

УДК 342.9

Р.С. ХАРЧУК, Київський міський нотаріальний округ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НОРМАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ

Ключові слова: нормативно-правовий акт, нормативна діяльність, правотворчість, президент, уряд

Актуальність обраної теми є очевидною з огляду на два чинники: по-перше, регламентація нормативної діяльності органів виконавчої влади в європейських державах є мало вивченою вітчизняними вченими в галузі адміністративного права; по-друге, правотворчість виконавчої гілки влади класичних держав західної демократії (головним чином, ФРН) та постсоціалістичних розвинутих держав (зокрема, Польщі) заслуговує особливої уваги, так само як і регламентація таких повноважень, головним чином тому, що діяльність і нормотворчість органів державної виконавчої влади є прямим показником розвитку демократії та барометром законності, верховенства права і, найголовніше – свідченням стану дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, проаналізувавши які (успішний досвід постсоціалістичних та найбільш прогресивних демократичних держав), можна оптимізувати правове регулювання нормативної діяльності органів виконавчої влади в нашій державі, що є особливо актуальним, зважаючи на сьогочасну поглиблену євроінтеграцію України.

Дослідженню правового регулювання нормативної діяльності органів виконавчої влади в різних державах Європи приділяли увагу в своїх працях такі вчені як В.Б. Авер'янов, А.С. Горюк, Н.Б. Малявіна, Л.В. Набока, О.Ю. Оболенський та інші.

Проте, незважаючи на зроблені дослідження зазначеними науковцями, все ж, пи-

тання правового регулювання нормативної діяльності органів виконавчої влади в окремих державах Європи потребують більш комплексного підходу і проведення глибокого наукового аналізу. Звідси, метою статті є визначення основних засад правового регулювання нормативної діяльності органів виконавчої влади в окремих державах Європи.

Німецька модель регулювання адміністративних процедур пов'язана із застосуванням Закону про адміністративно-процесуальну діяльність 1976 року [1], який на думку деяких фахівців, є важливою віхою в історії становлення адміністративно-процесуального законодавства Німеччини. Адміністративна процедура за вищевказаним законодавчим актом являє собою діяльність органів влади, що носить зовнішній характер і спрямований на перевірку передумов справи, підготовку і прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору. Крім іншого, нормами зазначеного закону, громадянам надається право перешкоджати діям адміністративного органу або отримати в офіційному відомстві будь-який дозвіл або пільгу, брати участь в судових спорах в якості сторони процесу [2, с.94].

В рамках нашого дослідження важливо відзначити, що в сучасній Німеччині виконавчу владу утворюють:

1. Федеральний президент, який обирається Федеральними зборами ФРН (даний інститут влади складається з членів Бундестагу і такого ж числа членів, що обираються народними представництвами земель на засадах пропорційності) без дебатів на п'ять років.

Відповідно до ст.55 Конституції ФРН федеральний президент не може входити ні до складу уряду, ні в законодавчий орган федерації або землі. Також, президент не може обіймати будь-яку іншу оплачувану посаду, здійснювати комерційну або професійну діяльність або входити до складу керівництва чи наглядової ради комерційного підприємства (тобто такого, що має на меті одержання прибутку).

Що стосується загально адміністративних функцій президента, то слід зазначити, що

він, серед іншого, компетентний: представляти федерацію в міжнародно-правових відносинах, укладати від імені ФРН договори з іноземними державами, акредитувати і приймати послів, призначати й звільняти федеральних суддів, федеральних чиновників, офіцерів і унтер-офіцерів.

Що стосується правотворчої функції федерального президента в Німеччині, то тут слід звернути увагу на певну мізерність змісту даного повноваження. Зокрема, для дійсності будь-якого припису чи розпорядження федерального президента необхідна їх контрасигнація федеральним канцлером або компетентним федеральним міністром. Однак, якщо виходити зі змісту ст.59 Конституції ФРН [3], вказане правило не відноситься до призначення і звільнення федерального канцлера, рівно як і до питання розпуску Бундестагу в порядку ст.63 та клопотань згідно абз.3 ст.69.

