

Інституціоналізація делегованого законодавства в Україні як вимога європейської інтеграції

Владислав Ігорович Катилів*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна

*e-mail: v.i.katylov@nlu.edu.ua

Анотація

У статті здійснено комплексне теоретико-правове дослідження інституту делегованого законодавства в контексті адаптації української правової системи до стандартів Європейського Союзу. Актуальність теми зумовлена необхідністю пошуку балансу між ефективністю виконавчої влади та збереженням принципу верховенства права в умовах євроінтеграційних процесів. Метою статті є обґрунтування необхідності законодавчого закріплення механізму делегування законодавчих повноважень в Україні та визначення концептуальних засад його функціонування відповідно до принципів належного врядування (good governance). Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових та спеціально-юридичних методів. Компаративістський метод використано для аналізу моделей делегованого законодавства у країнах ЄС (Франція, Німеччина, Велика Британія); історико-правовий – для ретроспективного аналізу вітчизняного досвіду; системно-структурний метод дозволив визначити місце делегованих актів в ієрархії джерел права. Проаналізовано історичну ретроспективу розвитку цього інституту в Україні, починаючи від державотворчих процесів 1918–1920 років, через радянський період «квзіделегування», до суперечливого досвіду прийняття декретів Кабінету Міністрів України на початку 1990-х років. Особливу увагу приділено сучасній доктрині Конституційного Суду України, яка визначила фундаментальні критерії правомірності передачі законодавчих повноважень: законність, обґрунтованість, субсидіарність та обов'язковий контроль із боку суб'єкта-делеганта. Проведено порівняльний аналіз моделей делегованого законодавства провідних європейських країн (Великої Британії, Франції, Німеччини) та правової природи делегованих актів Європейської Комісії відповідно до статті 290 Договору про функціонування ЄС. Обґрунтовано необхідність переходу від фрагментарної підзаконної нормотворчості до системної інституціоналізації делегованого законодавства. Автором доведено, що відсутність спеціального законодавчого регулювання створює ризики для правової визначеності та може гальмувати імплементацію норм *acquis communautaire*. Як результат дослідження, запропоновано концепцію майбутнього Закону України «Про делеговане законодав-

ство», який має чітко розмежувати виконавчу нормотворчість та законодавче делегування, впровадити механізм «уповноважувальних законів» (*Enabling Acts*) та встановити багаторівневу систему парламентського і судового контролю.

Ключові слова: делеговане законодавство; європейська інтеграція; поділ влад; нормотворчість; Конституційний Суд України; правова визначеність; уповноважувальний закон; виконавчі органи.

Institutionalization of Delegated Legislation in Ukraine as a Requirement of European Integration

Vladyslav I. Katylov*

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

*e-mail: v.i.katylov@nlu.edu.ua

Abstract

*The article provides a comprehensive theoretical and legal study of the institute of delegated legislation in the context of adapting the Ukrainian legal system to European Union standards. The relevance of the topic is driven by the need to find a balance between the efficiency of the executive branch and the preservation of the rule of law principle within the framework of European integration processes. The aim of the article is to substantiate the necessity of legislative consolidation of the mechanism for delegating legislative powers in Ukraine and to define the conceptual foundations of its functioning in accordance with the principles of good governance. The methodological basis of the study comprises a complex of general scientific and special legal methods. The comparative method was used to analyze models of delegated legislation in EU countries (France, Germany, the United Kingdom); the historical-legal method was applied for a retrospective analysis of national experience; the systemic-structural method allowed for determining the place of delegated acts within the hierarchy of legal sources. The study analyzes the historical retrospective of this institute's development in Ukraine, starting from the state-building processes of 1918–1920, through the Soviet period of "quasi-delegation", to the controversial experience of the Cabinet of Ministers of Ukraine issuing decrees in the early 1990s. Particular attention is paid to the modern doctrine of the Constitutional Court of Ukraine, which defined the fundamental criteria for the legality of transferring legislative powers: legality, reasonableness, subsidiarity, and mandatory control by the delegating entity. A comparative analysis was conducted on the models of delegated legislation in leading European countries (the UK, France, Germany) and the legal nature of delegated acts of the European Commission in accordance with Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). The necessity of transitioning from fragmented sub-legislative rule-making to the systemic institutionalization of delegated legislation is substantiated. The author proves that the lack of specific legislative regulation creates risks for legal certainty and may hinder the implementation of the *acquis communautaire*. As a result of the study, the author proposes a concept for a future Law of Ukraine "On*

Delegated Legislation", which should clearly distinguish between executive rule-making and legislative delegation, introduce a mechanism for "Enabling Acts", and establish a multi-level system of parliamentary and judicial oversight.

Keywords: delegated legislation; European integration; separation of powers; rule-making; Constitutional Court of Ukraine; legal certainty; enabling act; executive bodies.

Вступ

Процес інтеграції України до європейського правового простору на сучасному етапі потребує не лише формальної адаптації нормативно-правових актів, а й глибокої трансформації фундаментальних інституційних механізмів державного управління. Одним із найбільш складних та водночас необхідних елементів такої трансформації є інституціоналізація делегованого законодавства. У державах – членах Європейського Союзу цей інструмент є визнаним засобом забезпечення оперативності правового регулювання, що дає змогу національним парламентам зосереджуватися на стратегічних питаннях, передаючи повноваження щодо деталізації норм органам виконавчої влади. Для України, яка офіційно розпочала переговорний процес про членство в ЄС, питання делегованої нормотворчої діяльності набуває особливої гостроти через необхідність імплементації колосального обсягу *acquis communautaire* у стислі терміни [1, с. 54]. Традиційна парламентська процедура в її нинішньому вигляді часто не здатна забезпечити потрібну динаміку без втрати якості законотворчості, що зумовлює потребу в пошуку нових легітимних моделей розподілу владних повноважень. В умовах поглиблення європейської інтеграції України постає гостра потреба в оптимізації законодавчого процесу. Класична модель законотворення часто не встигає за динамічними змінами суспільних відносин та вимогами щодо імплементації *acquis communautaire*. Центральним механізмом вирішення цієї суперечності є інститут делегованого законодавства. Проте в Україні він залишається недостатньо інституціоналізованим: відсутність чіткого законодавчого регулювання, розмитість меж повноважень виконавчої влади та брак дієвих механізмів парламентського контролю створюють ризики для принципу верховенства права та правової визначеності. Отже, постає потреба в розробленні цілісної концепції делегованого законодавства, яка б відповідала стандартам ЄС та конституційному ладу України.

