УДК 342.5:352:316.4.D63.3(477):D61.1EU

НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

LEGISLATIVE ACTIVITIES OF STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S INTEGRATION INTO THE EUROPEAN UNION

Курусь Т.В.,
аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Запорізького національного університету

Статтю присвячено нормотворчій діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах інтеграції України до Європейського Союзу, адже сьогодні це основний напрям стратегічного зовнішньополітичного курсу нашої держави. Проаналізовано підходи різних учених щодо механізму прийняття нормативних актів у Європейському Союзі, надано характеристику процесу узгодження українського законодавства з європейським. Автор акцентує увагу на розкритті питання особливостей нормотворчої діяльності в Європейському Союзі.

Ключові слова: нормотворча діяльність, право, людина, інтеграція, закони.

Статья посвящена нормотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в условиях интеграции Украины в Европейский Союз, ведь сегодня это основное направление внешнеполитического курса нашего государства. Проанализированы подходы различных ученых относительно механизма принятия нормативных актов в Европейском Союзе, дана характеристика процесса приведения украинского законодательства в соответствие с европейским. Автор акцентирует внимание на раскрытии вопроса особенностей нормотворческой деятельности в Европейском Союзе.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность, право, человек, интеграция, законы.

The article is dedicated rulemaking activities of state and local authorities in the integration of Ukraine into the European Union, because today is the main direction of the strategic foreign policy course of our state. Analyzed the approaches of various scholars regarding the mechanism of adoption of regulations in the European Union, the characteristic of the process of harmonizing the Ukrainian legislation with the European one. The author focuses on the disclosure issue features rulemaking in the European Union.

Key words: rule-making's activity, law, man, integration, laws.

Постановка проблеми. Процес дослідження нормотворчої діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування в умовах інтеграції України до Європейського Союзу (далі – ЄС) актуалізує широке коло проблем, однією з яких є невідповідність нормотворчої діяльності України європейським стандартам.

Стан дослідження. Питання, пов'язані з нормотворчою діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, розробляли відомі вітчизняні науковці. Проблеми правотворчості були об'єктом дослідження та висвітлювалися в працях П. Гука, М. Марченка, О. Попова, Є. Сем'янова, С. Чередніченка, С. Шевчука та інших авторів. Деякі аспекти європейського права й механізм прийняття нормативних актів у ЄС розглядалися в зарубіжній і вітчизняній літературі такими вченими, як Л. Грицаєнко, С. Кашкін, Т. Комарова, Д. Ласок, В. Муравйов, Ю. Юмашев та інші. Безпосередньо процес прийняття рішень у ЄС розглядали А. Власова, Р. Зеленов та інші науковці. Однак детально нормотворча діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування в умовах інтеграції України до складу Європейського Союзу не розглядалася.

Саме тому **мета статті** – дослідити нормотворчу діяльність у зв'язку з одним із найголовніших напрямів зовнішньої політики сучасної України – євроінтеграцією.

Виклад основного матеріалу. Держава має творити право для блага людини, адже вона існує саме для людини, для захисту її прав і свобод. Нормотворча діяльність – це форма діяльності компетентних суб'єктів нормотворчості з підготовки, розробки, прийняття та офіційного оприлюднення норм права [15, с. 48]. Основний напрям зовнішньополітичного курсу нашої держави полягає в інтеграції до складу ЄС, що цілком відповідає її національним інтересам. Важливою передумовою вирішення численних проблем є поетапне узгодження національного законодавства із законодавством ЄС. Тобто мова йде про необхідність реформування національного правового поля з використанням принципів і критеріїв законотворчої діяльності органів ЄС. Варто підкреслити, що нині питання узгодження національного законодавства із законодавством ЄС набуло універсального характеру та не залежить від зміни головного вектора зовнішньоекономічної політики України. Побудова моделі Європи в Україні – самостійне досягнення нею відповідних соціальних стандартів [1, с. 9]. Недосконалість чинної нормативної бази негативно впливає на якість професійної діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування. Тому важливо розглянути й проаналізувати шляхи вдосконалення правового регулювання нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Неможливо не згадати про підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – Угода), яке відбулося в два етапи. 21 березня 2014 р. під час Позачергового Саміту Україна – ЄС було підписано політичну частину Угоди та Заключний акт Саміту, які від імені України підписав Прем'єр-міністр А. Яценюк. Зокрема, було підписано Преамбулу, статтю 1, Розділ I «Загальні принципи», Розділ II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики», Розділ VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення» Угоди. На Саміті українською стороною також було зроблено заяву, що зобов'язання України, які постають зі статті 8 Угоди щодо ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 р., буде виконано після внесення відповідних змін до Конституції України. 27 червня 2014 р. в ході засідання Ради ЄС Президентом України П. Порошенком та керівництвом Європейського Союзу й главами держав та урядів 28 держав-членів ЄС було підписано економічну частину Угоди: Розділ III «Юстиція, свобода та безпека», Розділ IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», Розділ V «Економічне та галузеве співробітництво», Розділ VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби з шахрайством», які разом із рештою тексту Угоди становлять єдиний документ. 16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію

між Україною та ЄС. Українська сторона передала до депозитарію ратифікаційні грамоти, таким чином завершивши всі внутрішньодержавні процедури [3].

