

УДК 340.134:316.4.063.3(477+061.1ЄС)

Лариса Удовика,*докт. юрид. наук., доцент,
завідувач кафедри історії і теорії держави та права
Запорізького національного університету***Олександр Ганзенко,***канд. юрид. наук., доцент,
доцент кафедри історії і теорії держави та права
Запорізького національного університету*

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРАВОТВОРЧОСТІ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В ЄС

У науковій публікації досліджуються правові засоби правотворчості в контексті інтеграції України до ЄС. Зазначається, що до таких правових засобів слід віднести: правові засоби адаптації національного законодавства до права ЄС; правові засоби гармонізації національної юридичної практики із юридичною практикою ЄС; правові засоби імплементації міжнародних та європейських угод, нормативних актів ЄС в національне законодавство та юридичну практику.

Ключові слова: правові засоби, правотворчість, інтеграція, адаптація, гармонізація, імплементація, угода, законодавство, юридична практика.

Постановка проблеми. У сучасних умовах державотворення основним завданням української держави є приведення національного законодавства та юридичної практики у відповідність до права ЄС. Основним інструментарієм виконання даного завдання є правові засоби правотворчості, тому їх змістове дослідження має як теоретичне, так і практичне значення. Категорія «правові засоби» залишається малодослідженою в сучасній теорії держави та права, що актуалізує тему даного дослідження, необхідність створення доктринальної основи для здійснення правотворчих процесів на шляху інтеграції України в ЄС та набуття в перспективі повноправного членства в ньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематичні дослідження розглядають категорію «правові засоби» як основну категорію інструментальної теорії права (С. С. Алексєєв, О. В. Малько, К. В. Шундіков). Однак у контексті сучасної пізнавальної ситуації в юридичній науці ця категорія застосовується здебільшого як узагальнююче поняття з надто широким змістом, що покликане полегшити групування за функціональною ознакою різноякісних, у тому числі навіть очевидно неюридичних, явищ. Саме в такому сенсі термін «правові засоби» використовується в роботах С. М. Аброськіна, О. О. Авраменко, І. О. Дзери, Р. М. Кашапова, О. О. Небрат, В. В. Трухачова, Ю. І. Чалого, Т. М. Чапурко та ін. Разом із цим сформовано кілька цілком обґрунтованих підходів до розуміння категорії «правові засоби» як категорії, що має самостійне значення: авторські концепції запропонували С. С. Алексєєв, О. В. Малько та К. В. Шундіков, Б. І. Пугинський; у межах західноєвропейської теорії права власний підхід до розуміння категорії «правові інструменти» пропонує Ж.-Л. Бержель.

Детально дослідили категорію «правові засоби» вітчизняні науковці: О. В. Онуфрієнко у праці «Правові засоби у контексті інструментальної теорії права» [1] та А. М. Денисова у дисертаційному дослідженні на тему «Механізм і засоби правового впливу (теоретико-правове дослідження)» [2].

Останніми роками категорію «правові засоби» активно використовують у своїх дослідженнях вітчизняні вчені: М. В. Буроменський, Д. О. Андреев, Н. В. Аніщук, Т. В. Волинець, Н. В. Волкова, Ю. В. Гридасов, Н. М. Дятленко, Г. В. Єрьоменко, Л. В. Карабут, В. І. Ткаченко, Б. В. Кузьменко, М. М. Кузьміна, О. А. Куций, І. І. Митрофанов, О. С. Мірошніченко, Є. Б. Ольховський, О. В. Онуфрієнко, В. В. Пахомов, О. Ю. Салманова, О. О. Степанов, А. М. Чернобай та інші. Проте слід зазначити, що дослідженню правових засобів правотворчості приділена ще недостатня увага, особливо в контексті інтеграції України в ЄС, що актуалізує проведення даного дослідження.

Мета статті – дослідити правові засоби правотворчості в контексті інтеграції України в ЄС.

Виклад основного матеріалу. Український народ зробив свій остаточний геополітичний вибір, що стало результатом Революції Гідності та знайшло своє правове закріплення в ратифікованій Угоді про асоціацію між Україною та ЄС [3]. Юридичним дороговказом для нашої країни є Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», яка містить систему правових засобів наближення України до повноправного членства в Європейському Союзі, адже метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Саме тому важливо дослідити категорію

правові засоби та визначити систему реальних правових засобів інтеграції України до ЄС.