Мета статті – на основі аналізу історичного досвіду України та правових моделей країн ЄС теоретично обґрунтувати необхідність системної інституціоналізації делегованого законодавства в Україні та розробити концептуальні засади профільного закону для забезпечення вимог європейської інтеграції.

Сучасний стан проблеми на світовому рівні свідчить про перехід до моделі «гнучкого законодавства», де швидкість прийняття рішень є критичним чинником. В Україні тривалий час домінував підхід жорсткого легалізму, де будь-яка передача законодавчих функцій уряду сприймалася як загроза демократії. Проте досвід останніх років довів, що відсутність прозорого механізму делегування призводить до появи юридичних сурогатів. Тому інституціоналізація делегованого законодавства дасть можливість перетворити фрагментарні рішення на системний, передбачуваний та підконтрольний механізм, що повністю відповідає критеріям Копенгагенських вимог і сприятиме зміцненню правової держави в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання делегування владних повноважень та підзаконної нормотворчості мають тривалу історію наукової дискусії, проте їх переосмислення в контексті європейської інтеграції розпочалося лише нещодавно. Вагомий внесок у дослідження загальної теорії делегування та правового статусу суб'єктів владних повноважень зробили такі вітчизняні вчені, як В. Бевзенко [2], який детально проаналізував ознаки та види суб'єктів, що наділяються публічними функціями, та Г. Бублик [3, с. 28]. Їхні праці присвячені механізмам правового регулювання передачі повноважень у системі органів виконавчої влади. Фундаментальне значення для розуміння природи делегованих актів мають дослідження зарубіжних фахівців: зокрема, G. Naibach [4, с. 2] дослідив складну систему комітології в Європейському Союзі та трансформацію законодавчих повноважень після Амстердамського договору, а Y. Leheza [5] здійснив ґрунтовний порівняльний аналіз адміністративних актів у земельних відносинах на прикладі України, Німеччини та Франції, висвітливши ризики виходу виконавчої влади за межі закону.

Окремий пласт наукового підґрунтя становлять рішення Конституційного Суду України, в яких сформульовано доктринальні підходи до правомірності делегування, визначено принципи субсидіарності, законності та фінансового забезпечення як обов'язкові умови передачі функцій. Водночас, попри значний масив досліджень підзаконної нормотворчості, інститут делегованого законодавства як цілісна правова категорія в українській науці залишається фрагментарним. Більшість авторів розглядають його крізь призму адміністративного права, тоді як конституційно-правовий аспект, а саме: створення системи «уповноважувальних законів» за прикладом європейських *Enabling Acts* – практично не розроблений. Відсутність спеціального моніторингу ефективності делегованих норм та профільного закону «Про делеговане законодавство» свідчать про те, що ця проблема потребує нового рівня кон-

цептуалізації саме як інструмент швидкої адаптації національного права до *acquis communautaire*.

Теоретичне осмислення інституту делегованого законодавства в сучасній юридичній науці характеризується плюралізмом підходів, що зумовлено трансформацією класичної доктрини розподілу влад під впливом процесів глобалізації та правової конвергенції. Значна частина наукової спільноти розглядає цей феномен як об'єктивний наслідок ускладнення об'єктів правового регулювання. Зокрема, О. В. Петришин та Ю. Г. Барабаш у контексті дослідження євроінтеграційних викликів наголошують на тому, що традиційний парламентаризм поступово адаптується до нових реалій, де виконавча влада перебирає на себе функції оперативного нормотворення для забезпечення ефективності державного врядування [6, с. 21–31]. Автори обґрунтовують позицію, згідно з якою делегування повноважень є не способом обмеження ролі народного представництва, а необхідною умовою функціональної спроможності держави в динамічному правовому середовищі.

Проблема конституційної легітимності делегування законодавчих функцій в Україні посідає центральне місце у працях С. В. Різника, який аналізує межі дискреції законодавця та вказує на неможливість повної передачі виключних повноважень парламенту іншим органам без порушення принципу юридичної визначеності [7, с. 71–82]. Доповнюючи цей дискурс, І. Д. Сліденко акцентує увагу на формально-юридичних перешкодах, що містяться в тексті Конституції України, та застерігає від практики підміни законів підзаконними актами, що може деформувати ієрархію джерел права [8, с. 103–107]. Питання запобігання зловживанню владою у процесі делегування детально розглядає В. М. Шаповал, який фокусується на порівняльно-правовому аналізі та доводить, що життєздатність цього інституту прямо залежить від ефективності стримувань і противаг, зокрема від здатності судової влади здійснювати контроль над *ultra vires* актами виконавчої гілки [9, с. 44–53].

У контексті інституціоналізації делегованого законодавства в Україні особливого значення набуває досвід країн із розвиненими традиціями конституціоналізму, де право виконавчої влади на видання актів із силою закону має чітке доктринальне обґрунтування. Зокрема, німецька правова думка, представлена у фундаментальних працях К. Штерна, розглядає делеговану нормотворчість крізь призму «функціональної спроможності» сучасної держави. Автор наголошує, що поділ влад не має призводити до «паралічу» управління, тому передача повноважень урядові є допустимою за умови дотримання принципу визначеності (*Bestimmtheitsgrundsatz*), згідно з яким

парламент у самому законі має чітко встановити зміст, мету та обсяг делегованих прав [10, с. 142].

