

З інших юридичних наук

УДК 340.12

ГЛАЗУНОВА С.М., кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права і процесу Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПРАВОТВОРЧОСТІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

***Анотація.** Наукова робота присвячена феномену правотворчості. Особлива увага приділена аналізу даної правової категорії, яка здійснюється в умовах інтеграційних процесів. Виокремлено основні напрями її здійснення. Подано аналіз наукових досліджень у цій сфері.*

***Ключові слова:** правотворчість, законотворчість, інтеграційні процеси, Європейський Союз, політика, нормативні акти, правотворча діяльність.*

***Аннотация.** Научная работа посвящена феномену правотворчества. Особое внимание уделено анализу данной правовой категории, осуществляемой в условиях интеграционных процессов. Выделены основные направления ее осуществления. Представлен анализ научных исследований в этой сфере.*

***Ключевые слова:** правотворчество, законотворчество, интеграционные процессы, Европейский Союз, политика, нормативные акты, правотворческая деятельность.*

***Summary.** Scientific research devoted to the phenomenon of lawmaking. Particular attention is paid to the analysis of the legal category, which is in the integration process. Singled out the main directions of its operation. The analysis of research in this area.*

***Keywords:** law-making, legislative drafting, the process of integration, the European Union, policy, regulations, legislative activity.*

Постановка проблеми. З моменту проголошення незалежності нашої держави важливим напрямком зовнішньополітичної діяльності України став євроінтеграційний шлях. Декларування Україною інтеграційних планів та встановлення прямих зв'язків з керівництвом Євросоюзу зумовило підписання низки нормативних документів, угод, постанов, меморандумів та декларацій про співпрацю з Європейським Союзом. Мета зазначених дій – реформування української держави у відповідності з європейськими стандартами, зокрема: поліпшення візового режиму, реформи у сфері охорони здоров'я та боротьби з наркотиками, енергетичній сфері, транспорту, охорони навколишнього середовища та інше. Інтеграція України в європейський політико-правовий простір є об'єктивним процесом її стабільного і поступального розвитку. Проте просування держави до цієї мети можливе лише на основі адекватної, своєчасної, правотворчості а відтак видання нормативних актів з метою гармонізації національного права та права Європейського Союзу. Національна правотворчість не повинна суперечити міжнародній правотворчості, оскільки це може призвести до виникнення юридичних колізій, зниження рівня правового регулювання тощо.

Зважаючи на динамічність перетворень у всіх сферах суспільного життя України, дослідження основних напрямів правотворчості в умовах інтеграційних процесів нашої держави до європейської спільноти не втрачає своєї актуальності.

Стан дослідження. Аналіз досягнень вітчизняної та зарубіжної науки свідчить про те, що починаючи з 1960-1970 років у радянській юридичній науці почав активно

формування підхід до розуміння правотворчості насамперед як цілеспрямованої державної управлінської діяльності, а відтак і дослідження її аспектів, що відображено у працях С. Алексєєва, Ю. Арзамасов, Н. Гранат, П. Гримасюк, С. Дзибова, С. Комарова, В. Лазарева, О. Малько, А. Міцкевича, М. Нечитайло, А. Піголкіна, О. Попова, В. Сирих, С. Чередніченко, Н. Шмакова, С. Шевчук та ін.

Метою статті є виявлення загальнотеоретичних особливостей дослідження основних напрямків правотворчості в умовах інтеграційних процесів нашої держави.

Виклад основних положень. Значна роль правового регулювання в житті особи і суспільства передбачає необхідність набуття знань, перш за все того, чого власне прагне законодавець, створюючи певним чином нормативно-правові акти. Для успішної правотворчості необхідним є формування та розвиток правового простору.

Аналізуючи сучасні підходи до розуміння категорії “правотворчість”, слід відзначити деякі суттєві моменти щодо її ототожнення із іншими правовими категоріями. Тому, вважаємо за доцільне в першу чергу необхідно визначитися з такими феноменами як “правотворчість”, “нормотворчість”, “нормативно-правові акти”, “регіональна нормотворчість”, співвіднести їх між собою.

