

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ІСПАНІЇ ТА ЗАХІДНИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ

ХАРЧУК Руслана Семенівна - кандидат юридичних наук, нотаріус, Київський міський нотаріальний округ

УДК 342.95

Стаття посвячена вопросу правового регулирования нормотворческой деятельности исполнительной власти в Испании и отдельных аспектов такой практики в ряде европейских государств, изучению общих и специальных норм национального законодательства, которые регламентируют правовую природу и особенности правотворческой компетенции исполнительной власти в этих странах. Рассматриваются отдельные правовые аспекты принятия и отмены нормативно-правовых (обычных, регламентарных, вторичных) и правовых актов, которые принимаются центральными органами исполнительной власти в королевстве.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, нормотворча діяльність, правотворчість, президент, уряд, Іспанія, Європа.*

Метою статті є вивчення основних засад правового регулювання нормотворчої діяльності виконавчої влади, головним чином, в Іспанії та деяких інших західних країнах Європи. Актуальність обраної теми є очевидною з огляду на три чинники: по-перше, у спеціальній юридичній літературі, в якій фрагментарно досліджується питання зарубіжного досвіду регламентації нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, як правило, приділяється виключна увага такій практиці в США, Франції, ФРН та Італії. Однак, регламентація правотворчості в Іспанії є досить корисною для нашої держави у силу її новизни, якості та специфіки такої регламентації. По-друге, в Іспа-

нії передбачена класична схема делегування парламентом уряду повноважень щодо прийняття нормативно-правових актів, що мають силу закону, практика регламентації якої, разом із прикладами створення вторинного законодавства в інших європейських країнах, формує корисну базу розроблення відповідних якісних норм у рамках національного законодавства. А, по-третє, вивчення зарубіжного досвіду правотворення органів виконавчої влади загалом дозволить оптимізувати таку діяльність вітчизняної виконавчої гілки влади.

Сприятиме досягненню поставленої мети в процесі наукового пошуку звернення до суміжних галузей права, аналіз точок зору спеціалістів, науковців з цього питання (приміром, Д.О. Лагун, О.В. Шашкова, М. А. Ентін, О. М. Мещерякова та інших), вивчення положень нормативно-правових актів.

Особливу цінність у рамках нашого дослідження становить досвід правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Іспанському королівстві, які можна розглядати у такій формі:

1. Король Іспанії. Особа, що займає таку посаду, відповідно до ч. 1 ст. 56 її Конституції [1], визнається главою держави, символом її єдності та наступності, арбітром і примирителем у незмінній діяльності державних органів, та такою, що здійснює вище представництво іспанської держави в міжнародних відносинах, особливо з народами, з якими його пов'язує історична

спільність, і також здійснює функції, надані йому Конституцією й законами.

Щодо компетенції в галузі нормотворення, то варто відзначити, що король Іспанії, окрім того, що компетентний підписувати та обнародувати закони чи підписувати від імені держави міжнародні угоди, також має право створювати та приймати власні нормативно-правові акти (декрети), що направлені на врегулювання ввірених йому конституцією галузей політики держави, на присвоєння цивільних та військових чинів, на нагородження окремих осіб орденами та присвоєння почесних звань у відповідності із чинним законодавством. Декрети короля Іспанії стають легітимними лише після попереднього їх скріплення підписом голови уряду, та за необхідності – компетентним міністром Ради Міністрів. Що стосується нормативно-правових актів про подання кандидатури на посаду голови уряду, призначення голови уряду, а разом з цим і про розпуск Генеральних Кортесів, то варто відзначити, що такі акти потребують скріплення підписом голови Конгресу. Разом із тим, обмеження свободи нормотворення короля контрастицією означає не лише обмеження як таке, але й те, що за усі нормативно-правові акти короля, що були підписанні відповідними суб'єктами влади та які набрали законної сили, несуть відповідальність ті особи та/або ті органи влади, що їх підписали.