Французька модель, детально проаналізована М. Верпе, пропонує ще більш динамічний інструментарій – ордонанси. Дослідник зазначає, що така форма нормотворчості дозволяє уряду оперативно реагувати на економічні та соціальні виклики, проте вона залишається під суворим превентивним та наступним контролем як із боку Державної ради, так і Парламенту, що забезпечує демократичну легітимність виконавчих актів [11, с. 88]. В італійській правовій доктрині, представленій школою Г. Занобіні, делеговане законодавство розглядається як інструмент технічної спеціалізації. Вчений стверджує, що в умовах ускладнення правового регулювання адміністрація часто володіє кращою експертизою для деталізації норм, ніж законодавець, що робить делегування неминучим елементом сучасного адміністративного права [12, с. 210].

Досвід Польщі є найбільш близьким до українських реалій з огляду на спільне соціалістичне минуле та шлях трансформації правової системи. Л. Гарліцький підкреслює, що польська Конституція 1997 р. встановила жорсткі межі для виконавчих розпоряджень (*rozporządzenia*), вимагаючи наявності конкретного повноваження у законі. Це підтверджує тезу про те, що інституціоналізація делегованого законодавства в унітарних республіках європейського типу обов'язково має супроводжуватися розбудовою системи стримувань і противаг, де кожен акт уряду спирається на «базовий» закон та підлягає перевірці на конституційність [13, с. 45]. Отже, аналіз праць провідних європейських правознавців доводить, що делегування законодавчих повноважень є не винятком, а стандартом європейської правової традиції, який потребує адаптації до національного контексту України.

Окремий напрям досліджень фокусується на техніко-юридичній природі актів Європейської Комісії. У наукових працях, присвячених праву ЄС, детально розглянуто розмежування між делегованими актами (Art. 290 TFEU) та імплементуючими актами (Art. 291 TFEU), що подано як еталонна модель для держав-кандидатів. Учені звертають увагу на те, що європейська модель ґрунтується на суворому дотриманні меж, встановлених «базовим актом», що мінімізує ризики політичного свавілля. Водночас у літературі ведеться дискусія щодо адаптації цих механізмів до правової системи України, де існують суперечності між потребою у швидкій імплементації європейських директив та необхідністю дотримання процедурної чистоти законотворчого процесу. Отже, наявний масив наукових публікацій формує розгалужену теоретичну базу, яка охоплює як загальнотеоретичні аспекти

розподілу влад, так і прикладні питання гармонізації вітчизняного законодавства з правом Європейського Союзу.

Важливим аспектом сучасного правового дискурсу є трансформація принципів юрисдикції, що безпосередньо впливає на межі повноважень державних органів у транскордонному просторі. Як зазначає Т. К. Гартлі, фундаментальні засади юрисдикції в міжнародному приватному праві (зокрема в ЄС, США та Великій Британії) базуються на балансі між ефективністю правового регулювання та захистом суверенних інтересів держав. У контексті делегованого законодавства цей підхід підкреслює необхідність чіткого визначення територіальних та предметних меж компетенції органів, яким передаються нормативні функції, з метою уникнення юрисдикційних конфліктів та забезпечення правової визначеності на міжнародному рівні [14, с. 211–226].

Матеріали та методи

Методологічну основу цієї статті становить комплексне поєднання загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, що дозволило забезпечити всебічність, об'єктивність та наукову новизну проведеного дослідження. Вибір методологічного інструментарію зумовлений складним міждисциплінарним характером проблеми інституціоналізації делегованого законодавства, яка перебуває на перетині конституційного права, теорії держави і права, а також європейського права (*EU Law*). Фундаментальне значення для роботи мав історико-правовий метод, застосування якого дало змогу простежити генезис та еволюцію інституту делегованого законодавства в Україні в контексті різних державотворчих етапів. Дослідження охоплює період визвольних змагань 1917–1921 рр., коли практика прийняття урядових актів із силою закону була зумовлена екстремальними умовами, а також критичний аналіз радянського «квазіделегування», де формальне верховенство Рад нівелювалося фактичною законодавчою прерогативою партійно-виконавчих структур. Важливим елементом аналізу стала практика початку 1990-х рр., зокрема досвід декретотворення Кабінету Міністрів України, що дало змогу виявити історичну тяглість та правові ризики, актуальні для сучасного процесу євроінтеграції.

Центральне місце в методології посідає порівняльно-правовий метод, який став підґрунтям для зіставлення вітчизняного досвіду з класичними моделями делегування у країнах з розвиненою правовою культурою. У роботі детально проаналізовано британську модель «Delegated Legislation», французьку систему ордонансів та німецький досвід видання урядових розпоряджень (*Rechtsverordnungen*). Окремий фокус дослідження спрямовано на

вивчення правової природи делегованих та імплементуючих актів Європейської Комісії відповідно до статей 290 та 291 Договору про функціонування ЄС, що допомогло виокремити стандарти, яких має прагнути українська правова система. Завдяки системно-структурному методу було визначено місце делегованого законодавства в сучасній архітектурі поділу влад, що дозволило розглянути цей інститут як елемент системи стримувань і противаг, а не як порушення принципу парламентського верховенства.

Емпіричну базу дослідження становить репрезентативний масив нормативно-правових джерел та правозастосовної практики. Теоретичні висновки ґрунтуються на детальному аналізі положень Конституції України та правових позицій Конституційного Суду України щодо меж повноважень органів державної влади та конституційності передачі законодавчих функцій. Важливою складовою матеріалів дослідження стали положення Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України», які визначають поточні процедурні межі взаємодії гілок влади. Для забезпечення об'єктивності результатів автором було залучено практику Європейського суду з прав людини та ключові рішення Суду ЄС, що стосуються дотримання принципу юридичної визначеності під час делегуванні повноважень.

Додатково у статті використано статистичні дані щодо динаміки та обсягу підзаконної нормотворчості в Україні за період 2020–2025 рр., що дозволило виявити тенденцію до фактичного розширення повноважень уряду поза чітким законодавчим регулюванням. У процесі формування авторських пропозицій було враховано рекомендації Венеційської Комісії стосовно забезпечення верховенства права в умовах надзвичайних та кризових ситуацій. На завершальному етапі дослідження метод правового моделювання було покладено в основу розробки концепції майбутнього Закону України «Про делеговану нормотворчість» та впровадження механізму «уповноважувальних законів» (*Enabling Acts*). Використання формально-юридичного методу забезпечило точність інтерпретації правових дефініцій, що допомогло розмежувати поняття делегованого законодавства та класичних підзаконних актів, створивши цілісну наукову базу для подальших дискусій у сфері адаптації українського права до стандартів ЄС.

