

## СИСТЕМА ОСНОВНИХ ДЖЕРЕЛ ПРАВА РУМУНІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

### SYSTEM OF MAIN LAW SOURCES OF ROMANIA: THEORETICAL LEGAL ASPECTS

Шимон І.П.,

*здобувач кафедри теорії та історії держави і права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена розкриттю системи основних джерел права в Румунії. З'ясовані місце і роль Конституції 1991 р., співвідношення законів і актів делегованого законодавства. Зроблено висновок щодо системності джерел права та її відкритості для взаємодії з європейським та міжнародним правопорядками.

**Ключові слова:** Румунія, джерело права, конституція, делеговане законодавство.

Статья посвящена раскрытию системы основных источников права в Румынии. Выяснены место и роль Конституции 1991 г., соотношение законов и актов делегированного законодательства. Сделан вывод о системности источников права и их открытости для взаимодействия с европейским и международным правопорядками.

**Ключевые слова:** Румыния, источник права, конституция, делегированное законодательство.

The article is devoted to disclosure of basic sources of law in Romania. The place and role of the Constitution in 1991, the ratio of laws and acts of delegated legislation. The conclusion on systematic sources of law and their openness to cooperation with European and international law.

**Key words:** Romania, source of law, constitution, delegated legislation.

Конституційна традиція Румунії, розпочата в середині XIX століття, розвивалася, хоч і не послідовно, до середини XX століття. Після перерви, викликані функціонуванням комуністичного державного режиму, в 1989–1990 рр. вона була відновлена і розвивалася в умовах демократії та наближення і вступу до Європейського Союзу в 2007 р. (разом із Болгарією).

**Метою статті** є з'ясування системи основних джерел права в Румунії, їх ролі в національному правопорядку та взаємозв'язків між ними. Дослідження з указаним предметом не велися в Україні в рамках правової науки.

У сучасних умовах національний правопорядок Румунії функціонує в тісній взаємодії з наднаціональним (в рамках Європейського Союзу) та міжнародним правопорядком. Його каркас складає система нормативних актів. При цьому відштовхуємося від того, що система джерел права – це сукупність всіх форм та засобів закріплення юридичних норм (і інших елементів права), взаємопов'язаних відповідними (генетичними, ієрархічно-структурними і функціональними) зв'язками, що формує нормативну складову галузі права, національної або регіональної (наднаціональної) правової системи чи міжнародного правопорядку [1, с. 15].

Серед компонентів системи основних джерел права Румунії необхідно назвати такі: 1) Конституція Румунії; 2) закони, схвалені парламентом (органічні закони і звичайні закони); 3) нормативні акти Уряду (рішення, ордонанси, надзвичайні укази); 4) правові акти ЄС (установчі акти, закони, директиви, рішення); 5) міжнародні договори. Наведене не означає відповідної ієрархії правових норм.

Ієрархія норм права, котра визначається переважно Конституцією Румунії, має деякою мірою інший вигляд.

1) Конституція Румунії 1991 р. [2] очолює ієрархічну систему норм права з огляду на юридичну силу. Усі інші закони і підзаконні акти повинні відповідати її змісту. Роль Конституції як джерела права визначається у різних площинах. По-перше, вона визначає як загальні параметри правопорядку, так і межі правотворчої діяльності органів публічної влади (нормотворчі повноваження), а також встановлює форми такої діяльності. По-друге, саме Конституція передбачає механізми взаємодії національної правової системи з міжнародним правом та наднаціональними правовими системами, зокрема, Європейсько-Союзу.

2) Конституційні закони – це закони, якими вносяться зміни і доповнення до Конституції Румунії. На сьогодні, тобто протягом майже двох десятиліть функціонування Конституції 1991 р., було схвалено всього один конституційний закон – у 2003 р. [3].

3) Органічні закони знаходяться на третьому місці ієрархії джерел права в Румунії. Відповідно до частини третьої статті 72 Конституції установлені ділянки суспільних відносин, які включені до предмету регулювання саме органічними законами, в тому числі: а) виборча система; б) організація і діяльність політичних партій; в) організація і проведення референдуму; г) організація Уряду і Верховної Ради Оборони Країни; г) режим воєнного чи надзвичайного стану; д) правопорушення, покарання і режим їх виконання; е) оголошення амністії або колективного помилування; е) організація і діяльність Вищої Ради Магістратури, судових інстанцій, прокуратури

і Рахункового Суду; ж) статус державних посадових осіб; з) адміністративний спір; і) загальний правовий режим власності та успадкування; і) загальний режим трудових відносин, професійних спілок та соціального захисту; й) загальна організація освіти; к) загальний режим культів; л) організація місцевої адміністрації, території, а також загальний режим місцевої автономії; м) порядок встановлення виняткової економічної зони; н) інші відносини, для регулювання яких Конституцією передбачається прийняття органічних законів.

Окрім предмета, органічні закони відрізняються ще однією особливістю – вони приймаються, на відміну від звичайних законів, абсолютною більшістю голосів депутатів і senatorів.

