

УДК: 342.5

DOI: 10.15587/2523-4153.2017.119790

МІЖНАРОДНІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА УСТАНОВИ ЯК УЧАСНИКИ ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

© Я. О. Берназюк

Стаття присвячена визначенню ролі та місця міжнародних організацій у правотворчому процесі в Україні. З'ясовано поняття правотворчості, визначено систему її суб'єктів; виділено стадії правотворчого процесу; охарактеризовано напрями участі міжнародних організацій у національному правотворчому процесі. На підставі проведеного аналізу сформульовано висновок щодо ролі міжнародних організацій та установ у правотворчому процесі в Україні

Ключові слова: міжнародні організації, установи, правотворчість, правотворчий процес, етапи правотворчості, суб'єкти правотворчості

1. Вступ

Процес міжнародної глобалізації набуває все більших обертів, охоплюючи різні види та рівні міждержавних та внутрішньо-національних відносин. Наразі складно уявити собі економічно розвинену та соціально спрямовану державу не задіяну у жодній міжнародній організації або об'єднанні. Передання частини суверенних повноважень наднаціональним утворенням дозволяє державі натомість отримати міжнародну підтримку у різних формах, налагодити взаємовигідне міжнародне співробітництво, перейти на новий етап свого соціально-економічного, культурного, науково-технічного та іншого розвитку. Тому не випадково, що міжнародні організації та установи за останні декілька років на стільки зміцнили свій статус, що отримали можливість не тільки формувати міжнародну правову базу, але і певним чином приймати участь у творенні національного права.

Особливо актуальним питання участі міжнародних організацій у національному правотворчому процесі стало для України з підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію з ЄС) [1], на підставі якої наша держава прийняла на себе ряд зобов'язань, реалізація яких потребує реформування окремих галузей та інститутів державного управління, соціальної та економічної сфери та ін.

У ст. 9 Конституції України зазначається, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [2]. Саме на цій конституційній нормі базується право міжнародних організацій приймати участь у національному правотворчому процесі в Україні, зокрема, у тих його напрямках, що пов'язані з виконанням міжнародних зобов'язань держави.

2. Літературний огляд

Окремі питання, пов'язані з участю міжнародних організацій та установ у правотворчому процесі, досліджували такі вчені, як І. Ахмад, Д. М. Белов, В. В. Гомонай, В. В. Ковалевський, І. М. Мишак, Н. В. Пронюк, В. Ф. Погорілко, О. М. Скрипник, О. І. Чаплик, В. В. Шишкота, О. М. Шпакович та ін.

Деякі науковці (наприклад, В.В. Ковалевський [14]) розглядали міжнародну правотворчість, як складову правотворчої діяльності, і тому лише побіжно торкалися питань участі міжнародних організацій в національному правотворчому процесі. Інші вчені (наприклад, О. М. Скрипник [10]) присвятили свої дослідження спеціальним питанням діяльності міжнародних організацій, розглядали історію їх виникнення, визначали види та форми міжнародних актів, які приймаються міжнародними організаціями. Окремо необхідно виділити праці деяких науковців (наприклад, І. Ахмад [9]), які комплексно досліджували правотворчість міжнародних організацій, проводили науковий аналіз особливостей та форм їх правотворчості, вивчали природу міжнародної правотворчості та визначали її вплив на внутрішньо-державний правотворчий процес.

Отже, більшість наукових робіт присвячені різним аспектам участі відповідних організацій у міжнародній правотворчості, проте вітчизняними науковцями не достатня увага приділяється питанням участі таких організацій і установ у внутрішньо-національному правотворчому процесі.

3. Мета та задачі дослідження

Метою статті є визначення ролі та місця міжнародних організацій та установ у правотворчому процесі в Україні.

Для реалізації поставленої мети необхідно виконати такі завдання:

- 1) з'ясувати поняття правотворчості та визначити систему її суб'єктів;
- 2) виділити стадії правотворчого процесу в Україні та визначити, у яких міжнародні організації приймають участь;
- 3) охарактеризувати напрями та результати участі міжнародних організацій у національному правотворчому процесі.

4. Правотворча діяльність

Правотворча діяльність являє собою специфічний вид діяльності, у якому задіяна ціла система суб'єктів, що вступають у правотворчий процес на різних його стадіях.

