



**Дмитро Якусик,**  
аспірант кафедри теорії права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

УДК 340.130

## *«Квазізаконои» як результат делегованої законотворчості*

На сьогодні в українській правовій науці дослідження питання результатів делегованої законотворчості не отримало достатньої уваги. Це пояснюється тим, що національна правова доктрина негативно ставиться до інституту делегованої законотворчості, базуючись тільки на чіткому розподілі влад, відносячи законотворчість лише до законодавчої гілки влади. Не можна не погодитися з тезою, що у більшості сучасних держав законодавча гілка влади зосереджується в руках представницьких органів державної влади, які наділені повноваженнями ухвалювати обов'язкові для всіх закони і контролювати їх виконання.

Метою статті є теоретичне дослідження проблеми інституту делегованої законотворчості. Досліджуючи це питання, маємо намір визначити значення зазначеного інституту у правовій системі України, показати приклади делегованої законотворчості на початку становлення сучасної української державності, виділити позитивні

і негативні характерні риси цього правового явища та його наслідки, зокрема наслідки делегованої законотворчості.

Сьогодні в Україні відсутні ґрунтовні дослідження проблематики делегованої законотворчості та її наслідки.

Проте це не означає, що проблематику інституту делегованої законотворчості науковці взагалі не розглядали.

Так, проблемою інституту делегованої законотворчості займалися такі науковці та практики, як: С. С. Алексєєв, А. Б. Венгерова, Г. А. Гаджиева, М. М. Марченко, Л. А. Морозова, В. С. Троїцький та інші російські науковці.

Авторитетний енциклопедичний юридичний словник визначає термін «делегована законотворчість» як видання урядом за уповноваженням парламенту нормативних актів, що мають силу закону [1, с. 43].

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає термін «делеговане законодавство» і наділяє

його ідентичним смислом з терміном «делегована законотворчість», що наводить енциклопедичний юридичний словник. По суті, два вищевказані терміни є однаковими за смисловим навантаженням, однак ми вважаємо, що поняття «делегована законотворчість» є більш точним, ніж «делеговане законодавство». Це пояснюється тим, що термін «делегована законотворчість» можемо поділити на дві частини: «делегування» та «законотворчість». Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає термін «делегування» як «передачу функцій, повноважень на певний час зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання» [2, с. 282]. Поняття «законотворчості» словник тлумачить як «підготовку і прийняття законів» [2, с. 397].

Проводячи паралель з терміном «делеговане законодавство», можемо розділити його також на дві частини: «делегування» та «законодавство». У зв'язку з тим, що значення «делегування» нами вже визначено, то дамо визначення тільки терміна «законодавство». Так, у Популярній юридичній енциклопедії сказано, що «законодавство – сукупність чинних нормативно-правових актів: законів, постанов, декретів, указів, наказів, інструкцій правотворчих органів, що регулюють правовідносини в державі...» [3, с. 142–143].

Вважаємо, більш доцільним використання терміна «делегована законотворчість» із таких міркувань: законотворчість передбачає підготовку і прийняття законів, а закони держави є нормативними актами, що регулюють найбільш важливі відносини у суспільстві і мають найвищу юридичну силу.

Таким чином, видані урядом постанови чи декрети в частині делегованих повноважень парламенту будуть мати найвищу юридичну силу, тобто таку ж, як закон. «Квазізакон» є також одним із видів нормативно-пра-

вового акта. Наведемо його визначення у нашій інтерпретації.

На нашу думку, «квазізакон» є видом нормативно-правового акта, який має юридичну силу закону, не будучи ним (декрет, постанова, указ і т. ін.), або сам закон, який немає юридичних ознак закону [4, с. 291].

У літературі пострадянського простору процес перерозподілу законодавчої влади отримав назву «делеговані законодавчі повноваження». Під ним розуміємо право видання за рішенням парламенту нормативних актів, що фактично мають силу закону. При цьому, зазвичай, підкреслюється, що законодавчі повноваження передаються від парламенту уряду, хоча практика делегування законодавчих повноважень, яка склалася, в сучасних умовах демонструє й інші варіанти «розділення» законодавчої влади.

Делегована законотворчість у традиційному варіанті, коли законодавчі повноваження передавалися від парламенту уряду, спочатку з'являється у Великій Британії в XVII ст., але отримує свій основний розвиток в кінці XIX – на початку XX ст., після закінчення Першої світової війни досягає свого апогею. Це відображається в умовах, коли уряд особливо потребував оперативного реагування на найбільш важливі суспільні проблеми.