Наголосимо, що стаття 4 Угоди, у якій ідеться про встановлення Поглибленої та Всеосяжної Зони Вільної Торгівлі, має набрати чинності 31 грудня 2015 р. Для підтримки українських експортерів ЄС продовжить час дії автономних торговельних преференцій до того ж дня [3]. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС – важливий крок до інтеграції нашої держави до складу ЄС. Тому необхідно узгодити законодавство України про нормотворчу діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування з європейським.

Нормотворча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах інтеграції держави до складу ЄС потребує вдосконалення, адже виникає безліч нагальних питань, які намагалися дослідити сучасні науковці. У межах однієї статті неможливо охопити всю проблематику, проте спробуємо розглянути основні положення.

Варто зазначити, що введення європейських стандартів у правове поле України має здійснюватися послідовно та зважено. Норми й принципи законодавчих актів ЄС повинні враховуватися настільки, наскільки це доцільно для України з огляду на економічні, політичні й соціальні наслідки прийняття узгоджених із європейськими стандартами законодавчих актів. Намагання будь-що прискорити цей процес може мати серйозні негативні наслідки. Саме тому така діяльність має вестися відповідно до особливостей соціально-економічної та суспільно-політичної ситуації в Україні [1, с. 11].

Водночас до інших факторів, що безпосередньо впливають на побудову й розвиток системи законодавства, належить, як правильно зазначає С. Полєніна, наявна в державі структура органів державної влади та державного управління [2, с. 104; 5].

Необхідно також терміново реформувати законодавство України про конкуренцію, яке має забезпечити чесну конкуренцію в торговельних відносинах із ЄС (потрібно вдосконалити антимонопольне законодавство, узгодити державну підтримку підприємств із європейськими стандартами тощо). Законодавство в галузі захисту прав інтелектуальної, промислової та комерційної власності також повинне мати захист зазначених видів власності, аналогічний існуючому в ЄС [1, с. 12]. Нині в Україні існують інші галузі національного законодавства, які потребують узгодження їх норм із міжнародними стандартами й нормами.

Отже, назріла необхідність правового врегулювання та уніфікації (на рівні законодавчого акта) нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, державного управління й місцевого самоврядування. Це обумовлюється декількома обставинами.

По-перше, згідно зі статтею 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади мають здійснювати свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.

По-друге, прийняття закону про державну реєстрацію нормативно-правових актів дозволило б визначити коло суб'єктів нормотворення як правової форми здійснення державної правової політики на рівні саме законодавчого акта.

По-третє, законодавство, будучи засобом управління суспільними, соціальними й господарськими процесами, являє собою не розрізнену сукупність чинних нормативно-правових актів, а складну та високоорганізовану їх систему, що характеризується верховенством законів, насамперед Конституції України [2, с. 104; 5]. Вважаємо, що С. Полєніна має рацію, коли зазначає, що скорочення кількості відомчих нормативних актів за рахунок їх перегляду в бік зменшення кола питань, з яких конкретні відомства мають повноваження видавати нормативні акти, сприятиме підвищенню рівня організації цієї структурної складової законодавства, зміцненню законності у сфері відомчої нормотворчості [2, с. 105; 7].

По-четверте, за допомогою саме Закону України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів» можна впорядкувати нормотворчу діяльність суб'єктів нормотворення.

По-п'яте, потреба в законодавчому врегулюванні розглянутого нами питання обумовлюється вимогою статті 57 Конституції України, відповідно до якої закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом [2, с. 105].

Вважаємо за доцільне знову звернути увагу на концептуальні вади проекту Закону України «Про нормативно-правові акти», у тому числі на його невідповідність окремим конституційним приписам, адже це сприяє вдосконаленню правового регулювання нормотворчої діяльності [6].

Важливо звернути увагу на особливості нормотворчої діяльності в Європейському Союзі. Підкреслимо, що інституційна система ЄС не відповідає традиційним прикладам організації державної влади.

