткових нормативно-правових актів. Таке надання органам виконавчої влади нечітко сформульованих правотворчих повноважень фактично суперечить традиційній концепції взаємовідносин між первинним і делегованим законодавством [4].

Оцінюючи судовий контроль як засіб контролю за використанням делегованого законодавства, важливо насамперед зрозуміти, якою має бути нормативна спрямованість такого судового контролю.

Ф. Ахмед запропонував інтерпретаційну теорію судового контролю. На його думку, підстави для судового контролю в адміністративному праві можна пояснити як засіб примусу адміністраторів до виконання їхніх моральних обов'язків як делегатів Парламенту або Корони. Дослідник виділив три типи відносин делегування, кожен з яких накладає на делегатів різні моральні обов'язки: 1) делегування мандату, що вимагає виконання конкретних інструкцій делегатів з невеликою свободою дій, наданою делегатам; 2) делегування повноважень, що вимагає від делегатів надання конкретної форми загальним або абстрактним цілям делегата; 3) делегування виконання, що вимагає від делегатів надання конкретної форми його загальним або абстрактним завданням [5, р. 783]. На думку дослідника, різні підстави судового контролю можна розуміти як такі, що спрямовані на дотримання адміністраторами моральних обов'язків, виражених у кожному з цих типів відносин делегування, і стверджує, що ця теорія судового контролю добре узгоджується з існуючою доктриною судового контролю. Оскільки підстави для судового оскарження актів виконавчої влади у більш широкому сенсі можуть теоретично ґрунтуватися на моральних обов'язках, покладених на делегатів, як це пропонує Ф. Ахмед, то є підстави вважати, що судовий перегляд делегованого законодавства може здійснюватися на тих же підставах, що і судовий контроль за діями виконавчої влади.

Суди піддають делеговане законодавство перевірці на основі звичайних підстав для перевірки дій виконавчої влади [2, р. 455]. Наприклад, суди визнавали недійсним те делеговане законодавство, що виходило за межі сфери дії або суперечило основному первинному законодавству [6].

Наприклад, у справі *Commissioners of Customs and Excise v Cure & Deeley Ltd* суд постановив, що слова «видаються їм необхідними» не надають необмеженої свободи дій органам виконавчої влади [7, р. 15]. Суди демонстрували готовність визнати делеговане законодавство недійсним на цій підставі, що відповідне положення первинного законодавства було сформульовано органами виконавчої влади надто широко. Суди також застосували підставу неналежної мети для перегляду делегованого законодавства. Адже, якщо делеговані законодавчі повноваження надаються для досягнення певних цілей, використання цих повноважень в інших цілях зробить їх незаконними [8, р. 20].

Зокрема, у справі *R (Public Law Project) v Lord Chancellor (Office of the Children's Comica)* у справах дітей Верховний Суд встановив, що позбавлення групи осіб права на отримання цивільних правових послуг на підставі вимоги до місця проживання шляхом делегованого законодавства було *ultra vires*, оскільки, серед іншого, встановлення такої вимоги виходило за межі мети законодавства, що надає повноваження [9]. Так, у справі *R (Asif Javed) v Secretary of State for the Home Department and Another*, Апеляційний суд визнав, що делеговане законодавство може бути оскаржене, і постановив, що наказ Міністра внутрішніх справ був ірраціональним [10]. Суди навіть припустили, що обов'язок консультування, передбачений загальним правом, повинен застосовуватися за певних обставин до прийняття делегованого законодавства.

Суди також визнали, що делеговане законодавство може породжувати законні очікування, так що подальша зміна позиції в ньому може бути визнана незаконною. Зрештою, суди посилалися на конституційний принцип при розгляді делегованого законодавства [3, р. 456]. Наприклад, у справі

R (UNISON) v Lord Chancellor (Equality and Human Rights Commission and Another intervening) Верховний Суд визнав недійсним наказ, яким передбачалося запровадити плату за подання позовів та апеляцій до судів з трудових спорів на тій підставі, що такий наказ перешкоджав би конституційному праву на доступ до правосуддя, а отже, вимагав би чіткого дозволу парламенту [11].