У незалежній Україні введення та розвиток інституту делегованої законотворчості починається на самому початку становлення держави. Першим етапом є період 1992–1993 рр. Так, 19 грудня 1992 р. це питання вирішено на конституційному рівні. Верховна Рада України доповнила чинну тоді Конституцію 1978 р. ст. 97<sup>1</sup>, якою було запроваджено делегування Урядові частини законодавчих повноважень Верховної Ради. Передбачалося, що у виняткових випадках Верховна Рада України двома третинами голосів від загальної кількості народних депутатів України може законом делегувати Кабінетові

Міністрів України на певний термін повноваження видавати декрети у сфері законодавчого регулювання з окремих питань, визначених п. 13 ст. 97 Конституції України 1978 р., а саме: здійснення законодавчого регулювання відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, бюджетної і кредитно-фінансової систем, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення, охорони навколишнього середовища, використання і відтворення природних ресурсів України, інших відносин, які потребують законодавчого врегулювання. Таким чином, Кабінет Міністрів України видавав декрети – «квазізакони» у період з 19 грудня 1992 р. по 21 травня 1993 р. Цими «квазізаконами» (декретами) зупинялася дія окремих законів, вносилися суттєві зміни до законодавчих актів. На думку дослідниці Л. Т. Кривенко, реалізація інституту делегованої законотворчості мала багато негативних наслідків для держави у період 1992–1993 рр. Делегована законотворчість може мати негативні риси та нести небажані результати, зокрема: зловживання урядом наданими йому повноваженнями парламентом у виданні «квазізаконів»; можливість впливати на важливі суспільні відносини у державі без контролю протягом певного часу; пониження ролі законодавчої гілки влади; реалізація надмірної влади у державі...

Дослідниця проблем делегованої законотворчості І. Ю. Богдановська зазначала, що проблема співвідношення законів і актів урядової правотворчості «стоїть найгостріше». Акти уряду не лише виступають «нарівні з актами парламенту, але і часто підміняють їх» [5, с. 127]. Подібне положення є наслідком загального зростання ролі уряду.

На відміну від указаних дослідників, ми вважаємо, що делегована законотворчість жодним чином не спри-

чиняє порушення значення виконавчої гілки влади над законодавчою. Це можна пояснити тим, що делегування повноважень уряду парламентом виходить з політичної волі законодавчого органу влади, а не через узурпаційні дії певних політичних сил чи лідерів. Крім того, процес делегування повноважень має строковий характер, парламент обмежує регулювання правових відносин урядом певною сферою, а також саме законодавчий орган дає остаточну згоду на введення в дію нормативного акта – «квазізакону».

Зазначену вище тезу можна обґрунтувати на прикладі Конституції Італійської Республіки. Саме в ній передбачено «механізм запуску» інституту делегованої законотворчості і його основні обмежувальні принципи; у ст. 76 зазначається, що «здійснення законодавчої функції може бути делеговано Уряду не інакше як з приписом керівних принципів та критеріїв такої делегації і тільки на обмежений час і з визначеного кола питань» [6, с. 435].

Справедливо зазначає науковець у галузі юриспруденції В. С. Троїцький, що «класична теорія розмежування влади виходить з того, що виконавча влада займається оперативним керівництвом державних завдань, ґрунтуючись на законах, прийнятих органом законодавчої влади. Проте ускладнення суспільних стосунків призводить до деяких відступів від класичної теорії розмежування влади. У зв'язку з цим ще в 1886 році В. Нечаєв у статті «Закон» говорив про «...неможливість чіткого проведення в сучасній державі принципу розмежування влади...» [7, с. 11–12].

Треба відзначити, що в сучасній юридичній науці існують й інші погляди на суть концепції поділу гілок влади. Так, датський юрист А. Рос, переробляючи принцип поділу влад у вчення про функції держави, відзначає: «У парламентарно-демократичній державі принцип поділу влад є

вираженням того положення, що існує технічний зв'язок між органом і його функцією. Функцію при цьому слід розглядати як виконання органом держави свого призначення залежно від організації і процедури діяльності самого органу» [8, с. 34–35]. І вслід за ним, інший російський учений М. А. Ісаєв відзначає, що «вже на термінологічному рівні влада може бути не розділена, а розподілена між органами держави» [8, с. 35].

Другим етапом розвитку та реалізації інституту делегованої законотворчості в Українській незалежній державі є період 1996–1999 рр. У 1996 р. український парламент ухвалює Конституцію України. Конституція у ст. 75 визначає, що «єдиним законодавчим органом є парламент – Верховна Рада України» [9]. Однак у п. 4 Перехідних положень Конституції містилася норма, яка наділяла Президента України «протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України правом видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України...» [9]. У другому абзаці п. 4 Перехідних положень зазначалося, що указ Президента України вступає в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не прийме закон або не відхилить поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і діє до набрання чинності закону, прийнятим Верховною Радою України з цих питань [9].

Таким чином, Президент України Л. Д. Кучма, який був на посаді Президента з 1993–2003 рр., видавав укази з економічних питань у період з 1996–1999 рр., що по своїй суті були «квазізаконами» до тих пір, доки парламент не врегулював суспільні

відносини шляхом прийняття закону. Такі укази мали юридичну силу закону держави, хоча за своєю сутністю ним не були, адже ухвалювалися виконавчою гілкою влади, а не законодавчою.

Нинішня Конституція України передбачає механізм делегування повноважень Президенту України, які має Верховна Рада України. Однак Конституція України 1996 року обмежувала процедуру делегування часом, протягом якого Президент мав право видавати укази з економічних питань – трьома роками. Такий строк засвідчував тимчасовість інституту делегованої законотворчості і спрямовувався на оперативне вирішення проблем, що накопичилися в економічній сфері.