Важливо відзначити, що міжнародні договори, які були розроблені і підписані федеральним президентом спільно з главою іншої держави, які регулюють політичні відносини федерації і стосуються предметів федерального законодавства, вимагають згоди або сприяння відповідних органів, компетентних у відношенні федерального законодавства, у формі федерального закону.

Особливістю припинення дії актів президента ФРН є те, що вони можуть бути скасовані судами загальної юрисдикції та Федеральним Конституційним Судом Німеччини, який серед іншого, теоретично також може встановити винуватість президента в умисному порушенні Основного закону чи іншого федерального закону. Так, у разі встановлення такого факту Конституційним судом, він може не тільки скасувати нормативний акт президента, а й оголосити його позбавленим посади. Після пред'явлення обвинувачення Федеральний конституційний суд уповноважений законом тимчасовим наказом постановити, що федеральний президент не може виконувати свої посадові функції.

2. Федеральний уряд. Даний центральний колегіальний орган виконавчої влади ФРН

(складається із: Федерального канцлера, який обирається без дебатів Бундестагом за пропозицією федерального президента, який, після процедури обрання призначає його на посаду; федеральних міністрів, які в свою чергу, призначаються і звільняються федеральним президентом за пропозицією федерального канцлера), повноважний проводити державну політику країни, здійснювати нагляд за тим, щоб землі виконували федеральні закони відповідно до чинного законодавства. Також уряд здійснює контроль над нормотворчою діяльністю органів влади земель, зокрема, може направляти уповноважених до верхніх влад суб'єктів федерації, а за їх згодою (або, в разі відмови в такій згоді, за згодою Бундесрату), – також і в органи нижчестоящої влади. Так, у випадках, коли органи виконавчої влади суб'єктів федерації створили нормативно-правові акти якими вийшли за межі своїх повноважень чи в інший спосіб порушили законодавство, таке було виявлено урядом в процесі нагляду (про що складається відповідне звернення), і органи влади в указаній строк не усунули порушення, то за пропозицією федерального уряду або землі справа про таке правопорушення передається до Бундесрату, який остаточно вирішує, чи порушила земля норму права.

Щодо прямої правотворчості уряду то, варто відзначити, що законодавством Німеччини передбачається право федерального уряду, федеральних міністрів, а також урядів земель приймати правові постанови, в яких повинні вказуватися їх правова підстава та цілі розроблення й прийняття. Деякі постанови центрального виконавчого органу влади ФРН потребують схвалення Бундесратом, головним чином, правові постанови федерального уряду або федерального міністра про принципи і тарифи при використанні пошти і телекомунікацій, про основні положення про оплату за користування залізницями федерації, про будівництво та експлуатацію залізниць, а також правові постанови, прийняті на підставі таких федеральних законів, які потребують згоди Бундесрату або виконуються землями за до-

рученням федерації або в порядку їх власної компетенції. Так, Бундесрат може відхилити запропонований урядом проект постанови або схвалити його. Разом із тим, схвалення постанови не означає того, що даний нормативно-правовий акт не можливо відмінити самим Бундесратом. Більш того, на представлений проект постанови федерального уряду, Бундесрат може запропонувати свій проект, для прийняття правового постанови, що направляється для отримання необхідного дозволу.

Федеральний уряд також може з відома Бундесрату приймати загальні адміністративні розпорядження (він може регулювати на однакових засадах підготовку чиновників і службовців), а також, у випадках, передбачених законами, при схваленні Бундесрату, уряд повноважний давати в особливих випадках конкретні вказівки по виконанню федеральних законів. Вони повинні спрямовуватися органам верхніх влад суб'єктів федерації, за винятком випадків, які федеральний уряд вважає невідкладними.

Більше того, уряд може зі схвалення Бундесрату приймати постанови, які мають силу закону – «executive orders» (аж до федерального законодавчого врегулювання), головним чином, з питань, що стосуються біженців та переміщених осіб, зокрема питань їх розміщення в суб'єктах федерації.