Необхідно доповнити, що, крім спеціально визначеного предмета, практично всі бланкетні конституційні норми для своєї реалізації передбачають схвалення органічного закону, зокрема, у таких випадках: умови і порядок набуття, збереження і втрати румунського громадянства (стаття 5); установлення герба і печатки країни (стаття 12); організація публічних радіо– і телевізійних служб, гарантування ними доступу до ефіру для всіх значних соціальних і політичних груп, здійснення за ними парламентського контролю (стаття 31); перелік категорій осіб – носіїв публічних функцій, яким заборонено входити до складу політичних партій (стаття 37); умови і межі права особи, ушкодженої в її правах публічною владою через адміністративний акт або невирішенням заяви у законний строк (стаття 48); організація і порядок діяльності Адвоката Народу (стаття 55); випадки несумісності депутата і senatorа (стаття 68) тощо.

4) Звичайні закони – це такі закони, які схвалюються Парламентом і при цьому через них не можуть вноситися зміни до Конституції чи органічного закону. Важливо підкреслити, що звичайний закон покликається врегулювати всі відносини, які не повинні бути врегульовані органічним законом. Процедура законотворення, введення законів у дію визначається статтями 73–78 Конституції. Підвищенню якості законодавчої роботи в Парламенту сприяє Законодавча рада, котра «є спеціалізованим консультативним органом Парламенту, який дає висновки про проекти нормативних актів з метою систематизації, уніфікації та координації всього законодавства», а також «веде офіційний облік законодавства Румунії» (стаття 79 Конституції). Оригінальним підходом конституцієдавця в Румунії вже є факт надання конституційного статусу подібному державному органу.

5) Акти делегованого законодавства, які видаються Урядом Румунії. Це одна з найбільш вагомих характеристик, яка відрізняє форму правління в Румунії від інших «змішаних республік», передбачений Конституцією інститут делегованого законодавства уряду. Йдеться про повноваження уряду видавати акти з юридичною силою звичайних законів (тих, які не є «органічними законами»), котрі залежно від процедури набрання ними чинності мають дві форми: ордонанси і надзвичайні укази.

Згідно зі статтею 114 Конституції Уряд Румунії приймає два види актів: рішення (для організації виконання законів) та ордонанси (акти делегованого законодавства, які видаються на основі спеціального уповноважуючого закону в межах і на умовах, передбаченими цим законом). Відповідно до статті 114 Конституції ордонанси видаються лише в галузях, які не є предметом регулювання органічних законів, а уповноважуючий закон встановлює питання і строки, в рамках яких вони можуть видаватися. Якщо уповноважуючий закон вимагає цього, ордонанси представляються на затвердження Парламенту відповідно до законодавчої процедури до спливу строку уповноваження, а недотримання строку тягне за собою припинення чинності ордонансу. У виняткових випадках Уряду надається право схвалювати ордонанси в терміновому порядку (так звані надзвичайні укази), і в такому разі вони вступають в силу тільки після їх представлення на затвердження Парламенту (з цією метою він скликається в обов'язковому порядку, навіть якщо не перебуває в режимі сесійного засідання).

Передбачені ще первинною редакцією Конституції Румунії 1991 р. акти делегованого законодавства спочатку планувалися як інструмент вирішення актуальних суспільних проблем в умовах, коли були відсутні гарантії стабільної роботи Парламенту.

Перші акти делегованого законодавства були схвалені в 1992 р.: 28 ордонансів і 1 надзвичайний указ. У наступні роки винятковість практики видання урядом актів з силою закону підтверджувалася їх незначною кількістю: в 1993 р. було видано 27 ордонансів і 2 надзвичайні укази, в 1994 р. – відповідно 70 і 2. Наприклад, із двох надзвичайних указів 1994 р. один стосувався перегляду закону про державний бюджет на поточний рік, а другий – перегляду закону про фонд державного соціального страхування.

Проте за декілька років кількість актів делегованого законодавства зростає в рази (надзвичайних указів – у сотні разів), і говорити про «винятковість» такої практики стало недоречно. За нашими підрахунками, у 2000 р. було видано урядом 138 ордонансів і 297 надзвичайних указів. Привертає до себе увагу як значна кількість актів делегованого законодавства протягом року в мирний час – 435, так і дворазове перевищення кількості надзвичайних указів. Але ще більше неймовірним є співвідношення актів делегованого законодавства (435) до кількості законів – актів, які були схвалені в 2000 р. в звичайному режимі Парламентом – 233. Така практика, коли більшість актів силою закону приймаються в обхід Парламенту, свідчила, окрім іншого, про серйозну кризу інституту парламентаризму в Румунії. Враховуючи, що на цей час Румунія активно здійснювала кроки щодо інтеграції правової системи до стандартів ЄС, подібна практика гостро критикувалася інститутами Європейського Союзу, зокрема, в «Щорічних доповідях Єврокомісії», в яких відзначався «прогрес» держави [4].