Це особливо помітно під час розгляду аналізованої системи з позиції принципу розподілу влади, який передбачає, що закони приймаються парламентом, який є органом законодавчої влади, виконання законів і поточне управління покладаються на органи виконавчої влади (уряд, президента тощо), а спори між двома гілками влади вирішуються незалежним судом, тобто судовою владою. Щодо Європейського Союзу більш коректно говорити про розподіл повноважень, коли низка функцій з урядування здійснюється не одним, а декількома інститутами на своєрідних спільних засадах. Відповідні інститути нібито поділяють функції між собою, реалізуючи їх частинами. Створюються нові процедури прийняття правових актів, які передбачають обов'язкові консультації, погодження, ті чи інші форми співучасті одних інститутів у діяльності інших [8, с. 27]. Отже, інституційна система ЄС має певні особливості, розкриття яких дасть змогу покращити уявлення про нормотворчу діяльність та з'ясувати необхідність процесу узгодження українського законодавства з європейським.

Дійсно, євроінтеграція – один із найважливіших напрямів сучасної зовнішньої політики. Реалізацію інтеграційних процесів у межах ЄС та досягнення завдань виконують саме органи ЄС.

Відповідно до статті 249 Договору про заснування ЄС для виконання своїх завдань Європейський Парламент спільно з Радою або Радою й Комісією приймає регламенти, директиви, рішення, надає рекомендації та формулює висновки [8, с. 28].

Важливо підкреслити, що в межах Європейського Союзу основними інститутами, які приймають акти законодавчого характеру, є Рада та Європейський Парламент. Інститутом, що здійснює право законодавчої ініціативи, є насамперед Європейська Комісія. Також у законодавчому процесі може брати участь Європейський Центральний Банк, Суд ЄС, а також різні органи, які мають консультативний статус [9, с. 50].

В. Довгань наголошує, що за роки існування Європейських Співтовариств та ЄС склалася достатньо складна й далеко не однакова практика прийняття постанов.

Першооснову правової системи ЄС складають установчі угоди. Вони розробляються й приймаються державами-членами на основі процедур, властивих розробці та введенню в дію міжнародно-правових актів. Другу важливу групу нормативно-правових актів становлять акти, які видаються інститутами ЄС. До таких віднесено регламенти, директиви й постанови [10, с. 120]. Для кращого розуміння спробуємо коротко дати характеристику та з'ясувати особливості цієї групи нормативно-правових актів.

В. Довгань зазначає, що регламент є нормативно-правовим актом загального характеру, обов'язковим для всіх суб'єктів європейського права (держав, співтовариств, фізичних і юридичних осіб). Регламент прирівнюється до за-

кону, є актом прямої дії, тобто на нього можуть посилатися фізичні та юридичні особи в національних судах.

Директиви відрізняються від регламентів тим, що в директиві зазвичай вказуються цілі й результати, яких має бути досягнуто, однак національній владі надається право самій визначати, у якій формі або якими процедурами й механізмами ці цілі можуть досягатися. В. Довгань наголошує, що директиви використовуються особливо широко у сфері здійснення заходів із гармонізації національного права. У такому випадку зазначається, яких саме цілей і результатів має бути досягнуто, щоб запобігти колізії норм національного права різних держав-членів у тій чи іншій сфері. При цьому не вказується, яким чином такі цілі мають досягатися національною владою.

Третю групу нормативно-правових актів співтовариств, як зазначає В. Довгань, складають постанови. Їх особливість полягає в тому, що це акти індивідуального, а не загального характеру. Будучи обов'язковими для своїх адресатів, вони, як правило, стосуються спеціальних, вузьких, технічних питань та є обов'язковими лише для тих суб'єктів європейського права, яким їх адресовано [10, с. 120].

Отже, розширення Європейського Союзу ускладнює процес прийняття постанов та позначається на правовому статусі актів, які приймаються інститутами ЄС.

Х. Якименко підкреслює, що законотворчий процес має чотири головні рівні, на кожному з яких використовуються різні процедури, а саме:

1) для інструментів загальної правової сили (регулятивні норми й директиви) існує процедура консультацій, процедура співпраці, процедура співприйняття рішення та процедура схвалення;

2) заходи щодо імплементації приймаються відповідно до окремих процедур;

3) існує спрощена процедура прийняття окремих зобов'язувальних рішень і незобов'язувальних правових інструментів;

4) правових інструментів європейського співтовариства стосуються їх власні, окремі процедури [12, с. 78].

Варто відмітити, що Лісабонський договір наділив громадян ЄС можливістю прямої участі в процесі прийняття рішень. Відповідно до нової редакції розділу II ДФЄС під назвою «Положення щодо демократичних принципів» право ініціювати розробку нових правових актів на рівні ЄС уперше надається також безпосередньо громадянам ЄС. Таким чином, громадянам надано додаткові права й гарантії на участь у керівництві Європейським Союзом [13, с. 100].