Результати та обговорення

У сучасній юридичній науці інститут делегованого законодавства розглядається як один із найбільш складних та багатогранних механізмів функціонування державної влади. Його сутність полягає в передачі парламентом частини своїх законодавчих повноважень органам виконавчої влади або

іншим суб'єктам, що дозволяє останнім видавати нормативні акти, які за своєю юридичною силою мають статус законів. Таке явище не є простою технічною процедурою; воно відображає глибоку трансформацію класичного принципу поділу влад, адаптуючи його до потреб динамічного розвитку суспільства, де законодавець не завжди здатний невідкладно реагувати на виклики [1, с. 54].

Українська правова концепція визначає делегування повноважень як здатність розгалуженої системи державних і недержавних суб'єктів впливати на рішення, дії або бездіяльність фізичних і юридичних осіб з метою досягнення суспільно значущих цілей [2]. Важливо підкреслити, що делегування не є формою остаточної передачі прав. Повноваження залишаються у суб'єкта-делеганта (парламенту), який зберігає за собою право їх повернення, зміни або скасування результатів їх реалізації [3, с. 28]. Це забезпечує збереження верховенства закону та представницької демократії навіть за умови активного залучення виконавчої влади до нормотворчого процесу.

Розглядаючи делеговане законодавство як об'єкт історико-правового дослідження, потрібно враховувати, що в Україні цей інститут пройшов шлях від повного невизнання в радянську добу до стихійного використання в період становлення незалежності [15–18]. У радянській правовій позиції панувало переконання, що делеговане законодавство є ознакою кризи буржуазного парламентаризму, де виконавча влада фактично узурпує функції народного представництва. Відповідно, проблема делегованих повноважень тривалий час залишалася поза увагою дослідників, що призвело до певного концептуального вакууму в сучасній українській державотворчій практиці.

Походження делегованого законодавства в Україні

Історичне походження делегованого законодавства в Україні сягає часів визвольних змагань початку ХХ ст. У цей період відбувався активний пошук форм державного устрою, які б поєднували національну специфіку та ефективність управління в умовах війни [17]. За часів Української Народної Республіки (УНР) та Української Держави Павла Скоропадського спостерігалися перші спроби нормативного закріплення механізмів передачі повноважень.

Відповідно до законодавства 1918 р., система нормотворчості в Українській Державі базувалася на чіткій ієрархії суб'єктів, де ключову роль відігравав Гетьман, який мав виняткове право одноосібного затвердження законів та повноваження щодо скасування рішень Ради Міністрів [9, с. 112; 19]. Рада Міністрів, у свою чергу, виступала колегіальним органом, відповідальним за загальне обговорення законопроектів та ухвалення міністерських розпоря-

джен, що забезпечувало виконавчу структуру [19]. Безпосереднім розробленням профільних законів та виданням роз'яснювальних актів займалися окремі Міністерства, тоді як координацію всього процесу та керування справами Ради Міністрів здійснювала Державна Канцелярія під безпосереднім керівництвом Генерального секретаря.

Такий порядок можна трактувати як делегування управлінських повноважень та відповідальності від глави держави до виконавчих органів. Це дозволяло уникнути ризиків прийняття необґрунтованих рішень, властивих ієрархічним режимам, і водночас забезпечувало оперативність виконання державних функцій. Досвід Гетьманату продемонстрував, що навіть за умови концентрації влади в руках однієї особи правова система потребує розгалуженого апарату делегованої нормотворчості для нормального функціонування державного організму.

Із приходом до влади Директорії УНР після повалення Гетьманату характер законотворення змінився на користь більшої колегіальності, проте умови війни диктували потребу у вжитті надзвичайних заходів [16]. Законодавство цієї доби мало перехідний характер, зосереджуючись на нагальних суспільних проблемах. Наприкінці свого існування Директорія ухвалила Закон про тимчасове верховне управління, за яким законодавча влада передавалася Державній народній раді, а голова Директорії лише затверджував акти [17].

Важливим елементом делегування в УНР стала практика передачі частини повноважень Генерального секретаріату спеціалізованим комісіям, таким як Малий Секретаріат або Фінансова комісія. Це дало можливість прискорити процес організації центральних органів виконавчої влади. Протягом 1919 р. систематична публікація законодавчих актів велася у «Вістнику державних законів», де виходили акти про оподаткування, земельне наділення та самоврядування, що часто приймалися Урядом на виконання загальних програмних декларацій [9, с. 145]. Цей досвід свідчить про те, що делеговане законодавство в Україні виникло як вимушена відповідь на кризові умови, що вимагали поєднання легітимності закону та швидкості адміністративного рішення.

Радянський етап розвитку України (1919–1991) характеризувався принципово іншим ставленням до поділу влади. В основі державної системи лежав принцип «абсолютної влади рад», де влада концентрувалася у вертикалі рад народних депутатів [19]. Згідно з Конституцією 1919 р. та наступними актами, Верховна Рада УСРР вважалася єдиним законодавчим органом [18]. Проте формальна відсутність поділу влади призвела до специфічної практики нормотворення, яку можна назвати квазіделегуванням.

Одним із найбільш характерних проявів цього була практика прийняття спільних рішень ЦК КПРС, Ради Міністрів СРСР та ВЦРПС. Такі акти мали вищу силу, ніж звичайні постанови уряду, і фактично замінювали собою закони. Крім того, Генеральний секретар ЦК КПРС часто підписував міжнародні документи та видавав розпорядження, що не відповідало навіть формальним положенням радянських конституцій. Це була система, де делегування відбувалося не на підставі закону, а на основі партійної ієрархії [18].