Важливо також підкреслити, що особливе місце в правотворчих повноваженнях уряду займає нормотворчість в питаннях захисту і оборони держави. Так, для відображення небезпеки, що загрожує існуванню або основам вільного демократичного ладу федерації або однієї з земель, федеральний уряд може, якщо є в наявності передумови, які передбачені Конституцією ФРН, і якщо недостатньо поліцейських сил і сил федеральної прикордонної охорони, приймати загальні адміністративні розпорядження (при схваленні Бундесрату), якими регламентується тимчасове використання збройних сил для надання допомоги поліції і федеральної прикордонної охорони в захисті цивільних об'єктів і для боротьби з організованими і такими, що володіють бойо-

вим озброєнням групами. Однак, припинення юридичної дії даних актів, а відповідно і фактичної дії збройних сил, може мати місце відразу після того, як зникне загроза державі, або якщо цього вимагатиме Бундестаг або Бундесрат (навіть, тоді коли сама загроза ще не минула).

Також слід відзначити, що крім створення підзаконних нормативно-правових актів, уряд (на відміну від федерального президента) також є, нарівні з членами Бундестагу і Бундесрату, суб'єктом законодавчої ініціативи. Відповідно до статей 76 та 115-d Основного Закону ФРН, законопроекти федерального уряду підлягають внесенню, перш за все, в Бундесрат. Бундесрату належить право висловлюватися з приводу цих законопроектів протягом шести тижнів. Коли в силу поважних причин, зокрема пов'язаних із значним обсягом законопроекту, потрібно продовження терміну, то останній складає дев'ять тижнів. У свою чергу, законопроекти федерального уряду, які він вважає невідкладними, повинні направлятися в Бундесрат одночасно з їх передачею в Бундестаг, які розглядають їх негайно і спільно. Якщо для прийняття закону потрібне схвалення Бундесрату, то для вступу закону в силу необхідне його схвалення більшістю голосів.

Необхідно також зазначити, що крім прямого впливу парламенту на нормотворчу діяльність уряду в ФРН, федеральний уряд, також має передбачені законодавством федерації важелі на законотворчий процес законодавчої гілки влади. Так, федеральний уряд розробляє проект бюджету, який парламент приймає спеціальним законом. Разом з тим, після прийняття бюджету парламент може приймати закони, що збільшують запропоновані федеральним урядом бюджетні витрати, які включають нові витрати або допускають їх в майбутньому, однак тільки після того, як такі поправки будуть узгоджені з федеральним урядом. Це ж відноситься і до законів, що містять зменшення надходжень або допускає це зменшення в майбутньому. Зокрема, федеральний уряд може зажадати, щоб Бундестаг

відклав голосування по таким законам. В цьому випадку федеральному уряду надається шеститижневий термін для подачі в Бундестаг своєї думки з приводу положень спірного документу.

Також важливо відзначити випадки, коли звернення федерального канцлера про висловлення йому довіри не зустрічає згоди більшості членів Бундестагу. В таких випадках, федеральний президент може за пропозицією федерального канцлера протягом двадцяти одного дня розпустити Бундестаг, і якщо він не розпускається, то президент може за пропозицією федерального уряду і за згодою Бундесрату оголосити стан законодавчої необхідності в відношенні будь-якого законопроекту, який був відхилений Бундестагом, незважаючи на те, що федеральний уряд визначив цей законопроект як невідкладний. Дане правотворче правило також застосовується у випадках відхилення будь-якого законопроекту, навіть якщо федеральний канцлер пов'язував з ним свою пропозицію, передбачену ст.68 Конституції ФРН (розпуск Бундестагу). У той же час, якщо Бундестаг після оголошення стану законодавчої необхідності знову відхилить законопроект або прийме його в неприйнятній для федерального уряду редакції, то закон вважається таким, набрав законної сили, якщо його схвалить Бундесрат. Те ж стосується випадку, якщо проект не буде прийнятий Бундестагом протягом чотирьох тижнів після його нового внесення.