Цей короткий огляд закону про судовий контроль за делегованим законодавством підкреслює, що він базується, в основному, на загальних підставах для оскарження всіх видів виконавчої діяльності. Це зрозуміло, якщо взяти до уваги підхід Ф. Ахмеда до нормативної орієнтації судового оскарження на основі делегування повноважень. Якщо загальні підстави судового оскарження вже ґрунтуються на обмеженнях, притаманних природі делегованих повноважень, то ці підстави, безсумнівно, природно перекладаються на контекст судового контролю делегованого законодавства.

Утім проблема полягає в тому, що така підстава для перегляду може зробити це лише в дуже обмежений спосіб. Дійсно, лорд Сампсон у справі Bank Mellat визнав, що «суди неохоче покладають обов'язок дотримуватися принципу справедливості або проводити консультації щодо загальних законодавчих розпоряджень, які впливають на населення загалом або на значну його частину, за відсутності законних очікувань та які, як правило, ґрунтуються на обіцянках або усталеній практиці» [12].

Це підводить нас до другого конкретного висновку щодо судового перегляду делегованого законодавства. Дійсно, нормативна схожість між судовим контролем делегованого законодавства і судовим контролем за діями виконавчої влади в більш широкому сенсі не повинна затьмарювати той важливий момент, що між делегованим законодавством та іншими видами делегованих повноважень існують суттєві відмінності.

У науково-експертних колах ряду країн побутує думка для дискусії про можливість розробки закону про судовий контроль за виконанням делегованих повноважень [13, р. 458]. Питання полягає в тому, якої форми може набути така розробка. Один з варіантів – доктрина «основних питань», що набула поширення в судовій практиці Верховного Суду США. Ця доктрина вимагає, щоб, зіткнувшись із претензією на дуже значний обсяг делегованих повноважень, відповідний орган «повинен вказати на «чіткий дозвіл Конгресу» щодо повноважень, на які він претендує». Доктрина «основних питань» ґрунтується на можливості проведення чіткого розмежування між законодавчою та виконавчою владою.

Однак артикуляція такого розмежування може бути не такою простою, як спершу здається. Проілюструвати це можна на прикладі кількох рішень, винесених у юрисдикціях загального права. Високий суд Австралії у справі «Співдружність проти Грюнзайта» зіткнувся з міністерським розпорядженням відповідно до Закону про національну безпеку, що вимагав від іноземців-біженців чоловічої статі нести службу, яка була підпорядкована міністру внутрішніх справ [14]. Ключове питання, яке мав вирішити суд, полягало в тому, чи це розпорядження мало законодавчий характер, а отже, чи повинне воно відповідати процедурним вимогам щодо представлення в Парламенті. Вирішуючи це питання, суд постановив, що «загальна відмінність між законодавством і виконанням законодавства полягає в тому, що законодавство визначає зміст закону як правила поведінки або декларацію про повноваження, права чи обов'язки, тоді як виконавча влада застосовує закон у конкретних випадках». Застосовуючи цей тест, суд вказав, що міністерське розпорядження, яке розглядалося, було лише застосуванням загального правила до конкретних обставин, а тому не було законодавчим за своєю природою – воно не змінювало зміст закону, не розширювало і не обмежувало його, і не створювало нового правила поведінки [6].

Доктрина «основних питань» фундаментально ґрунтується на проблематичній картині адміністративного врядування, тобто на тому, що виконавча влада слугує лише «приводним ремнем» для законодавчої влади, виконуючи та втілюючи в життя політичні рішення, прийняті законодавчою владою. Однак, як зазначив суддя Стівенс, очевидно, що адміністративні органи відіграють набагато більшу роль в сучасному адмініструванні, ніж передбачає ця модель. Вони дійсно встановлюють правила та беруть участь у формуванні політики [2, р. 160].

Виникає питання, чи може правова доктрина сприяти важливим інтересам, які обслуговує доктрина «основних питань», але при цьому уникати фундаментальних труднощів, які виникають у зв'язку з наявністю інтересів, що обслуговуються цією доктриною.

Можливий спосіб зробити це – не зосереджуватися на характері функцій, які можуть бути належним чином делеговані, а на тому, щоб гарантувати, що надання та здійснення делегованих законодавчих повноважень відповідає стандартам верховенства права.