У радянській юридичній науці термін «делеговане законодавство» вживався виключно для критики західних правових систем. Вважали, що в соціалістичній державі не може бути конфлікту між законодавчою та виконавчою владою, тому будь-який акт уряду є прямим втіленням волі народу, вираженої через партію. Лише у 1980-х рр., у період «перебудови», почали розроблятися нові підходи, що визнавали необхідність чіткішої структуризації законодавства та обмеження підзаконної нормотворчості. Проте системне розроблення інституту делегування відбулося лише після здобуття Україною незалежності [18].

Після відновлення незалежності в 1991 р. Україна зіткнулася з необхідністю радикальної трансформації правової та економічної систем, оскільки старий законодавчий масив не відповідав потребам ринку, а парламент працював занадто повільно. У цьому контексті було прийнято рішення про тимчасове надання Уряду повноважень видавати акти, що мають силу закону, що втілювалося в появі декретів Кабінету Міністрів України, які видавалися з грудня 1992 по травень 1993 р. Ці декрети стали класичним прикладом делегованого законодавства та охопили ключові сфери життєдіяльності держави, де нормативне регулювання було відсутнє або застаріле [17]. Зокрема, у сфері оподаткування було прийнято акти про прибутковий податок, ПДВ та акцизний збір, а у валютному секторі ключову роль відіграв Декрет «Про систему валютного регулювання і валютного контролю». Крім того, декрети врегулювали трудові відносини через акт «Про оплату праці», що визначав тарифні угоди до 1996 р., та заклали основи управління майном через правові норми щодо приватизації та управління державними корпоративними правами.

Правова природа декретів була суперечливою. З одного боку, вони були потрібні для швидкого реформування економіки; з іншого – порушували класичний баланс влади, оскільки Кабінет Міністрів фактично став паралельним законодавчим органом. Багато з цих декретів залишалися чинними протягом десятиліть (наприклад, декрет про валютне регулювання був скасований лише у 2018 р.), що свідчить про глибокий вплив цього періоду

на національну правову систему. Цей досвід показав, що делеговане законодавство може бути ефективним інструментом реформ, але вимагає чітких часових меж та процедур автоматичного припинення дії після стабілізації ситуації [3, с. 30].

Нова архітектура державної влади

Прийняття Конституції України 1996 р. встановило нову архітектуру державної влади, засновану на принципі поділу влад. Основний Закон не містить прямого терміна «делеговане законодавство», проте він створює рамки, в яких таке делегування можливе [7, с. 156]. У свою чергу, І. Д. Сліденко застерігає, що надмірне розширення делегованих повноважень може деформувати ієрархію джерел права [8, с. 210]. Стаття 117 Конституції надає Кабінету Міністрів право видавати постанови і розпорядження на виконання законів, що є основою для підзаконної нормотворчості. Проте справжнє делегування повноважень потребує ширшого тлумачення.

Конституційний Суд України (КСУ) став ключовим арбітром у питаннях передачі владних повноважень. У своїх рішеннях він сформулював низку фундаментальних принципів, які мають супроводжувати процес делегування. Зокрема, у Рішенні № 11-рп/2003 КСУ [20] наголосив, що делегування повноважень не є їх остаточною передачею. Органи влади, яким делеговані повноваження, діють від імені та в інтересах суб'єкта-делеганта. Важливість системи стримувань і противаг у цьому процесі підкреслює В. М. Шаповал, наголошуючи на важливості судового контролю над *ultra vires* актами [9, с. 245].

Відповідно до доктрини КСУ, делегування повноважень має базуватися на таких критеріях [21, с. 1–6]:

- 1) *законність*: підставою для делегування має бути виключно закон;
- 2) *обґрунтованість*: необхідність делегування має бути зумовлена соціально-економічними або політичними чинниками;
- 3) *субсидіарність*: повноваження мають передаватися тому рівню влади, який може реалізувати їх найбільш ефективно;
- 4) *фінансове забезпечення*: делегування без передачі відповідних ресурсів є неконституційним.

Особливе значення має Рішення № 4-рп/2009, де Суд підтвердив можливість делегування повноважень органам влади Автономної Республіки Крим. При цьому було підкреслено, що Конституція не встановлює обмежень щодо повернення державою цих повноважень у будь-який момент. Це підкреслює гнучкість інституту делегування в унітарній державі, де парламент залишається єдиним джерелом законодавчої волі [20].

Порівняльний аналіз з європейськими моделями

Порівняльний аналіз свідчить, що українська модель делегування наразі перебуває на етапі активного формування, а звернення до досвіду країн ЄС дає змогу чіткіше окреслити вектори її подальшого розвитку. У державах із розвиненою демократією делеговане законодавство є усталеною нормативною практикою, що характеризується чіткою класифікацією актів та налагодженими механізмами контролю. Зокрема, у Великій Британії застосовуються статутні інструменти (*Statutory Instruments*), які видаються міністрами та проходять через процедури «позитивного» або «негативного» схвалення парламентом. Французька правова система передбачає видання урядом ордонансів (*Ordonnances*) за попереднім дозволом парламенту, які набувають сили закону лише після їх офіційної ратифікації. У Німеччині поширеною формою є правові розпорядження (*Rechtsverordnung*), що видаються виконавчою владою на підставі закону, який суворо регламентує зміст, мету та межі наданих повноважень. Схожий підхід демонструє й Італія, де законодавчі декрети (*Decreto legislativo*) ухвалюються урядом за спеціальним дорученням парламенту та мають статус повноцінного закону, що підтверджує загальноєвропейську тенденцію до посилення ролі урядової нормотворчості за умови збереження парламентського нагляду. У Франції, наприклад, ст. 38 Конституції 1958 р. передбачає для Уряду просити парламент про дозвіл на вжиття заходів, які зазвичай належать до сфери законодавства [10; 11; 13]. В Україні ж відсутність схожої прямої норми призводить до того, що Кабінет Міністрів часто змушений видавати постанови, які фактично заповнюють законодавчі прогалини, але формально є лише підзаконними актами. Це створює проблему чіткості правових норм, оскільки такі акти можуть бути легко скасовані судом через невідповідність закону, навіть якщо вони є необхідними для управління.