Поряд із цим, акти короля можуть набрати чинності і без контрастиції у виключних випадках, що передбачені у ст. 65 Конституції, головним чином: коли король розпоряджається грошовими коштами, що виділяються з державного бюджету на утримання королівської сім'ї та Двору; коли король призначає на посади та звільняє з таких посад цивільних та військових службовців королівського Двору.

Порівнюючи правове становище голови держави Іспанії відносно виконавчої влади з іншими європейськими монархіями, можна зазначити, що простежується певна аналогія: монарх, хоч і є головою держави, а іноді також і головою виконавчої влади (ст. 37 Конституції Бельгії, ст. 33 Конституції Великого Герцогства Люксембург), однак,

реальна виконавча влада концентрується в уряді.

2. Голова уряду Іспанії. Особа, що займає таку посаду, не є *primus inter pares* по відношенню до уряду, до якого він входить і який очолює. у своєму дисертаційному дослідженні «Уряд Іспанії: Організаційно-правові проблеми» російська вчена А.В. Шашкова зазначає, що сприйнятий з Основного Закону ФРН принцип канцлера робить голову уряду Іспанії вищою особою, керівною, координуючою, що формує і персоналізує відповідальність даного органу виконавчої влади. Відмова в довірі, що формально спрямована проти уряду в цілому, фактично адресується його голові. Голова уряду наділяється широкими повноваженнями в прийнятті рішень, що дозволяє йому самостійно брати на себе відповідальність у деяких найбільш складних рішеннях, таких як розпуск Палат, відставка міністрів, контроль за діяльністю Регіональних автономних утворень і т.д. Оскільки продовжує діяти, уряд у відставці має широкі повноваження, які є як наслідком ослаблення після відставки уряду важелів контролю з боку Генеральних Кортесів, так і необхідністю нормального функціонування уряду для задоволення урядом публічного інтересу, то до такого уряду не можуть бути пред'явлені політичні санкції (основна політична санкція - відставка уряду - вже здійснена). З кола його повноважень, однак, виключається таке, як розпуск Конгресу депутатів і Сенату, що дозволяє в даній ситуації підтримувати рівновагу між законодавчою і виконавчою владою [2, с. 12, 19].

3. Уряд Іспанії. Уряд можна вважати колегіальною ієрархічною одиницею, що складається з ряду органів, на чолі яких знаходиться голова та за свою політичну діяльність відповідає перед Конгресом депутатів.

Варто відзначити, що тривалий час правосуб'єктність іспанського уряду визначалась лише Конституцією країни. Проте вже в 1997 році законодавцем було прийнято Закон «Про уряд», який деталізував обсяг і зміст повноважень цього центрального органу виконавчої гілки влади. Так,

уряд здійснює керівництво внутрішньою та зовнішньою політикою, управління цивільними та військовими справами та займається питаннями захисту держави. Такий орган виконує виконавчі та розпорядчі функції у відповідності до Конституції та чинного законодавства.

Поряд із тим, уряд та його голова уповноважені розробляти проекти законів (законодавча ініціатива), розробляти та приймати підзаконні нормативно-правові акти. Найбільш поширена форма нормотворчої діяльності уряду є прийняття регламентів й інших актів на виконання прийнятих законів. Варто відзначити, що уряд також уповноважений приймати нормативно-правові акти, що мають силу рівну закону (законодавчі декрети, тимчасові декрети-закони).

Так, у ст. 82 Конституції Іспанії конституцієдавцем передбачено правило, відповідно до якого Генеральні кортеси можуть делегувати уряду повноваження приймати нормотворчі акти з окремих питань, що мають силу закону (executive orders), за винятком актів, що направлені на зміну, припинення чи скасування повністю чи в частині норм органічних законів чи Конституції держави. Саме делегування повноважень на прийняття законодавчого акту відбувається у силу відповідних норм базового закону (якщо акт уряду спрямований на розробку статей тексту) чи норм звичайного закону (якщо акт уряду спрямований на об'єднання (кодифікацію) різних законодавчих текстів в один) у конкретній формі, на певний період та із зазначенням строку дії таких повноважень. Також варто відзначити, що уряд Іспанії володіє правом приймати тимчасові декрети-закони, навіть тоді, коли ще не прийнято звичайний закон, що уповноважує його на таке, в силу ст. 116 Конституції. Зокрема, уряд королівства компетентний приймати декрет, що об'являє про стан тривоги, із попередженням про таке Конгресу депутатів.