Свого часу автором було запропоновано наступне визначення поняття "правотворчість у кон-

ституційному праві” – це зумовлена низкою об’єктивних та суб’єктивних факторів безперервна, багаторівнева, практично зорієнтована та упорядкована діяльність суб’єктів правотворчості (народу України, територіальних громад і громадської спільноти Автономної Республіки Крим, сформованих цими суб’єктами шляхом виборів Верховної Ради України, Президента України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також усіх інших суб’єктів публічно-владних повноважень, що призначені вже відповідно обраними громадянами України органами влади), яка спрямована на гарантування та реалізацію прав і свобод людини і громадянина, а також упорядкування та реформування суспільно-владних відносин, і передбачає прийняття (видання) актів правотворчості та їх виконання [3, с. 19].

Таким чином, можна виділити три основні рівні суб’єктів правотворчості: народ, територіальні громади і громадська спільнота Автономної Республіки Крим; органи, що сформованих цими суб’єктами шляхом виборів (Верховна Рада України, Президент України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування); усі інші суб’єкти публічно-владних повноважень, що призначені вже відповідно обраними громадянами України органами влади (призначені суб’єктами другого рівня), наприклад, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України та інші.

Разом з тим, при такому поділі суб’єктів правотворчості не враховано існування ще двох особливих видів “учасників правотворчого процесу”: інститутів громадянського суспільства та міжнародних суб’єктів, організацій та установ. Ці суб’єкти досить часто є активними ініціаторами, розробниками та експертами актів правотворчості, що приймаються та реалізуються суб’єктами владних повноважень.

У попередніх дослідженнях вже зверталася увага на таких нових активних учасників правотворчого процесу як інститути громадянського суспільства [4, с. 44–51; 5, с. 19–21; 6, с. 68–70]. Тому на сьогодні досить актуальним стало питання дослідження участі міжнародних суб’єктів у процесі правотворчості в Україні.

5. Участь міжнародних організацій у правотворчому процесі

Особливість участі міжнародних організацій у національному правотворчому процесі виражається насамперед у тому, що суверенне право вирішувати питання внутрішньо-національного характеру належить виключно державам. Тому будь-яке втручання у державні справи зі сторони інших суб’єктів, у тому числі міжнародних організацій та установ, має ґрунтуватися виключно на суверенній волі самої держави та бути спрямованим на захист національних інтересів відповідної держави. Вірність такого висновку можна обґрунтувати положенням ст. 18 Конституції України, в якій регламентовано, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально-

визнаними принципами і нормами міжнародного права [2].

В той же час, як відносно самостійний суб’єкт міжнародного права, міжнародна організація або установа наділяється її засновниками та учасниками (державами та міждержавними утвореннями) певним рівнем правосуб’єктності, що дозволяє їй формулювати власні цілі та стратегічні завдання своєї діяльності. Зокрема, відповідні цілі щодо діяльності ЄС визначені у Договорі про функціонування ЄС [7], Міжнародний валютний фонд (далі – МВФ) у своїй роботі керується завданнями, закріпленими в Угоді МВФ [8] тощо.

У науковій літературі з цього приводу зазначається, що своєрідність міжнародної організації як суб’єкта міжнародного права стосовно правотворчості найбільш яскраво проявляється в її компетенції. Вона має важливе значення для правотворчої діяльності, адже кожен правотворчий орган має коло повноважень, що визначає рамки й юридичну силу нормативних юридичних актів. Міжнародна організація діє в рамках прав і обов’язків, які визначені в її установчому акті, вона створюється для виконання конкретних завдань й наділяється для цього визначеною компетенцією [9, с. 13].

Таким чином, міжнародна організація здійснює свою діяльність у межах, визначених у її установчих документах, та договорах, укладених з відповідними державами. Виявляючи суверенну волю держава вступає у відносини з міжнародною організацією, шляхом приєднання до чинного або підписання нового договору. Так, наприклад, у Договорі про функціонування ЄС [7] закріплено різні форми співробітництва ЄС та його інституцій з державами-учасниками (членами та асоційованими членами ЄС) та третіми державами, порядок прийняття рішень з певних питань, право або обов’язок держав виконувати таке рішення тощо. Конкретизовано способи та напрями співробітництва ЄС з Україною визначено в Угоді про асоціацію України з ЄС [1].

Безпосереднє нормотворення міждержавних організацій реалізується у двох напрямках: укладання угод з державами та з іншими міжнародними організаціями та ухвалення тих чи інших рішень [10, с. 21–22].