Відповідну доктрину, спрямовану на забезпечення делегування правотворчих повноважень відповідало стандартів верховенства права, можна знайти в різних юрисдикціях загального права. Ця доктрина (названа «доктриною недеделегування») зазвичай здатна зробити неприпустимим певне делегування законодавчих повноважень [15]. Вона зосереджена не стільки на характері функції, яку намагається виконувати виконавча влада, а скоріше на способі, в який делегується законодавча влада.

Незалежно від предмета делегованих повноважень, адепти доктрини недеделегування вважають, що делегування правотворчих повноважень не може бути розпливчастим, і повинне містити достатні вказівки для органів виконавчої влади при здійсненні ними делегованих правотворчих повноважень.

Існує безліч способів, за допомогою яких можна сформулювати дану доктрину. Один з помітних прикладів можна знайти в судовій практиці Верховного суду Ірландії. Існує ряд способів, за допомогою яких можна сформулювати доктрину недеделегування. Один з помітних прикладів можна знайти в судовій практиці Верховного суду Ірландії. Так, ірландські суди постановили, що виключне наділення законодавчою владою ірландського парламенту, закріплене в статті 15 Конституції Ірландії, вимагає прийняття доктрини недеделегування [6]. Переважні вимоги цієї доктрини цієї доктрини були вперше сформульовані у фундаментальній справі *Cityview Press v an Chomhairle Oilina (Cityview Press)* [16]. Одним з аргументів, наведених у Верховному суді Ірландії було те, що Парламент Ірландії неправомірно делегував свої законодавчі повноваження Управлінню промислового навчання, надавши йому право накладати податок на роботодавців у певних галузях промисловості з метою фінансування промислового та комерційного навчання. Розглядаючи цей аргумент, Верховний Суд сформулював підхід «принципів і політики»: «критерій полягає в тому, чи є те, що оскаржується як несанкціоноване делегування парламентських повноважень, чимось більшим, ніж просто реалізацією принципів і політики, що містяться в самому законі». Якщо так, то будь-яке передбачуване здійснення такого делегування повноважень буде неконституційним. Застосовуючи цей тест, суд у справі *Cityview Press* встановив, що неконституційного делегування законодавчих повноважень не відбулося, оскільки первинне законодавство, про яке йдеться, містив «чіткі декларації політики та цілей», а повноваження щодо стягнення податків, надані згаданим інституції, зводилися не більше, ніж до «додавання останньої деталі, яка вводить в дію загальний закон, викладений у розділі».

Доктрина недеделегування, незалежно від того, якої конкретної форми вона може набути, допомагає розвивати демократичну підзвітність, хоча, слід визнати, у менш прямий спосіб, ніж доктрина «основних питань». Доктрина гарантує, що делеговані правотворчі повноваження будуть суттєво обмежені законом, сприяючи дотриманню основоположного принципу верховенства права, згідно з яким юридичні повноваження повинні мати правові межі. Така доктрина також сприяє інтересам верховенства права щодо ясності, вимагаючи, щоб делегування правотворчих повноважень не було неприпустимим розпливчастим. Однак вона робить неприпустимими певні делегування правотворчих повноважень у первинному законодавстві, що потім, природно, тягне за собою наслідки. Тому можна стверджувати, що доктрина недеделегування матиме менше значення в юрисдикціях, які дотримуються доктрини парламентського верховенства, наприклад, у Великій Британії.

Висновки. Для того, щоб судовий контроль міг безпосередньо вирішувати окремі проблеми демократичної підзвітності та верховенства права, що виникають у зв'язку з делегованим законодавством, важливо розробити універсальну доктрину судового контролю, яка б регулювала як надання делегованих законодавчих повноважень, так і реалізацію таких повноважень. Наразі необхідно на законодавчому рівні передбачити головні елементи згаданих вище доктрин. Вони зможуть більш безпосередньо враховувати унікальну демократичну підзвітність і верховенство права, які виникають у зв'язку з делегованим законодавством по відношенню до інших видів виконавчої діяльності.

Якщо дійсно визнати виключну важливість накладання обмежень на використання делегованого законодавства шляхом судового контролю, запропоновані доктрини мають кілька переваг. По-перше, вони зосереджуються на тому, як надаються та здійснюються делеговані правотворчі повноваження. Також запропоновані доктрини визнають, що органи виконавчої влади є незалежними суб'єктами, на яких покладено прийняття важливих політичних рішень, і прагнуть забезпечити, щоб ці органи здійснювали делеговані їм правотворчі повноваження у спосіб, відповідний принципу верховенства права.