Слід зазначити, що в процесі делегування парламентом уряду повноважень з прийняття законодавчих актів, може мати місце додаткова форма контролю за такою нормотворчістю: обов'язкова ратифікація

тексту урядового законодавчого акту Конгресом депутатів (приміром, прийняття урядом тимчасового декрету-закону про надзвичайний стан є можливим лише після погодження такого із Конгресом), контроль Конституційного Суду й адміністративних трибуналів. Особливу увагу в цьому питанні займає інститут конституційного перегляду документу: в Іспанії такий суд може розглядати заяви про неконституційність лише щодо законів та урядових законодавчих актів. Однак, необхідно відзначити, що суд може також розглядати справи і з приводу підзаконних актів, якщо заяви подаються урядом щодо актів органів автономних Співтовариств.

Варто відмітити, що делегування парламентом повноважень з прийняття законодавчих актів органу виконавчої влади має місце майже у всіх державах світу. Так, в країнах західної демократії правом приймати такі нормативно-правові акти наділені, як правило, уряди держав та/чи їх голови (у країнах союзницьких чи учасницьких колишнього СРСР – таке право надається президенту). Приміром, у ст. 165 Конституції Португалії [3] закріплено правило, відповідно до якого право приймати законодавчі акти має лише законодавець (Асамблея Республіки), однак, таке може мати місце і в процесі нормотворчості уряду, коли на таке дає згоду парламент у формі спеціального закону, яким визначається: об'єкт, мета та строк дії делегованих повноважень. Поряд із цим, наприклад, в Ісландії правом приймати екстраординарні акти, прирівняних за своєю силою до законів, володіє, на відміну від класичних держав західної демократії, президент, проте, лише в період між сесіями Альтингу, який в період наступної сесії може скасувати такий закон або затвердити його на загальній основі (ст. 28 Конституції [4]).

В ст. 76 Конституції Італії [5] зазначається, що право прийняття актів, що мають силу закону (executive orders), може бути тимчасово передане уряду, якщо при цьому будуть визначені: принципи та керівні критерії, строки та обсяг питань, що має врегулювати таке делегування. Щодо скасування таких законів-декретів, то варто відзначити, що процедура їх скасування,

приміром, в Італії відбувається пасивним способом контролю парламенту по прийняттю екстраординарних актів: вказані акти, що прийняті урядом, повинні бути в той же день подані для перетворення в закон до парламенту, який, навіть якщо він розпущений, повинен зібратись для цієї мети протягом 05 днів. Закони-декрети, як відзначає Д.О. Лагун, втрачають силу з дати прийняття, якщо вони не були перетворені у закон протягом 60 днів з дня їх опублікування [6, с. 9].

У Великій Британії делегування повноважень виконує функцію оптимізації врегулювання нормативно-адміністративної діяльності в королівстві (наприклад, кодифікація низки нормативно-правових документів, заповнення прогалін у законодавстві, усунення надзвичайних ситуацій у державі чи створення актів, для створення яких потрібні спеціальні знання й практика) та спрощення нормотворчої роботи парламенту (головним чином, економія часу законодавця). З цією метою англійський парламент делегує такі повноваження тим органам державної виконавчої влади чи, як правило, міністрам, що є прямо підзвітними законодавцю. Так, спеціальні органи виконавчої влади Великобританії можуть приймати в якості делегованих: укази уряду (*orders in Council*) або акти законодавства міністрів (*ministerial legislation*), які ще називають статутними документами (*statutory instruments SI's*). У силу широкої застосовності екстраординарних актів (приміром, міністри приймають загалом від двох до трьох тисяч таких документів на рік), по відношенню до таких нормативно-правових актів здійснюється парламентський контроль за законодавчими нормами виконавчої гілки влади. Приміром, Палата лордів створює спеціальну комісію з розгляду повноважень, що були делеговані парламентом. Такі повноваження можуть також бути перевірені судами Великобританії, які повноважні визнавати екстраординарні акти недійсними або анулювати їх, якщо ті суперечать первинному законодавству [Див. напр. 6, с. 18-20].