Одним із найвиразніших прикладів викликів, перед якими постає делегована нормотворчість, є сфера земельних відносин. Тут адміністративні акти часто стають інструментом формування та виконання державної політики, спрямованої на осіб, що не мають службових зв'язків з адміністрацією. У дослідженні юридичного характеру таких актів підкреслюється, що вони мають бути похідними від законодавчих положень, інакше вони втрачають ознаку легітимності [4].

Порівняльний аналіз показує, що в Німеччині, Латвії та Франції процедури прийняття та оскарження таких актів є значно прозорішими, ніж в Україні. У нашій державі відсутність чіткої системи делегованого законодавства призводить до того, що відмови в наданні земельних ділянок або встановлення

обмежень часто сприймаються як свавілля виконавчої влади, а не як реалізація делегованих функцій [3, с. 28]. Судова практика 2020–2024 рр. свідчить про велику кількість спорів, пов'язаних саме з нечіткістю меж повноважень органів публічної адміністрації в земельних питаннях.

Процес інституціоналізації делегованого законодавства в Україні на сучасному етапі потребує переходу до системної реформи, ключовим інструментом якої має стати розробка та прийняття профільного Закону «Про делеговане законодавство» [1, с. 54]. Така законодавча ініціатива покликана насамперед чітко розмежувати класичну підзаконну нормотворчість, спрямовану на виконання чинних законів, та, власне, делеговане законодавство, що передбачає створення нових правових норм за спеціальним дорученням парламенту. Важливим елементом реформи є регламентація процедури делегування через запровадження суворих вимог до так званих «уповноважувальних законів» (*Enabling Acts*), що мають чітко визначати мету, обсяг та часові межі наданих уряду повноважень.

Ефективність цієї моделі неможлива без багаторівневої системи контролю: парламентського, що передбачає обов'язкову ратифікацію стратегічно важливих актів або застосування процедури «мовчазної згоди», та судового, що полягає у спеціалізації адміністративних судів на перевірці дотримання меж делегування. Окремої уваги в рамках реформи потребує розробка особливого режиму нормотворчості для надзвичайних ситуацій, що дасть можливість урахувати як історичний досвід 1992 р., так і сучасні виклики воєнного стану. Реалізація зазначених кроків не лише наблизить Україну до європейських стандартів державного управління, а й забезпечить належну імплементацію норм європейського права, яке значною мірою ґрунтується на системі делегованих актів Європейської Комісії відповідно до вимог Угоди про асоціацію.

Одним із головних ризиків інституту делегованого законодавства є потенційна загроза принципу правової визначеності, оскільки надання уряду надмірно широких повноважень без належних процедур оприлюднення та обговорення позбавляє громадян і бізнес можливості прогнозувати правові наслідки своїх дій. У країнах із розвиненими правовими системами, як-от Англія, Німеччина та Франція, судова практика традиційно використовується як засіб заповнення прогалин, не врахованих у делегованих актах. В українських реаліях роль судових висновків Верховного Суду стає критично важливою саме через недосконалість делегованої нормотворчості, що змушує суди перебирати на себе роль «квазізаконодавця» для захисту прав людини від суперечливих урядових постанов [21, с. 1–6]. Також варто вра-

ховувати загальні принципи юрисдикції, які регулюють правозастосування у транскордонному просторі [14, с. 215].

Ця взаємодія гілок влади формує цілісну систему, де законодавча влада встановлює межі, мету та строки делегування через закон, виконавча влада безпосередньо розробляє та приймає акти на основі отриманих повноважень, а судова влада здійснює контроль, перевіряючи ці акти на відповідність Конституції та уповноважувального закону. Важливим доповненням цієї системи є громадянське суспільство, яке через моніторинг та публічні консультації забезпечує прозорість процесу, підтверджуючи, що делеговане законодавство потребує не лише сильної судової влади, а й чіткої конституційної рамки для свого ефективного функціонування.

Історико-правовий аналіз інституту делегованого законодавства в Україні свідчить про його складний і часто драматичний шлях [8, с. 103–107]. Від перших кроків у 1918 р., коли делегування було способом структурування нової держави, через довгий період радянського заперечення, до стихійного використання декретів на початку 1990-х – Україна накопичила значний досвід, який потребує осмислення.

Сучасна ситуація характеризується розривом між фактичною потребою у гнучкому законодавстві та відсутністю належної правової бази для його реалізації. Доктрина Конституційного Суду України створила фундамент для легітимного делегування повноважень, проте вона потребує законодавчого закріплення у формі спеціального закону [7, с. 71–82; 8, с. 103–107].

Делеговане законодавство не є загрозою демократії, якщо воно супроводжується прозорими процедурами та ефективним контролем. У контексті європейської інтеграції адаптація цього інституту є неминучою. Україна має шанс побудувати модель, яка б поєднувала ефективність виконавчої влади з непохитністю верховенства закону, забезпечуючи стабільний розвиток суспільства навіть у найскладніші часи. Розробка та впровадження закону України «Про делеговане законодавство» стане логічним завершенням історичного процесу формування цього інституту та запорукою правової безпеки держави в майбутньому.

Висновки

У результаті проведеного дослідження встановлено, що інституціоналізація делегованого законодавства в Україні є не лише технічним засобом розвантаження парламентського порядку денного, а й фундаментальною вимогою ефективної інтеграції до правового простору ЄС. Доведено, що сучасна модель державного управління в умовах імплементації масштабного масиву

acquis communautaire потребує переходу від жорсткого легалізму до концепції функціонального поділу влад, де уряд набуває права на оперативну нормотворчість у межах, чітко окреслених законодавцем.

Аналіз європейського досвіду та вітчизняних правових реалій дав змогу обґрунтувати необхідність запровадження механізму «уповноважувальних законів» (*Enabling Acts*). Такі акти мають визначати межі, цілі та часові рамки делегування, що дозволить зберегти верховенство парламенту та забезпечити прогнозованість правової системи. Визначено, що ключовою умовою легітимності цього процесу є створення багаторівневої системи контролю, яка включає обов'язкову процедуру парламентського погодження (наприклад, за моделлю «позитивного» або «негативного» резолютування) та можливість оперативного судового оскарження делегованих актів у разі перевищення урядом своїх повноважень (*ultra vires*).