Традиційно основним інститутом, на який покладається головна роль у процесі прийняття рішень у межах Європейського Союзу, є Рада ЄС. З метою підвищення ефективності роботи Ради Лісабонський договір вніс зміни до системи голосування кваліфікованою більшістю та розширив сферу її використання. З 1 листопада 2014 р. кваліфікована більшість визначається як така, що становить щонайменше 55% членів Ради, яка включає мінімум 15 держав та представляє держав-членів із населенням не менше 65% населення ЄС. Однак головним є положення, що Рада не може брати участь у прийнятті нормативно-правових актів самостійно [13, с. 102].

Важливим досягненням Лісабонської інституційної реформи є те, що Європейський Парламент стає дедалі активнішим учасником законодавчого процесу. Ступінь його участі в процесі прийняття рішень варіюється залежно від тієї процедури, яка має використовуватися для прийняття законодавчого акта. Нова редакція статті 14 Договору про ЄС зазначає, що Європейський Парламент нарівні з Радою виконує законодавчі й бюджетні повноваження [14], що свідчить про подальше посилення ролі Європейського Парламенту. Цілком поділяємо думку Л. Грицаєнко: «Посилена роль цього інституту на сьогодні відповідає законним і нагальним фундаментальним вимогам демократизації та прозорості функціонування Європейського Союзу» [4, с. 371].

Крім того, відповідно до Лісабонської угоди представництво матимуть не народи держав-членів, а безпосередньо «громадяни ЄС», що є безсумнівним проявом демократизації ЄС.

Висновки. Таким чином, теоретична й практична значимість проведеного дослідження полягає в тому, що розроблені пропозиції щодо нормотворчої діяльності в контексті інтеграції України до ЄС можуть бути використані для підвищення ефективності нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Необхідно також терміново реформувати законодавство про конкуренцію, яке має забезпечити чесну конкуренцію в торговельних відносинах із Європейським Союзом. Можна запозичити, зокрема, досвід ЄС щодо забезпечення участі громадян у процесі здійснення нормотворчої діяльності. Звичайно, у межах однієї статті неможливо відобразити всі аспекти проблеми нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в сучасних умовах, проте основні положення змістовно викладено. Вони потребують подальшого дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Богачева О. До питання стратегії законотворчості: Україна та Європейський Союз / О. Богачева // Законотворчість. – 2005. – № 25. – С. 9–13.

2. Железняк Н. Правове регулювання нормотворчої діяльності / Н. Железняк // Право України. – 2002. – № 12. – С. 102–107.

3. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535.

4. Грицаєнко Л. Демократизація законодавчого процесу Європейського Союзу / Л. Грицаєнко // Держава і право: de lege praeterita, instante, future : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Миколаїв, 27–28 листопада 2009 р.). – Миколаїв : Іліон, 2009. – С. 371–372.

5. Коваль Л. Адміністративне право : [курс лекцій] / Л. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 207 с.

6. Про нормативно-правові акти : зауваження головного юридичного управління до проекту Закону України від 15 жовтня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.

7. Поленина С. Теоретические проблемы советского законодательства / С. Поленина. – М. : Наука, 1983. – 205 с.

8. Шпакович О. Законотворчий процес у Європейському Союзі / О. Шпакович // Віче: теоретичний і громадсько-політичний журнал. – 2005. – № 1. – С. 27–31.

9. Анакіна Т. Прецедентні рішення Суду Європейських співтовариств у становленні правопорядку ЄС / Т. Анакіна // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 2. – С. 49–52.

10. Довгань В. Європейський Парламент. Правовий статус і компетенція в системі органів Європейського Союзу : [монографія] / В. Довгань. – К. : КНТ, 2007. – 204 с.

12. Сорон Ж.-Л. Курс з європейських інституцій: європейська головоломка : [підручник] / Ж.-Л. Сорон. – пер. з фран. – К. : ІМВ, 2001. – 444 с.

13. Зеленов Р. Законодательные процедуры Европейского Союза. Эволюция полномочий Европейского парламента / Р. Зеленов // Государство и право. – 2005. – № 1. – С. 97–103.

14. Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en.

15. Нерсесянц М. Суд и правотворчество / М. Нерсесянц // Судебная практика как источник права / отв. ред. Б. Топорнин. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 2011. – 48 с.

16. Якименко Х. Правотворча діяльність інститутів Європейського Союзу / Х. Якименко, В. Сало, М. Окладна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 27. – С. 77–90.