На думку О. В. Онуфрієнко, правові засоби – це система субстанціональних та діяльнісних правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин, що поступово набувають характеру інструментальної гри, досягають приватних та публічних цілей. Новаційність запропонованої О. В. Онуфрієнко дефініції визначається введенням до її понятійного простору ознаки системності, комплексним обґрунтуванням сучасного цільового призначення правових засобів та зосередженням уваги на ігровій забарвленості правовідносин у сучасних умовах. Використання категорії «система» підкреслює, по-перше, системотворчий характер правових засобів стосовно правових цілей і, по-друге, означає, що саме правові засоби виступають окремими реально функціонуючими елементами правової системи в цілому. Цільове призначення правових засобів детермінується виявленою роллю права в суспільствах, що поступово набувають постмодерністського характеру. Розгляд правовідносин як специфічної інструментальної гри дозволяє підкреслити особливу змагальність, що є властивою правовідносинам за сучасних умов [1, с. 14-15].

Отже, правові засоби – це ключова категорія інструментальної теорії права і у найбільш загальному визначенні є системою передбачених нормами права методів, способів та прийомів досягнення приватної чи публічної мети суб'єктами правовідносин. Тобто поняття «правові засоби» і «правові інструменти» є фактично синонімами. Такий методологічний підхід до вивчення та сприйняття права дозволяє бачити у будь-якому правовому явищі не просто систему дозволів, заборон та зобов'язань, а сукупність реальних та дієвих інструментів досягнення приватної чи публічної мети.

Залежно від ступеня складності розрізняють: прості (суб'єктивні права та юридичні обов'язки; заохочення і покарання; пільги та заборони) та складні (норма; інститут) правові засоби. Залежно від функціонального призначення – регулятивні (дозволи) та охоронні (засоби захисту). За предметом правового регулювання – правові засоби конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального права тощо. За характером правового регулювання – матеріальні (рекомендації) та процесуальні (позов). За часом дії – постійні (громадянство) та тимчасові (премія). Залежно від виду правового регулювання – нормативні (заборони, зобов'язання, встановлені нормами права) та індивідуальні (акт застосування права). Залежно від інформаційно-психологічної спрямованості – стимулюючі (заохочення) та обмежуючі (примус) [4, с. 536-537].

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», рух української держави уперед здійснюватиметься за такими векторами:

– вектор розвитку – це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою із сильною економікою та з передовими інноваціями. Для

цього, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему;

– вектор безпеки – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Визначальною основою безпеки має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів;

– вектор відповідальності – це забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг у державному та приватному секторах. Територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нестимуть відповідальність за розвиток усієї країни;

– вектор гордості – це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт. Україна повинна зайняти гідне місце серед провідних держав світу, створити належні умови життя і праці, для виховання власних талантів, а також залучення найкращих світових спеціалістів різних галузей.

Стратегія передбачає в рамках названих чотирьох векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави (реформа системи національної безпеки та оборони; дерегуляція та розвиток підприємництва; податкова реформа; програма енергоефективності; земельна реформа; реформа житлово-комунального господарства; реформа транспортної інфраструктури; реформа у сфері здійснення державних закупівель; реформа державного фінансового контролю та бюджетних відносин; реформа державної служби та оптимізація системи державних органів; судової реформа; оновлення влади та антикорупційна реформа; програма електронного урядування; реформа правоохоронної системи; програма енергонезалежності; реформа захисту інтелектуальної власності; реформа системи соціального захисту; пенсійна реформа; реформа системи охорони здоров'я; реформа у сфері забезпечення безпеки та якості харчових продуктів; реформа у сфері захисту прав споживачів; програма створення бренду «Україна» тощо) [5].

Таким чином, саме вказані 62 реформи, за умови їх реальної реалізації, є реальними правовими засобами та, відповідно, напрямками правотворчості щодо інтеграції України в ЄС, що вимагає від державних службовців та всіх громадян України наполегливої та кропіткої праці, відповідального ставлення до своїх прав та обов'язків, нетерпимого ставлення до будь-яких проявів корупції та хабарництва. Тільки за умови поступового приведення національної правової системи та юридичної практики до європейських стандартів можлива гармонійна інтеграція України в європейській правовий простір та набуття в 2020 році повноправного членства в Європейському Союзі.

До правових засобів нормотворчості в контексті виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та інтеграції України до ЄС слід віднести: правові засоби адаптації національного законодавства до права ЄС; правові засоби гармонізації національної юридичної практики із правом та юридичною практикою ЄС; правові засоби імплементації міжнародних та європейських угод, а також нормативних актів ЄС (резолюцій, регламентів, рішень) в національне законодавство та юридичну практику. Отже, правовий інструментарій нормотворчості в контексті інтеграції України в ЄС включає в себе всі допустимі правові засоби виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка є основним дороговказом та планом дій для української держави з метою набуття повноправного членства в ЄС.