З цього приводу необхідно зауважити, що участь міжнародних організацій у національному правотворчому процесі може здійснюватися у кожному з цих напрямків. Зокрема, відправною точкою співробітництва України з міжнародною організацією або установою є приєднання до чинного або укладання нового договору з цією організацією. Надалі роль міжнародної організації у національному правотворчому процесі обумовлюється завданнями щодо забезпечення реалізації положень відповідного договору, як зі сторони самої організації, так і зі сторони України.

Досліджуючи питання участі міжнародних організацій у правотворчому процесі в Україні, насамперед важливо вказати на стадію, в якій міжнародні організації вступають у відповідний процес.

У даному випадку слід виходити з того, що правотворчий процес в Україні включає чотири ста-

дії: підготовка проекту акта, розгляд проекту акта, його ухвалення та набрання чинності.

Конституція України безпосередньо передбачає лише три обов'язкові стадії правотворчого процесу: розгляд проекту акта, його ухвалення та набрання чинності. Це впливає зі ст. 152 Основного Закону, згідно з якою правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними, якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення, набрання чинності.

Водночас, дещо інший підхід міститься в інших законодавчих актах України. Так, позиція щодо чотирьох стадій правотворчості (законотворчості) підтверджується також положеннями Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», згідно з яким законодавча процедура містить, серед іншого, і стадію підготовки проекту закону [11, ст. 93]. Аналіз Регламенту Кабінету Міністрів України також дає змогу стверджувати, що правотворчий процес уряду складається з чотирьох стадій: розробка проекту акта, його опрацювання у Секретаріаті Кабінету Міністрів, розгляд та прийняття акта Кабінетом Міністрів України, набрання чинності (доведення акта до виконавців або його опублікування) [12].

Міжнародні суб'єкти, зазвичай, долучаються до нормотворчого процесу на стадії підготовки проекту акта.

Важливо, що підготовка проекту акта, як перша стадія правотворчого процесу, є обов'язковою, найвідповідальнішою та найскладнішою частиною правотворчої діяльності, оскільки правильно сформульована і обґрунтована проблема, яка потребує нормативного врегулювання, та належне оформлення проекту акта може як за часом, так і за кількістю розумових, часових і людських затрат у десятки разів перевищувати аналогічні затрати, пов'язані з проходженням актом наступних трьох стадій. Крім того, якісно проведена стадія підготовки проекту акта може призвести до того, що розгляд, ухвалення та набрання ними чинності триватиме незначний проміжок часу.

Більшість вчених, які досліджували питання правотворчого процесу, пропонують поділяти стадію підготовки проекту акта на низку етапів. Деякі вважають, що стадія підготовки проекту акта містить чотири етапи: підготовка концепції; формулювання основних положень і структури акта; написання тексту; проведення експертизи підготованого проекту [13, с. 158]. Інші науковці виділяють: розгляд пропозицій та ініціатив щодо необхідності розробки акта; ухвалення рішення про доцільність розробки; включення розробки акта до плану нормопроектних робіт; розробка концепції акта [14, с. 93].

У проекті Закону «Про нормативно-правові акти» пропонується встановити, що під час підготовки проекту акта розглядається ініціатива щодо необхідності прийняття (видання) нормативно-правового акта і ухвалення рішення про розроблення проекту, збираються необхідні матеріали та інформація, розробляється концепція проекту нормативно-правового акта, готуються текст проекту і пояснювальна записка до нього, здійснюється ор-

ганізаційно-технічне та фінансове забезпечення його підготовки [15].

Таким чином, основними етапами стадії підготовки проекту акта, слід визначати наступні:

- 1) підготовка правотворчої пропозиції (ініціативи);
- 2) планування;
- 3) підготовка тексту первинного проекту акта;
- 4) експертиза;
- 5) громадське обговорення;
- 6) доопрацювання проекту акта та підготовка пакету необхідних матеріалів для внесення до правотворчого органу.

Міжнародні організації та установи залучаються до проведення експертизи як проектів законів, так і вже чинних законів. Прикладами є відповідна робота проведена Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ стосовно Закону України «Про судоустрій і статус суддів» за зверненням Вищого адміністративного суду України [16].