Впровадження запропонованої інституційної моделі потребує не лише внесення змін до Закону «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенту Верховної Ради, а й потенційного конституційного переосмислення ролі виконавчої влади у законодавчому процесі. Вважаємо, що легалізація та системна інституціоналізація делегованого законодавства стануть запобіжниками проти виникнення правових сурогатів та забезпечить стійкість інституційної системи України перед викликами євроінтеграційного перехідного періоду.

Рекомендації

Наукова цінність цієї статті полягає в комплексному переосмисленні ролі виконавчої влади в системі джерел права України крізь призму європейських стандартів. Сформульовані в роботі висновки можуть бути використані як теоретична база для подальших досліджень у сфері конституційного права та теорії державного управління, зокрема під час аналізу динаміки трансформації принципу поділу влад у посттранзиторних суспільствах. Теоретичні напрацювання щодо природи «уповноважувальних законів» дозволяють розширити наукове розуміння меж делегування повноважень, що є особливо актуальним для розвитку вітчизняної юридичної доктрини.

На основі результатів дослідження рекомендовано ініціювати розробку концепції Закону України «Про нормативно-правові акти» (або внесення відповідних змін до наявних проєктів), де окрему увагу слід приділити дефінітивному апарату та процедурним аспектам делегованої нормотворчості. Суб'єктам законодавчої ініціативи пропонується розглянути впровадження механізму *legislative veto*, який дозволив би Верховній Раді України здійснювати ефективний контроль за актами Кабінету Міністрів, що видаються на

виконання делегованих повноважень. Це забезпечить необхідний баланс між оперативністю виконавчої влади та стратегічним верховенством парламенту.

Практичне значення статті також полягає в можливості використання її положень для підготовки методичних рекомендацій для державних службовців, залучених до процесу наближення законодавства України до *acquis* ЄС. Крім того, матеріали дослідження можуть бути інтегровані в навчальний процес закладів вищої освіти юридичного профілю при викладанні дисциплін «Конституційне право України», «Порівняльне правознавство» та «Право Європейського Союзу». Впровадження запропонованих рекомендацій сприятиме мінімізації колізій у правовій системі та підвищенню якості національного законодавства в контексті виконання Копенгагенських критеріїв членства в ЄС.

Список використаних джерел

- [1] Катилow В. І. Проблеми та перспективи нормативного закріплення делегованого законодавства в Україні. *Проблеми законності*. 2025. Вип. 170. С. 54–67. <https://doi.org/10.21564/2414990X.170.338150>.
- [2] Бевзенко В. Суб'єкт владних повноважень: поняття, ознаки, види. *Верховний Суд*. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/SVP_18_09_2020_VBevzenko.pdf (дата звернення: 14.01.2026).
- [3] Бублик Г. В. Правове регулювання делегованих повноважень за законодавством України. *Юридична Україна*. 2004. № 8. С. 28–31. URL: <https://mydisser.com/files/31881666.doc> (дата звернення: 14.01.2026).
- [4] Haibach G. Comitology after Amsterdam: A Comparative Analysis of the Delegation of Legislative Powers. *EIPASCOPE*. 1997. No. 3. P. 1–7. URL: https://aei.pitt.edu/825/1/scop97_3_1.pdf (last accessed: 14.01.2026).
- [5] Leheza Y. Administrative acts in land relations: A comparative study of Ukraine, Germany, Latvia, and France. *AccScience Publishing*. 2025. <https://doi.org/10.36922/AJWER025280217>.
- [6] Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смо- родинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.
- [7] Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оціню- вання та система забезпечення в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Львів- ський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2021. 505 с.
- [8] Сліденко І. Д. Конституційний контроль у механізмі поділу влади: теорія та прак- тика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Маріупольський державний університет. Маріуполь, 2011. 450 с.
- [9] Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія. Київ : Салком ; Юрін- ком Інтер, 2005. 560 с.
- [10] Stern K. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München : C.H. Beck, 2010.
- [11] Verpe M. *Droit constitutionnel*. Paris : Dalloz, 2015.
- [12] Zanobini G. *Corso di diritto amministrativo*. Milano : Giuffrè, 2012.
- [13] Garlicki L. *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa: Liber, 2016.

- [14] Hartley T. C. Basic Principles of Jurisdiction In Private International Law: the European Union, The United States and England. *International and Comparative Law Quarterly*. 2022. Vol. 71, issue 1. P. 211–226. <https://doi.org/10.1017/S0020589321000427>
- [15] Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: проект Закону України від 01.02.2008 р. № 1472. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF14W00A> (дата звернення: 14.01.2026).
- [16] Подковенко Т. Законодавча діяльність Директорії. DSpace Repository WUNU. 2003. URL: <https://dspace.wunu.edu.ua/bitstreams/d5c28bc3-9a87-4969-b8c3-f49e977c4318/download> (дата звернення: 14.01.2026).
- [17] Пиріг Р. Джерела з історії Української революції 1917–1921 років: опубліковані документи і матеріали. *Чтиво*. URL: https://chtyvo.org.ua/authors/Pyrig_Ruslan/Dzherela_z_istorii_Ukrainskoi_revoliutsii_19171921_rokiv_opublikovani_dokumenty_i_materialy.pdf (дата звернення: 14.01.2026).
- [18] Законотворення за доби радянської влади в Україні (1920–1990 рр.). *Центр політико-правових реформ*. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakonotvorennya-za-doby-radyanskoji-vl/> (дата звернення: 14.01.2026).
- [19] Державне управління в добу Української держави 1918 р. *e-Pidruchniki.com*. URL: https://e-pidruchniki.com/content/2036_46derjavne_upravlinnya_v_doby_ukrainskoi_derjavi_1918_r.html (дата звернення: 14.01.2026).
- [20] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 4, 8, 10, підпункту «б» підпункту 2 пункту 13, пунктів 14, 17 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві» від 3 лютого 2009 р. № 4-рп/2009. *Конституційний Суд України*. URL: <https://ccu.gov.ua/en/node/17225> (дата звернення: 14.01.2026).
- [21] Beschastnyi V. et al. Place of court precedent in the system of law of the European Union and in the system of law of Ukraine. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2019. Vol. 22, issue 6. P. 1–6. URL: <https://www.abacademies.org/articles/place-of-court-precedent-in-the-system-of-law-of-the-european-union-and-in-the-system-of-law-of-ukraine-8893.html> (last accessed: 14.01.2026).