Правові засоби правотворчості є субстанціональними, адже забезпечують створення самої правової матерії. Так, А. М. Денисова до субстанціональних правових засобів (засобів-постанов, інструментів) відносить зобов'язання, дозволи, заборони, заохочення, пільги, норми права, принципи права тощо, тоді як до дієвих (засобів-дій, технологій) – акти реалізації права, акти застосування права, акти тлумачення права і всі процеси юридичної діяльності. Усі правові засоби, на її думку, в результаті узагальнення (трансформації) поділяються на правові стимули та правові обмеження. Правовий стимул визначається як засіб формування у суб'єкта необхідної законслухняної поведінки шляхом створення необхідних умов щодо задоволення суб'єктивних інтересів суб'єкта завдяки виконанню правових приписів. А правові обмеження – це правовий засіб стримування протиправного діяння, що створює умови для задоволення інтересів уповноваженого суб'єкта і суспільних інтересів в охороні й захисті [6, с. 191-192].

Таким чином, правові засоби правотворчості є первинною правовою матерією, якість та зміст якої забезпечують нормальне функціонування всієї правової системи: прийняття ефективних законів та підзаконних нормативно-правових актів, повноцінну реалізацію норм права, ефективне правозастосування та виконання рішень правозастосовчих органів.

Сучасні дослідники теоретичних і практичних проблем правотворчості, як основи

подальшої дії права, зосереджують увагу на таких положеннях щодо тенденцій розвитку та удосконалення правотворчості:

1) розвиток правотворчості в Україні потребує його впорядкування та усталення, що дасть змогу не допустити подальшої хаотичної правотворчої роботи в умовах нестабільності політичної ситуації. Усе це покладає особливу відповідальність на суб'єктів правотворчості за ефективність, повноту та своєчасність прийняття й уведення в дію тих нормативно-правових актів, яких потребує суспільство;

2) особливої актуальності набуває необхідність створення певних стандартів правотворчої процедури. Слід враховувати, що правотворчий процес являє собою складне соціально-правове явище, яке включає в себе ряд послідовних стадій, суб'єктний склад тощо. Сукупність його стандартизованих властивостей повинна визначати критерії, що висуваються до учасників правотворчого процесу; до нормативно-правових актів; до порядку і послідовності стадій правотворчого процесу; до порядку публікації і набуття нормативно-правовим актом чинності;

3) принципового значення набуває питання науково-експертного забезпечення правотворчого процесу, який припускає участь у підготовці проектів нормативно-правових актів учених найширшого кола спеціальностей: юристів, соціологів, істориків, економістів, лінгвістів тощо. Саме на них покладається завдання трансформувати волю правотворця у форму нормативно-правового акта, а також забезпечити його достовірною інформацією, необхідною для вирішення питань про своєчасність і обґрунтованість ухвалення нормативно-правового акта, спрогнозувати його дію, ефективність і наслідки;

4) характерною тенденцією розвитку правотворчості є поширення практико-прикладного, корпоративного характеру правотворчості, що стає засобом у руках правлячої сили (політичної, корпоративної тощо) щодо лобювання інтересів за допомогою розроблення й прийняття відповідного нормативно-правового акта (чи пакета актів), його обґрунтування за допомогою аналітичних висновків, наукових експертиз і погоджень з метою подальшої реалізації на законодавчому або підзаконному рівнях тих або інших лобістських інтересів;

5) з метою вдосконалення правотворчості доцільно посилити координаційно-програмний характер правотворчості, що проявляється в потребі вироблення єдиної програми розвитку законодавства у тій або іншій сфері суспільних відносин;

6) доцільно в подальшому впроваджувати засади концептуалізації правотворчості, що передбачає проведення правотворчої діяльності на основі єдиних принципів і правил з метою формування всієї системності законодавчої бази та забезпечення комплексності правового регулювання. Правотворчість повинна спиратися на наукову концепцію розвитку нормативних актів, на чіткі наукові уявлення про майбутній розвиток і стан законодавчої бази і про оптимальні шляхи її вдосконалення;

7) з метою ефективного функціонування правотворча діяльність повинна будуватися на міцній правовій основі, що регламентує правовий статус суб'єктів правотворчості, процедурно-процесуальні основи роботи правотворчих органів, правовий статус юридичних документів, що приймаються, порядок уведення їх у дію тощо. Правотворчі засади нині набувають найвагомішого значення в умовах забезпечення дії права в цілому та ефективності його дій зокрема. Саме ці принципові характеристики правотворчості та факторів, що зумовлюють утворення права, потребують урахування у процесі здійснення правотворчої діяльності, її концептуалізації та наукового забезпечення [7, с. 337].