Ще одним прикладом є спільна робота над проектом Закону «Про особливості державної політики з відновлення державного суверенітету України над тимчасово окупованою територією Донецької та Луганської областей України». Після консультацій з іноземними партнерами, в тому числі з країнами-учасниками Нормандського формату та США, до проекту було внесено ряд змін [17]. У такому вигляді означений законопроект поданий на розгляд до Верховної Ради України [18].

У наведених прикладах міжнародні інституції ЄС приймали активну участь у правотворчому процесі в Україні, як на стадії підготовки законопроекту, так і його подальшого опрацювання, зокрема, шляхом здійснення експертизи, проведення консультацій на підтримку відповідних реформ тощо. Причому, така участь в основному була ініційована українською стороною, та здійснювалась у форматі створення спеціальних проектів та консультативних груп, проведення експертизи та надання висновків за їх результатами.

Міжнародні організації також можуть долучатися до правотворчого процесу на етапі громадського обговорення, тобто фактично діяти опосередковано через інститути громадянського суспільства. Так, у кінці 2015 року Єврокомісар з питань політики сусідства та переговорів про розширення Йоганнес Ган зробив заяву, згідно з якою «ЄС вирішив збільшити підтримку організацій громадянського суспільства до 150 млн євро у поточному бюджетному періоді на 2014–2017 роки, у порівнянні з 90 млн за попередній період» (йдеться про обсяги фінансування НУО в країнах Східного партнерства – України, Молдови, Білорусі, Грузії, Вірменії та Азербайджана) [19].

Така підтримка може здійснюватися у вигляді грантів – грошові або інші засоби, що передаються громадянами та юридичними особами (в тому числі іноземними), а також міжнародними організаціями для проведення конкретних наукових досліджень, розробки законопроектів, підготовки кадрів та інших цілей на умовах, передбачених грантодавцем; гранти надаються безкоштовно і без повернення [20].

У якості прикладу можна навести виданий ЄС у минулому році грант Центру демократії та верховенства права на діяльність Реанімаційного пакету реформ, передбачає, серед іншого, проведення заходів та адвокація реформ (щонайменше 20 експертних обговорень, 20 вуличних акцій, 4 великі форуми, 40 прес-конференцій та брифінгів, 10 семінарів для регіональних журналістів тощо) [21].

Участь міжнародних організацій у правотворчому процесі не обмежується стадією підготовки законопроекту. Досить поширеною є також практика здійснення контролю моніторингу реалізації прийнятих Україною міжнародних зобов'язань у зв'язку із підписання відповідних договорів. Як правило, умови та порядок організації та проведення такого контролю визначається в міжнародному договорі.

Так, у ст. 461 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачено утворення Ради асоціації, яка здійснює контроль і моніторинг застосування і виконання цієї Угоди та періодично переглядає функціонування цієї Угоди у світлі її цілей. У якості прикладу реалізації контрольних повноважень ЄС можна навести Доповідь Ради Європи щодо реалізації Україною євроінтеграційних зобов'язань у 2015-2016 рр. [22], у якій Рада вказала, як на деякі позитивні здобутки України (провадження антикорупційної політики, судової реформи тощо), так і на невиконання досі зобов'язання (наприклад, неприйняття законопроекту про внесення змін до Конституції України у частині децентралізації; невиконання прийнятої у 2015 р. Національної стратегії з прав людини і плану дій на 2015-2020 рр. тощо).

6. Висновки

Проведене у даній статті дослідження дозволяє зробити наступні висновки.

1. Правовою основою участі міжнародних організацій та установ у правотворчому процесі в Україні є Конституція України, яка визнає міжнародні договори, згода на обов'язковість яких

надана Верховною Радою України, частиною національного законодавства, а також відповідні міжнародні договори. Приєднання України до чинного або укладення нового договору з міжнародним суб'єктом є підставою для виникнення певних міжнародних зобов'язань, виконання яких часто потребує від держави розробки та прийняття національних законодавчих актів, проведення реформ тощо. Тому участь міжнародних організацій у правотворчому процесі передусім спрямована на забезпечення виконання Україною міжнародних зобов'язань.

2. Міжнародні організації, як правило, долучаються до участі у правотворчому процесі на стадії розробки та опрацювання законопроекту шляхом здійснення експертизи, проведення консультацій на підтримку відповідних реформ, а також приймають участь у здійсненні контролю за реалізацією прийнятого законодавства. Ініціювати участь міжнародної організації або установи у правотворчому процесі може, як відповідна організація на основі міжнародного договору або установчого документа, так і українська сторона (суб'єкт розробки законопроекту, національні експерти тощо).