Слід також відзначити специфіку прийняття президентом Польщі екстра-

ординарних 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.

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, варто відзначити наступне:

1. Уряди, окремі міністерства та міністри розглянутих у дослідженні європейських держав володіють широкими адміністративно-владними та правотворчими повноваженнями. Особливо це стосується держав з парламентською формою правління чи держав, у яких має місце монархія (Іспанія, Велика Британія, Ліхтенштейн). Зокрема, ці органи центральної виконавчої влади правомочні приймати регламентарні та ненормотворчі правові акти, приймати індивідуальні адміністративні рішення як заходи загального характеру, розробляти законопроекти та подавати їх до парламенту, відміняти акти повністю чи в частині підконтрольних органів. Окремі нормативно-правові акти для того, щоб набрати законної сили, обов'язково повинні бути по-

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена питанню правового регулювання нормотворчої діяльності виконавчої влади в Іспанії та окремих аспектів такої практики в ряді європейських держав, вивченню загальних та спеціальних норм національного законодавства, що регламентують правову природу та особливості правотворчої компетенції виконавчої гілки влади в цих країнах. Розглядаються окремі правові аспекти прийняття та скасування нормативно-правових (звичайних, регламентарних, вторинних) та правових актів, що приймаються центральними органами виконавчої гілки влади в королівстві.

SUMMARY

This article is devoted to the issue of legislative regulation of executive power in Spain and certain aspects of the practice in some European countries, the study of general and special rules of national law governing the legal nature and characteristics of legislative competence of the executive branch of government in these countries. We consider certain legal aspects of accepting and annulment of regulations (of course, the regulatory, secondary) and legal acts accepting by the central bodies of the executive branch in the kingdom.

чи призупинені в результаті парламентського контролю.

годженні із парламентом чи президентом.

2. Виконавчій гілці влади може в окремих випадках бути делеговане парламентом право на законотворення. Так, у різних державах (виключаючи практику Франції) законодавцем передбачається можливість створення екстраординарного нормативно-правового акту законодавчого характеру (executive orders) або голові державі, або уряду. Зокрема, делегування законодавчих повноважень президенту переважно має місце в ряді держав, що були союзницями чи входили до складу колишнього СРСР (наприклад, Грузія, Киргизька Республіка, Казахстан, Польща, Словенія), а уряду – в європейських державах-членах Євросоюзу (приміром, Італія, Іспанія, Німеччина, Португалія.) – такий пріоритет надається президенту.

3. Нормативно-правові акти уряду, власне як і акти президента, в розглянутих державах можуть бути скасовані за рішенням вищих судів загальної юрисдикції, в адміністративних судах та в конституційному суді. У деяких державах, де має місце сильний вплив законодавця на виконавчу гілку влади, нормативно-правові акти уряду чи президента – можуть бути скасовані

Література

1. Constitución española de 1978. // Boletín Oficial del Estado, N 311, el 29 de diciembre de 1978.

2. Шашкова А.В. Правительство Испании: Организационно-правовые проблемы: Автореф. дисс.... к.ю.н. Специальность: 12.00.02 / А.В. Шашкова – Москва: 2001. – 36 с.

3. Constituição da República Portuguesa de 1976. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

4. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1944033.html>

5. Constitution of the Italian Republic, Roma: Archives and Publications Office of the Senate Service for Official Reports and Communication. – 43 p.

6. Лагун Д.А. Акты исполнительной власти, имеющие силу закона: сравнительно-правовой анализ / Д.А. Лагун // Право и демократия: Сб. науч. тр. / Ред.кол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2006, Вып. 17. – С. 03-21.