Досліджуючи зазначені поняття знаходимо: в одному випадку відбувається ототожнення понять “правова норма” і “нормативно-правовий акт”, або, в іншому випадку, з визначення першої як змісту нормативного акта, а другого – як форми юридичної норми; визначення критеріїв змісту цієї діяльності: чи це створення, зміна та скасування правових норм, чи створення плюс зміна, або поняття “створення” охоплює як створення що змінює, так і скасовує норми.[1, с.10.]

Погоджуємося з тим, що визначаючи діяльність щодо впровадження в правову систему регуляторів суспільної поведінки – норм права, термін “правотворчість” можна застосувати як родове поняття, охоплюючи ним такі два різновиди створення норм права, як законотворчість – створення правових норм, які набувають закріплення в актах вищої юридичної сили, – законах. При цьому, не слід забувати, що власне створенням законів правотворчість не обмежується. Адже і створення та введення в дію підзаконних нормативно-правових актів (указів, наказів, розпоряджень і т.д.), по суті є також норма-та слідчо правотворчим процесом.[2, с. 94]

Загальновідомо, що правотворчість – функція держави; це одна із форм діяльності держави в особі компетентних органів, установ та організацій, які уповноважені (у передбачених законом випадках) готувати, видавати або вдосконалювати нормативно-правові акти. Слід додати, що правотворчість можуть здійснювати – український народ (шляхом референдуму), місцеві громади (на зборах, сходах або через обрані ними органи). За допомогою такої діяльності правова система підтримується в активному стані, запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми [3].

За допомогою правотворчості формуються і затверджуються ті правові норми, що відповідають сучасному рівню суспільних відносин і сприяють їхньому прогресивному розвитку. Саме в цьому, в першу чергу, виявляється призначення даної форми державної діяльності.

Інше виявлення правотворчості (зміна і скасування чинних норм, удосконалення їх редакції) має підпорядковане, допоміжне значення для утворення чітко визначеної і внутрішньо узгодженої системи юридичних норм. Шляхом правотворчості створюються також норми, що стимулюють виникнення і розвиток сучасних правовідносин. Особливу роль при цьому відіграють професійні та громадські обговорення проектів у професійних ЗМІ, парламентських слуханнях, громадських колегіях міністерств та відомств тощо [4, с. 24].

У сучасних правових дослідженнях зазначається, що правотворчість більш широке поняття, ніж законотворчість або законодавчий процес. Воно охоплює процес створення всіх норм права: законів, підзаконних актів, правових звичаїв і судових прецедентів [5, с. 33].

Зважаючи на зазначене, вважаємо, що основні напрямки і пріоритети правотворчості диктуються сучасними умовами й об'єктивними потребами правового регулювання адаптувати вітчизняне законодавство до законодавства ЄС, що передбачено курсом України на інтеграцію в єдину Європу. Результатом усіх цих заходів має стати забезпечення верховенства права, правового характеру чинного законодавства тощо.

Так зокрема, Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року визначено пріоритетні сфери адаптації законодавства [6].

Спільною стратегією щодо України, схваленою Європейською Радою на Гельсінкському саміті 11 грудня 1999 року, Європейський Союз підтримав процес економічних перетворень в Україні та поступового наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу у визначених пріоритетних сферах.

Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженою Указом Президента України від 11.06.98 р. № 615 [7], визначено основні положення зовнішньополітичної стратегії щодо інтеграції України в європейський правовий простір, мету та етапи адаптації законодавства.

Указом Президента України від 30.08.00 р. № 1033 [8] з метою координації діяльності органів державної влади з питань адаптації законодавства при Президентові України створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (ліквідована від 2.04.10 р.). На виконання Указу Президента України від 9.02.99 р. № 145 [9] “Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади” Кабінет Міністрів України запровадив єдину систему планування, координації та контролю нормотворчої діяльності і роботи органів виконавчої влади з адаптації законодавства, затвердив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [10].

В Законі України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” [11] у Розділі 5 зазначається, що на першому етапі виконання Програми, пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, є сфери, визначені статтею 51 УПС [12], а саме:

- митне право;
- законодавство про компанії;
- банківське право;
- бухгалтерський облік компаній;
- податки, включаючи непрямі;
- інтелектуальна власність;
- охорона праці;
- фінансові послуги (у тому числі послуги в системі накопичувального пенсійного забезпечення);
- правила конкуренції;
- державні закупівлі;
- охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин;
- довкілля;
- захист прав споживачів;

- технічні правила і стандарти;
- енергетика, включаючи ядерну;
- транспорт.