3. Міжнародні організації та установи справляють позитивний вплив на правотворчий процес в Україні, який виражається у:

1) сприянні у виконанні Україною своїх міжнародних зобов'язань своєчасно та у повній мірі, що забезпечує формування позитивного міжнародного іміджу держави, як надійного та стабільного партнера у міжнародних відносинах;

2) прискоренні процесу провадження реформ, що дозволяє досягти бажаних результатів соціально-економічного, науково-технічного розвитку у найкоротші терміни;

3) наданні допомоги у розробці законопроектів та проведенні їх експертизи з використання провідного міжнародного досвіду, що дає можливість виявити спірні та проблемні моменти ще на стадії розробки проекту, та їх своєчасно усунути.

Література

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Текст]. – Верховна Рада України. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Текст]. – Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Берназюк, Я. О. Конституційні основи правотворчості Президента України: теорія і практика [Текст]: автореф. дис. ... юр. наук / Я. О. Берназюк. – К.: Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2014. – 40 с.
4. Берназюк, Я. О. Форми участі інститутів громадянського суспільства у нормотворчому процесі [Текст] / Я. О. Берназюк // Конституційно-правові аналітичні студії. – 2017. – № 1. – С. 43–51.
5. Берназюк, Я. О. Діяльність інститутів громадянського суспільства як новий вид контролю за нормотворчістю Президента України [Текст] / Я. О. Берназюк // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції “Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні”. – Львів: Західноукраїнська організація “Центр правничих ініціатив”, 2013. – 140 с.
6. Берназюк, Я. О. Участь у правотворчій діяльності як одна з гарантій існування та розвитку громадянського суспільства [Текст] / Я. О. Берназюк // Актуальні питання реформування правової системи України: зб. наук. ст. за матеріалами XII Міжнар. наук.-практ. конф. – Луцьк: Вежа-Друк, 2015. – С. 68–70.
7. Договір про Європейський Союз [Текст]. – Верховна Рада України. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_029
8. Статті Угоди Міжнародного валютного фонду [Текст]. – Верховна Рада України. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_921
9. Ахмад, І. Правотворчість міжнародних міжурядових організацій [Текст]: автореф. дис. ... канд. юр. наук / І. Ахмад. – К., 1999. – 18 с.

10. Скрипник, О. М. Історія міжнародних організацій [Текст]: навч. пос. / О. М. Скрипник. – Умань: ПП Жовтий О. О., 2011. – 226 с.
11. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Текст]. – Верховна Рада України, 2007. – № 950.
12. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI [Текст] // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.
13. Сырых, В. М. Теория государства и права [Текст]: учеб. / В. М. Сырых. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. – 551 с.
14. Ковальський, В. С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади [Текст] / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.
15. Про нормативно-правові акти: проект Закону України реєстр [Текст]. – Верховна Рада України, 2010. – № 7409. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123
16. Висновок щодо Закону України “Про судоустрій і статус суддів” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/335431?download=true>
17. Порошенко проситиме Раду ухвалити закон про Донбас за один тиждень [Електронний ресурс]. – Українська правда. – 2017. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/09/29/7156763/>
18. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями України [Текст]. – Верховна Рада України, 2017. – № 7163-3. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62664
19. ЄС збільшить до 150 млн євро підтримку громадянського суспільства – Ган [Електронний ресурс]. – Європейська правда. – 2015. – Режим доступу: http://www.eurointegration.com.ua/news/2015/11/20/7041058/view_print
20. Грант [Електронний ресурс]. – Вікіпедія. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/грант>
21. Шевченко, Т. Мільйон на реформи [Електронний ресурс] / Т. Шевченко // Українська правда. Блоги. – 2016. – Режим доступу: http://blogs.pravda.com.ua/authors/tshevchenko/574f1be9bfb13/view_print
22. Joint staff working document. Association Implementation Report on Ukraine [Text]. – European Commission, 2016. – Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ukraine_v2_0.pdf

Дата надходження рукопису 27.10.2017

Берназюк Ян Олександрович, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, кафедра конституційного та міжнародного права, Навчально-науковий гуманітарний інститут, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, вул. Івана Кудрі, 33, м. Київ, Україна, 01042
E-mail: bern1979@ukr.net