References

- [1] Katylov, V.I. (2025). Problems and Prospects of the Normative Regulation of Delegated Legislation in Ukraine. *Problems of Legality*, 170, 5467. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.170.338150>.
- [2] Bevenko, V. (2020). Subject of power: Concept, signs, types. Supreme Court. Retrieved from https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/SVP_18_09_2020_VBevenko.pdf.
- [3] Bublyk, H.V. (2004). Legal regulation of delegated powers under the legislation of Ukraine. *Yurydychna Ukraina*, 8, 28-31.
- [4] Haibach, G. (1997). Comitology after Amsterdam: A comparative analysis of the delegation of legislative powers. *EIPASCOPE*, 1997(3), 1-7. Retrieved from https://aei.pitt.edu/825/1/scop97_3_1.pdf.
- [5] Leheza, Y. (2025). Administrative acts in land relations: A comparative study of Ukraine, Germany, Latvia, and France. *AccScience Publishing*. <https://doi.org/10.36922/AJWEP025280217>.

- [6] Petryshyn, O.V., Pohrebniak, S.P., Smorodynskiy, V.S., & et al. (2015). Theory of state and law. O.V. Petryshyn (Ed.). Kharkiv: Pravo.
- [7] Riznyk, S.V. (2021). *Constitutionality of normative acts: essence, evaluation methodology and assurance system in Ukraine*. Doctoral Thesis, Lviv: Ivan Franko National University of Lviv.
- [8] Slidenko, I.D. (2011). Constitutional control in the mechanism of separation of powers: theory and practice. Doctoral Thesis. Mariupol: Mariupol State University Ukraine.
- [9] Shapoval, V.M. (2005). Modern constitutionalism. Kyiv: Salcom; Yurinkom Inter.
- [10] Stern, K. (2010). The constitutional law of the Federal Republic of Germany. München: C.H. Beck.
- [11] Verpe, M. (2015). Constitutional law. Paris: Dalloz.
- [12] Zanobini, G. (2012). Course of administrative law. Milano: Giuffrè.
- [13] Garlicki, L. (2016). Polish constitutional law. Warszawa: Liber.
- [14] Hartley, T.C. (2022). Basic Principles of Jurisdiction in Private International Law: the European Union, The United States and England. *International and Comparative Law Quarterly*, 71(1), 211-226. <https://doi.org/10.1017/S0020589321000427>.
- [15] Draft Law of Ukraine No. 1472 "On the procedure for delegating powers of executive authorities and local self-government bodies". (February 1, 2008). Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/JF14W00A>.
- [16] Podkovenko, T. (2003). Legislative activity of the Directorate. DSpace Repository WUNU. Retrieved from <https://dspace.wunu.edu.ua/bitstreams/d5c28bc3-9a87-4969-b8c3-f49e977c4318/download>.
- [17] Pyrih, R. (n.d.). Sources on the history of the Ukrainian Revolution of 1917–1921. Chytyvo. Retrieved from https://chtyvo.org.ua/authors/Pyrih_Ruslan/Dzherela_z_istorii_Ukrainskoi_revoliutsii_19171921_rokiv_opublikovani_dokumenty_i_materialy.pdf.
- [18] Lawmaking during the era of Soviet power in Ukraine (1920–1990)]. (n.d.). Centre for Policy and Legal Reform. Retrieved from <https://www.csi.org.ua/publications/zakonotvorennya-za-doby-radyanskoyi-vl/>.
- [19] State administration in the era of the Ukrainian State of 1918. (n.d.). e-Pidruchniki.com. Retrieved from https://e-pidruchniki.com/content/2036_46derjavne_ypravlinnya_v_doby_ukrainskoi_derjavi_1918_r.html.
- [20] Constitutional Court of Ukraine. (2009). Constitutional Court of Ukraine. (2009). Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional petition of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea regarding the conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of paragraphs 1, 4, 8, 10, sub-paragraph "b" of sub-paragraph 2 of paragraph 13, paragraphs 14, 17 of Section I of the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Exercise of State Architectural and Construction Control and Facilitating Investment Activity in Construction" No. 4-rp/2009. Retrieved from <https://ccu.gov.ua/en/node/17225>.
- [21] Beschastnyi, V. (2019). Place of court precedent in the system of law of the European Union and in the system of law of Ukraine. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 22(6), 1-6. Retrieved from <https://www.abacademies.org/articles/place-of-court-precedent-in-the-system-of-law-of-the-european-union-and-in-the-system-of-law-of-ukraine-8893.html>.

Владислав Ігорович Катилів

аспірант кафедри теорії та історії права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

61024, вул. Григорія Сковороди, 77, Харків, Україна

e-mail: vi.katylov@nlu.edu.ua

ORCID 0009-0002-8582-2486

Vladyslav I. Katylov

Ph.D. Student of the Department of Theory and History of Law

Yaroslav Mudryi National Law University

61024, 77 Hryhoriia Skovorody Str., Kharkiv, Ukraine

e-mail: vi.katylov@nlu.edu.ua

ORCID 0009-0002-8582-2486

Рекомендоване цитування: Катилів В. І. Інституціоналізація делегованого законодавства в Україні як вимога європейської інтеграції. *Проблеми законності*. 2026. Вип. 172. С. 23–42. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.172.350704>.

Suggested Citation: Katylov, V.I. (2026). Institutionalization of Delegated Legislation in Ukraine as a Requirement of European Integration. *Problems of Legality*, 172, 23-42. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.172.350704>.

Статтю подано / Submitted: 12.01.2026

Доопрацьовано / Revised: 24.02.2026

Схвалено до друку / Accepted: 25.03.2026

Опубліковано / Published: 31.03.2026