Претензії Єврокомісії мали наслідки, бо після 2000 р. ніколи кількість актів делегованого законодавства в Румунії не перевищувала кількості законів,

хоча й залишалася великою. Напередодні прийняття Румунії до складу ЄС (1 січня 2007 р.) співвідношення актів з силою закону було таким:

– 2004 р.: 94 ордонанси, 142 надзвичайних указів, 602 закони;

– 2005 р.: 55 ордонансів, 209 надзвичайних указів, 415 законів;

– 2006 р.: 64 ордонанси, 136 надзвичайних указів, 517 законів.

Привертає увагу різке зростання кількості законів. Протягом трьох років напередодні вступу Румунії до Європейського Союзу Парламент країни схвалив понад 1,5 тис. законів, але й цього виявилось недостатньо, бо за цей же час уряду довелося схвалити майже півтисячі актів делегованого законодавства. Як робився висновок у Підсумковій доповіді Єврокомісії про стан готовності Румунії до вступу в ЄС у 2006 р., уряд продовжує покладатися на надзвичайні укази (105 були затверджені в період з лютого по липень 2006 р.). Такі рішення Уряду обходять законодавчу та наглядову роль парламенту і повинні мати місце тільки у виняткових випадках [5].

Характерно, що і після вступу Румунії в ЄС та незважаючи на критику ЄС, роль інституту делегованого законодавства не знижувалася. Наприклад, у 2010 р. було схвалено 29 ордонансів, 131 надзвичайний указ і 292 закони.

У 2013 р. уряд продовжував видавати ордонанси і надзвичайні укази (відповідно 32 і 115). Якщо врахувати, що в цьому році Парламентом було схвалено 384 закони, то стає очевидною все ще значна питома вага актів делегованого законодавства, які схвалюються урядом без участі Парламенту.

б) Інші акти Уряду, які покликані встановити порядок ефективної реалізації законів, створити організаційні аспекти їх здійснення. Схвалені Урядом акти підписуються прем'єр-міністром і контрагуються міністрами, які зобов'язані вжити заходів до їх виконання.

Серед інших джерел права необхідно насамперед звернути увагу на три види джерел.

– Право Європейського Союзу, яке складається з так званого первинного, вторинного і третинного прав. Первинне право – це установчі договори ЄС та договори, які вносять до них зміни й доповнення, а також договори, на підставі яких до ЄС вступають нові члени. Вторинне право – акти, які видаються органами ЄС, а третинне – це рішення Суду ЄС та

інших судових органів. Право ЄС має властивість прямої дії на території держав – членів ЄС і є пріоритетом щодо національного законодавства держав. Право Європейського Союзу діє безпосередньо в усіх державах-членах, у тому числі в Румунії. При цьому йдеться і про установчі договори, і про рішення інститутів ЄС. Стаття 288 Договору про функціонування ЄС передбачає, що «з метою здійснення повноважень Союзу інституції схвалюють правила, директиви, рішення, рекомендації та думки. Правила мають загальну чинність. Вони є обов'язковими в своїй цілісності і прямо застосовуються в усіх державах-членах» [6].

– Практика Європейського Суду з прав людини. Правові позиції, закріплені в рішеннях Європейського суду з прав людини, використовуються як джерело права без огляду на те, рішення, винесені вказаним Судом щодо Румунії чи щодо інших держав, на які поширюється юрисдикція цього Суду.

– Міжнародні договори Румунії. При цьому річ йдеться не лише про ратифіковані Парламентом міжнародні договори Румунії. Стаття 20 Конституції не обмежується виголошенням пріоритету міжнародних пактів і договорів про основні права людини, стороною яких є Румунія, перед «внутрішніми законами», а й прямо називає «Загальну декларацію прав людини, пакти й інші договори, стороною яких є Румунія». Іншими словами, Загальна декларація прав людини визнається джерелом права, яке визнається на території Румунії, відштовхуючись від якої «будуть тлумачитися і застосовуватися конституційні положення про права і свободи громадян».

З наведеного випливають такі висновки. По-перше, національний правопорядок в Румунії конституційований на підставі Конституції 1991 р., яка є його «базовою нормою» (термін Г. Кельзена). Основний Закон Румунії, на відміну від інших держав Центральної і Південно-Східної Європи, залишається стабільним документом (одна поправка за чверть століття). По-друге, загалом система джерел права демонструє внутрішню чіткість і водночас відкритість для взаємодії з наднаціональним та міжнародним правопорядками. По-третє, на відміну від інших європейських держав, зберігається висока роль актів делегованого законодавства уряду Румунії, що проявляється у значній питомій вазі цих актів серед інших форм права.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тополевський Р.Б. Системні зв'язки юридичних джерел права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Р.Б. Тополевський ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 29 с.

2. Constitution of Romania [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act1\\_2](http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act1_2).

3. LAW for the revision of the Constitution of Romania [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.cdep.ro/pdfs/reviz\\_constitutie\\_en.pdf](http://www.cdep.ro/pdfs/reviz_constitutie_en.pdf).

4. Regular Report on Romania's progress towards accession [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2003/rr\\_ro\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/rr_ro_final_en.pdf).

5. Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania. Brussels [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/sept/report\\_bg\\_ro\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_en.pdf).

6. Konsolidované znenie Zmluvy o fungovaní Európskej únie // Úradný vestník Európskej únie. – 2010. – S. 47–200.