У цих документах сформульовано стратегічні завдання й визначені практичні заходи із забезпечення безпосередньої участі України в загальноєвропейському процесі та членства в європейських структурах, запроваджено механізм ухвалення парламентом лише тих законодавчих актів, які відповідають європейським правовим нормам, тобто *acquis communautaire*, та мають правове обґрунтування.

Слід відмітити, що нині правотворчість спрямована не тільки на закріплення демократичних основ суспільства, але й на якість та доцільність нормативно-правових актів.

Основні напрямки правотворчості в сфері соціально-трудова відносин були підпорядковані досягненню головної мети – підвищенню ефективності системи соціального захисту населення шляхом прийняття законів, які формували сучасний стан системи соціального захисту населення. Щодо сфери бюджетного законодавства, то основним здобутком правотворчості стало ухвалення Бюджетного кодексу України, що дало змогу розробляти державний бюджет на наступні роки вже на новій законодавчій основі. Відбулося оновлення шлюбно-сімейного законодавства шляхом прийняття Сімейного кодексу України. У сфері екологічного та природно-ресурсного законодавства прийнято понад 100 актів. Істотні зрушення сталися в галузі кримінального законодавства, кримінально-виконавчого, кримінально-процесуального, цивільного, цивільно-процесуального, господарського, податкового, митного законодавства прийняттям кодексів України. Правотворчість торкнулася й інших сфер, зокрема виборів, судочинства тощо.

Висновки.

На наш погляд, важливим визначальним чинником основних напрямків правотворчості в Україні слід вважати положення щодо засад внутрішньої та зовнішньої політики, участь України в конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та ЄС правові стандарти.

Якщо проаналізувати масив договорів у рамках Ради Європи, то загальна кількість конвенцій, угод, кодексів, протоколів Ради Європи стосовно прав і свобод людини становить понад 170 документів [12, с. 25]. Україна приєдналася лише до чверті цих нормативних актів. Таке становище не можна визнати задовільним. В той же час, Україна не виконала низки зобов'язань перед Радою Європи. Розширення та активізація реформування різних областей внутрішньої політики в нашій державі на шляху до євроінтеграції відбувається поступово, в основному через безліч внутрішніх політичних проблем і суперечностей.

Нині є нагальна потреба в підготовці та прийнятті ще декількох сотень законів. Більшість законопроектів підготовлено і внесено до Верховної Ради в установленому порядку кілька років тому, але вони з різних причин упродовж тривалого часу чекають на розгляд. Першочерговими вважаються законопроекти, спрямовані на реалізацію соціальних, культурних й інших прав і свобод людини та громадянина, оскільки їх прийняття надзвичайно важливе, як і не менш важливе успішне їх проведення в життя.

Таку ситуацію здатна покращити модернізація правотворчої діяльності, під якою слід розуміти процес безперервного оновлення, актуалізації його ідей та планів, процес, що надає більше мобільності, пов'язуючи правотворчість з соціально-економічними, політичними правовими і духовними потребами громадян та зробить її більш гнучкою та адекватною до викликів часу.

Використана література

1. Вакулич В.М. Політичні детермінанти зближення України з Європейським Союзом : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.04 “Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку” / В.М. Вакулич. – К., 2001. – 16 с.
2. Железняк Н. Нормотворча діяльність як форма реалізації державної правової політики // Право України. – 2004. – № 7. – С. 94-98.
3. Ковальський В.С. Правотворчість : теоретичні та логічні засади / В.С. Ковальський, І.П. Козінцев. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.
4. Власов Ю.А. Проблеми тлумачення норм права : монографія / Ю.А. Власов. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 24-25.
5. Олуйко В.М. Парламентське право України : проблеми теорії та практики / В.М. Олуйко. – К., Юрінком Інтер, 2004. – С. 33.
6. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.94 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – С. 203. – Ст. 1794.
7. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента від 11.06.98 р. № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – С. 3.
8. Про Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Указ Президента від 30.08.00 р. № 1033/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – С. 12. – Ст. 1481 (втратив чинність).
9. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : Указ Президент України від 9.02.99 р. № 145/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 6. – С. 18.
10. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.99 р. № 1496 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – С. 168.
11. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.04 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
12. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.94 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – С. 203. – Ст. 1794.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~