Нарешті, запропоновані доктрини узгоджуються з нормативною орієнтацією судового контролю. Оскільки закон про судовий контроль дійсно нормативно орієнтований на дотримання моральних обов'язків депутатів, то запропоновані доктрини добре узгоджуються з цією нормативною основою. Якщо парламент як первинна інституція, на яку покладено функцію законотворення, може з повною підставою вважатися такою, що приймає закони у спосіб, відповідний принципу верховенства права, то це означає, що він має на меті, щоб будь-яке законодавче повноваження, яке він делегує, відповідало вимогам верховенства права як вираження його власного ставлення до законотворчості.

Чинні підстави для перегляду, які досі застосовувалися до законодавства про делеговані повноваження в країнах англо-американського права, в основному спрямовані на забезпечення моральної відповідальності депутатів, але все ж недостатньо враховують специфічні проблеми демократичної підзвітності та верховенства права. У статті розглянуто кілька можливостей заповнення цього доктринального простору і зроблено висновок, що впровадження пакета доктрин на первинному законодавчому рівні, спрямованих на здійснення делегованих законодавчих повноважень, є можливим шляхом розвитку інституту судового контролю.

Запропоновані доктрини доволі ефективно використовуються для сприяння державному судовому контролю за застосуванням делегованого законодавства, працюючи разом з іншими механізмами, такими як реформа парламентського контролю за делегованим законодавством. Дійсно, масштаб і складність проблеми, пов'язаної з делегованим законодавством, може вимагати саме такої багатогранної реакції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Craig P. *Administrative Law*. 8th edn. Sweet & Maxwell, 2016.
2. King J. The province of delegated legislation in E Fisher et al (eds). *The Foundations and Future of Public Law*. Oxford University Press, 2020.
3. Carolan E. Democratic accountability and the non-delegation doctrine. *Dublin University Law Journal*. 2011. No 33.
4. Hansard Society Delegated Legislation: The Problems with the Process (Hansard Society, 2021). URL: <https://www.hansardsociety.org.uk/projects/delegated-legislation-review>.
5. Ahmed F. The delegation theory of judicial review. *Modern Law Review*. 2021. No 84(4).
6. Wei Yao, Chng K. Re-examining judicial review of delegated legislation. *Legal Studies*. 2024. No 44. 81–98. DOI: 10.1017/lst.2023.7.
7. Keyes J. M. *Judicial Review of Delegated Legislation: The Long and Winding Road to Vavilov*. 2020. University of Ottawa. 36 p. URL: <https://www.canlii.org/en/commentary/doc/2020CanLIIDocs3679#1fragment/BQCwhgziBcwMYgK4DsDWszIQewE4BUBTADwBdoByCgSgBpltTCIBFRQ3AT0o tokLC4EbDtyp8BQkAGU8pAELcASgFEAMioBqAQQByAYRW1SYAEbRS2ONWpA>.
8. Shah, S.Z.H., Azeem, H.M. & Ayub, A. Exploring the Principles of judicial review in delegated legislation. *Social Sciences Spectrum*. 2024. 3(4). Pp. 17–30.
9. R (Public Law Project) v Lord Chancellor (Office of the Children's Commissioner intervening). 2016. UKSC 39.
10. R (Asif Javed) v Secretary of State for the Home Department and Another [2001] EWCA Civ 789.
11. R (UNISON) v Lord Chancellor (Equality and Human Rights Commission and Another intervening). Nos 1 and 2. 2017. UKSC 51.
12. Bank Mellat v Her Majesty's Treasury (No 2) [2013] UKSC 39 at 46, per Lord Sumption.
13. White R. Separation of powers and legislative supremacy. *Law Quarterly Review*. 2011. No 127 (Jul). Pp. 456–460.
14. *Whitman v American Trucking Associations, Inc.*, (2001) 531 US 457 at 488-489, per Justice Stevens.
15. Gregson R. When should there be an implied power to delegate? 2017, Jul. University of Oxford. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3599202.
16. *Cityview Press v an Chomhairle Oilina* [1980] IR 381.