Достатньо вдалими, на нашу думку, є практика делегованої законотворчості у Нідерландах, де Конституція чітко визначає коло питань, які регулюються лише законом. Тут не може бути делегування повноважень. Усі інші питання можуть вільно делегуватися, а делегування визначає загальні принципи, які повинен виконувати уряд, і встановлює короткі строки внесення законопроекту.

Україна – одна з небагатьох держав світу, яка застосувала інститут делегованої законотворчості через інститут Президента. У більшості європейських держав діє механізм, за яким повноваження парламенту делегуються уряду, а не Президенту, напряду.

Так в Австралії, Великій Британії, Італії, Франції, Німеччині, Швейцарії віддається пріоритет актам судових інстанцій та органів державного управління, які формують масив делегованого законодавства.

Тому вбачаємо, що передача законодавчих повноважень в Україні є не що інше, як тимчасове розширення прав виконавчої влади на правотворчість, вона не зазіхає в цілому на принцип поділу влад, але додає йому сучасної інтерпретації у світлі концепції взаємодії гілок влади.

Таким чином, аналіз практики застосування інституту делегованої законотворчості в Україні і європейських державах засвідчує, що у ЄС він є досить популярний.

В Україні був здійснений не притаманний більшості економічно розвинутих державам хід.

Отже, «квазізакони» як результат делегованої законотворчості можуть мати позитивні ознаки, як-то:

– оперативність. Так, у разі непередбачених обставин, коли потрібне термінове прийняття законів, «квазізакони» можна використовувати, не чекаючи закінчення повної процедури парламентської законотворчості;

– легкість у прийнятті «квазізаконів» через інститут делегованої законотворчості. Це реально економить час в ситуаціях, де він дуже важливий.

Можливість «квазізаконів» майже миттєво реагувати на різко змінені суспільні відносини;

– можливість «квазізаконів» змінювати деякі приписи національних законів держави. Ця риса пов'язана не з відміною закону, а з його зупиненням там, де він не потрібен;

– якість формування і регулювання суспільних відносин. Ця риса стоїть одночасно поруч з мобільністю прийняття «квазізаконів». Незважаючи на швидкість прийняття нормативних актів, вони, у свою чергу, є на якісному правовому рівні, бо уряд у своєму складі має компетентних спеціалістів у різних галузях. Якщо парламенту треба залучати таких спеціалістів і витрачати багато часу, то уряд його – навпаки – економить за рахунок наявності кваліфікованих кадрів у своєму складі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Юридический энциклопедический словарь* / О. Г. Румянцев, В. Н. Додонов. – М. : Инфра, 1996. – 384 с.
2. *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / уклад. і глов. ред. В. Т. Бусел. – К. : ВТФ Перун, 2007. – 1736 с.
3. *Популярна юридична енциклопедія* / кол. авт. : В. К. Гіжевський, В. В. Головенко та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
4. *Культура і право на початку ХХІ століття* / Д. В. Якусик // «Квазізакони» в системі джерел права України: Сьомі юридичні читання: матеріали Міжнародної наукової конференції 19–20 травня 2011 року. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. – С. 290–291.
5. *Богдановская И. Ю. Закон в английском праве* / И. Ю. Богдановская. – М. : Наука, 1987. – 143 с.
6. *Избранные конституции зарубежных стран* : [учеб. пособ. для бакалавров] / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Юрайт, 2012. – 795 с.
7. *Троицкий В. С. Делегированное законотворчество: теория и практика* / В. С. Троицкий. – М. : Рукопись, 2005. – С. 11–12.
8. *Исаев М. А. Основы конституционного строя Норвегии* / М. А. Исаев. – М. : Муравей, 2001. – С. 34–35.
9. *Конституція України від 28 червня 1996 р.* [Електронний ресурс] / Верховна Рада України // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

#### **Якусик Д. В. «Квазізакони» як результат делегованої законотворчості**

Стаття присвячена дослідженню значення інституту делегованої законотворчості для мобільного впливу на суспільні відносини в державі. Виявлено основні проблеми інституту делегованої законотворчості та звернено увагу на необхідність його існування на конституційному рівні.

**Ключові слова:** «квазізакон», законотворчість, делегована законотворчість, делегування повноважень.

**Якусик Д. В. «Квазизакон» как результат делегированного законотворчества**

Статья посвящена исследованию значения института делегированного законотворчества для мобильного влияния на общественные отношения в государстве. Выявлены основные проблемы института делегированного законотворчества и обращено внимание на необходимость его существования на конституционном уровне.

**Ключевые слова:** «квазизакон», законотворчество, делегированное законотворчество, делегирование полномочий.

**Yakusik D. «Quasilaws» are as a result of the delegated legislation**

The article is sanctified to research of value of institute of the delegated legislation for mobile influence on public relations in the state. The basic problems of institute of the delegated legislation are educed and paid attention to necessity of his existence at constitutional level.

**Key words:** «quasilaw», legislation, delegated legislation, delegation of plenary powers.