На сучасному етапі державотворення основним завданням органів державної влади України у сфері правотворчості є виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що є умовою набуття нашою державою в перспективі повноправного членства в ЄС. Важливим кроком на цьому шляху є прийняття перспективного закону України «Про нормативно-правові акти», який має затвердити єдині для всіх правила правотворчості, зразки інших елементів юридичної техніки.

Не менш важливим кроком на шляху до повноправного членства в ЄС є адаптація національного законодавства до права ЄС. Відповідно до Розділу III Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 18 березня 2004 року № 1629-IV, державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України.

Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього.

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. Крім того, Кабінет Міністрів України щороку розробляє і затверджує план роботи з адаптації законодавства, передбачаючи в проєкті Державного бюджету України на відповідний рік видатки для фінансування заходів з його виконання.

Науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення виконання Програми, переклад актів *acquis communautaire* на українську мову, підготовка глосарію тер-

мінів *acquis communautaire* покладаються на уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, тобто на Міністерство юстиції України [8]. Мін'юст відповідно до покладених на нього завдань: розробляє проєкти законів та інших нормативно-правових актів; розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та подає їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України; здійснює правову експертизу проєктів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проєктів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; готує зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президента України; здійснює науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення виконання першого етапу реалізації Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [9]. Таким чином, саме Міністерство юстиції України є ключовим органом державної влади у сфері адаптації національного законодавства до права ЄС, адже саме Мінюст здійснює розробку проєктів нормативно-правових актів з метою гармонізації національного законодавства із правом ЄС; проводить державну експертизу проєктів нормативно-правових актів інших органів державної влади на відповідність праву ЄС, координує нормотворчу діяльність органів державної влади у сфері адаптації тощо.

Висновки

Проведення дослідження дозволило сформулювати висновок про те, що до правових засобів правотворчості на шляху інтеграції України до ЄС слід віднести: правові засоби адаптації національного законодавства до права ЄС, використання яких координується Міністерством юстиції України; правові засоби гармонізації національної юридичної практики із юридичною практикою ЄС, реалізація яких залежить від кожного суб'єкта правозастосування і виявляє рівень правової культури суспільства; правові засоби імплементації міжнародних та європейських угод, нормативних актів ЄС (резолюцій, регламентів, рішень) в національне законодавство та юридичну практику. Усі перелічені правові засоби повинні базуватися на ратифікованих Україною угодах з ЄС, враховуючи принцип верховенства міжнародного права над національним. Отже, правовий інструментарій правотворчості в контексті інтеграції України в ЄС включає в себе всі допустимі правові засоби виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також прийнятої на її основі Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка є основним дорожньоказом та планом дій для української держави з метою набуття в перспективі повноправного членства в ЄС.

Перспектива подальшого дослідження даної теми зумовлена широким спектром правових засобів правотворчості, необхідністю створення якісної доктринальної основи для продовження правотворчих процесів.

Список використаних джерел:

1. Онуфрієнко О. В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. В. Онуфрієнко; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 18 с.
2. Денисова А. М. Механізм і засоби правового впливу (теоретико-правове дослідження) : дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А. М. Денисова; Національна академія внутрішніх справ МВС України. – К., 2012. – 230 с.
3. Угода про асоціацію між Україною та ЄС (анотація основних розділів Угоди) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Міністерства закордонних справ України. – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-association>

4. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук (відп. ред.), А. П. Заєць, В. С. Журавський, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.

5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

6. Денисова А. Правові засоби: поняття та види / А. Денисова // Право України. – 2010. – № 7. – С. 190–195.

7. Удовика Л. Г. Трансформація правової системи в умовах глобалізації: антропологічний вимір : монографія / Л. Г. Удовика. – Х.: Право, 2011. – 552 с.

8. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>

9. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п>

В научной публикации исследуются правовые средства правотворчества в контексте интеграции Украины в ЕС. Отмечается, что к таким средствам следует отнести: правовые средства адаптации национального законодательства к праву ЕС; правовые средства гармонизации национальной юридической практики с юридической практикой ЕС; правовые средства имплементации международных и европейских соглашений, нормативных актов ЕС в национальное законодательство и юридическую практику.

Ключевые слова: правовые средства, правотворчество, интеграция, адаптация, гармонизация, имплементация, соглашение, законодательство, юридическая практика.

In a scientific publication the legal means of law-making in the context of Ukraine's integration into the EU are investigated. It is noted that such facilities should include: legal means of adapting national legislation to EU law; legal means of harmonizing national legal practice from the legal practice of the EU; legal means to implement international and European treaties, the EU regulatory acts (resolutions, regulations, decisions) into national law and legal practice.

Key words: legal means, law-making, integration, adaptation, harmonization, implementation of the agreement, legislation, legal practice.