Серед іншого, позитивним в процесі вирішення поставлених нами завдань в дослідженні є аналіз правового регулювання нормативної діяльності органів виконавчої влади Республіки Польща. Так, необхідно зазначити, що основи польської політичної системи закладені Конституцією Республіки Польща від 02.04.1997 р. [4], відповідно до положень якої Польща – демократична правова держава, яка здійснює принципи соціальної справедливості, верховенства народу, унітарної держави, поділу влади, плюралізму, дотримання міжнародного права (статті 2, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 14).

Президент Польщі є главою держави, верховним представником і гарантом безперервності державної влади. Президент обирається безпосередньо громадянами на 5-річний термін і може бути обраний повторно тільки один раз (статті 126, 127). Президент Республіки як представник держави в зовнішніх зносинах ратифікує і денонсує міжнародні договори; приймає посадові нормативно-правові акти; є верховним головнокомандувачем; видає наказ про мобілізацію, призначає прем'єр-міністра, а також володіє правом накладати вето на законодавчі акти польського парламенту окрім закону про бюджет та не має можливості звертатися до Конституційного Трибуналу РП, якщо законопроект, на який було накладено його вето, був знову прийнятий парламентом (статті 133, 134, 135, 154, 155). Також, відповідно до п.3 ст.122 Конституції РП, власне як і в Португалії (ст.136 Конституції), президент не може накладати вето на акт, конституційність якого вже визнана конституційним судом.

Варто відзначити, що нормотворчі повноваження президента Польщі є найбільш ширшими за інші західні (щодо України) європейські держави, що входили до групи соціалістичних країн. Зокрема, в Болгарії президент повноважний приймати виключно укази, та направляти звернення й послання (ненормативні акти), а президент Румунії – приймає лише декрети [5, с.104].

Слід відзначити специфіку прийняття президентом Польщі екстраординарних законодавчих актів та активно-пасивну можливість їх скасування законодавцем. Так, польська процедура реалізації вказаного питання, майже повністю запозичена з аналогічної практики Греції, головним чином: в Польщі розпорядження глави держави, які мають силу закону, повинні бути затверджені Сеймом на найближчому засіданні, інакше вони припиняють свою дію. Акти законодавчого змісту президента Грецької Республіки представляються парламенту на затвердження в 40-денний термін з моменту їх видання або з моменту скликання сесії парламенту. Якщо

вони не надані парламенту у зазначений термін або не затверджені в 3-місячний термін, то втрачають силу. Дану форму контролю можна назвати подальшою активно-пасивною формою. Суть її в тому, що парламент з метою утвердження екстраординарного акту повинен здійснити ряд дій, спрямованих на схвалення акта. Для його скасування законодавчого органу досить не розглядати і не затверджувати акт екстраординарного законодавства протягом встановленого періоду часу, тобто вести себе пасивно. Разом із тим, не виключається можливість «активного» скасування парламентом аналізованого виду акта шляхом прийняття відповідного рішення.

В Польщі виконавча влада належить уряду – Раді міністрів, що складається з Голови Ради міністрів і міністрів. Рада міністрів забезпечує виконання законів, приймає розпорядження, координує та контролює роботу органів урядової адміністрації, забезпечує внутрішню і зовнішню безпеку держави і публічний порядок, затверджує і денонсує інші міжнародні договори (статті 146, 147, 148). Члени Ради Міністрів несуть перед Сеймом солідарну відповідальність (ст.157).

Нормативно-правові акти органів виконавчої влади можуть бути скасовані повністю чи в частині Конституційним Трибуналом Республіки Польща. Відповідно, до ч.1 ст.190 Конституції РП рішення Конституційного Трибуналу мають загальнообов'язкову юридичну силу та є остаточними. Зокрема, конституцієдавець уповноважив Конституційний Трибунал приймати рішення у справах за конституційними скаргами, якими, відповідно до статей 79 та 188 Конституції, особа може оскаржувати неконституційність нормативних актів органів державної влади.

Поряд з цим, в Польщі, відповідно до п.1 ст.175 Конституції, нормативно-правові акти виконавчої гілки влади можуть бути також призупинені або скасовані повністю чи в частині спеціалізованими адміністративними судами. Варто відмітити, що така практика має місце в ряді цивілізованих європейських країн (приміром, в Австрії, відповідно до статей

130–136 Конституції, в Греції – п.1 ст.93, ст.94 Конституції, в Данії – § 63 Конституції, в Італії – ст.103 Конституції, в Чехії – в п.1 ст.91 Конституції).

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, слід заважити наступне:

1. У ФРН, на відміну від Польщі, президентські нормотворчі повноваження є мізерними (дія його припису чи розпорядження починається на підставі контрасигнації федеральним канцлером або компетентним федеральним міністром) і виконує лише представницьку функцію. В Польщі президент володіє широкими нормотворчими повноваженнями і може приймати розпорядження, які мають силу закону (такі повинні бути затверджені Сеймом), які, серед іншого, в активній чи пасивній ролі можуть скасовуватись в парламенті.

2. Федеральний уряд ФРН є суб'єктом законодавчої ініціативи; здійснює контроль над нормотворчою діяльністю органів влади земель, а також (в окремих випадках) органів нижчестоящої влади; приймає підзаконні акти (окремі постанови (приміром, про по принципі і тарифи при використанні пошти і телекомунікацій) потребують схвалення Бундесратом); приймає executive orders, якщо таке схвалив Бундесрат (головним чином, з питань, що стосуються біженців та переміщених осіб, зокрема питань їх розміщення в суб'єктах федерації). В Польщі уряд в своїй нормотворчій діяльності забезпечує виконання законів, приймає розпорядження, координує та контролює роботу органів урядової адміністрації, забезпечує внутрішню і зовнішню безпеку держави і публічний порядок, затверджує і денонсує інші міжнародні договори, проте, не може приймати executive orders.

3. Скасування актів федерального президента ФРН або ж уряду можливе судами загальної юрисдикції та Федеральним Конституційним Судом. В свою чергу, в Польщі підзаконні акти виконавчої влади можуть бути скасовані повністю чи в частині Конституційним Трибуналом Республіки або ж в рамках спеціалізованої адміністративної юстиції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Administrative Procedure Act. – 1976. – 25 th May [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bmi.bund.de/englisch.pdf>.

2. Малявина Н. Б. Административные процедуры в зарубежных странах / Н. Б. Малявина // Вестник Челябинск. гос. ун-та. – 2008. – С. 93–101.

3. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Ausfertigungsdatum: 23.05.1949 // Bundesgesetzblatt, I S. 944.

4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustawowy. – 1997. – № 78. – Poz. 483.

5. Горюк С. Сравнительно-правовые аспекты института президентства в странах Восточной Европы / С. Горюк, М. Кушмир // Probleme actuale de prevenire și combatere a criminalității: anuar științific, ediția a IV-a. Red. șef.: Mihai Birgău; Chișinău: Academia «Ștefan cel Mare» a Min. Afacerilor Interne al Rep. Moldova, 2003. – P. 96–106.

Харчук Р. С. Правове регулювання нормативної діяльності органів виконавчої влади в окремих європейських державах / Р. С. Харчук // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 706–711 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_116.pdf

Досліджено окремі питання правового регулювання нормативної діяльності виконавчої влади в окремих європейських державах (головним чином, ФРН та Польщі); вивчено загальні та спеціальні норми національного законодавства, що регламентують правову природу та особливості правотворчої компетенції президента та уряду.

Харчук Р.С. Правовое регулирование нормативной деятельности органов исполнительной власти в отдельных европейских государствах

Исследованы отдельные вопросы правового регулирования нормативной деятельности исполнительной власти в отдельных европейских государствах (главным образом, ФРГ и Польши); изучены общие и специальные нормы национального законодательства, регламентирующих правовую природу и особенности правотворческой компетенции президента и правительства.

Kharchuk R.S. Legal Regulation of the Regulatory Activity of the Executive Power in the Individual European Countries

The article is devoted to the study of specific issues of legal regulation of the regulatory activity of the executive power in the individual European countries (mainly Germany and Poland); the study of general and specific rules of national law governing the legal nature and characteristics of the law-making competence of the president and the government.