

*Середа Тетяна Миколаївна* –  
старший інспектор докторантури  
та ад'юнктури Національної  
академії внутрішніх справ

## ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ НОРМ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано різновиди механізму взаємодії норм міжнародного та національного права. Механізм імплементації визначено як сукупність правових засобів, що використовуються Європейським Союзом з метою реалізації норм у національні правовпорядки країн-учасниць.*

**Ключові слова:** права людини в Україні; країни-учасниці; механізм імплементації; Європейський Союз; європейські стандарти.

*Осуществлен анализ разновидностей механизма взаимодействия норм международного и национального права. Механизм имплементации определяется как совокупность правовых средств, которые используются Европейским Союзом с целью реализации норм в национальные правовпорядки стран-участниц.*

**Ключевые слова:** конституционный механизм обеспечения прав человека в Украине; страны-участницы; механизм имплементации; Европейский Союз; европейские стандарты.

*Varieties analyzed the mechanism of interaction of international and national law. Implementation mechanism defined as a set of legal tools used by the European Union to implement the standards in the domestic legal order of member countries.*

**Keywords:** human rights in Ukraine; member states; implementation mechanism; the European Union; the European standards.

**Р**омплексний характер реформ, які сьогодні відбуваються в правовому житті України, зумовлює необхідність проведення цього дослідження, що пов'язане з удосконаленням окремих галузей вітчизняного законодавства. Одним з таких удосконалень є стан конституційного механізму забезпечення прав людини в Україні в контексті реалізації таких конституційно визначених орієнтирів державного й суспільного розвитку, як права, демократична та соціальна держава.

Теоретичну основу дослідження становили праці вітчизняних науковців М. Баймуратова, В. Бугкевича, М. Буроменського, С. Гавердовського, І. Грицяка, В. Денисова, А. Дмитрієва, М. Козюбри, І. Кравчука, Л. Луць, А. Мойсєвої, П. Мартиненка, М. Микієвича, В. Муравйова, М. Ставнійчук, В. Тація, Р. Петрова, В. Опришка, А. Фастовця, С. Шевчука, Ю. Шемшученка та ін.

Вагомий внесок у вивчення цього питання здійснила М. Ставнійчук, яка неодноразово наголошувала, що нашій державі потрібна систематизація реформ: від економіки, фінансів, соціальної політики до політичної системи, внутрішньої та зовнішньої безпеки [1].

У процесі глобалізації дедалі більшого розвитку набуває регіональна інтеграція правових систем країн. При цьому все більше суверенних держав добровільно погоджуються на обмеження власного суверенітету на користь наднаціональних організацій, унаслідок чого відбувається зміна та переосмислення поглядів щодо сталих уявлень про суверенітет держав, правову природу міжнародних організацій, державність тощо.

Прикладом розвинутого регіонального інтеграційного об'єднання сьогодні є Європейський Союз (ЄС). Унікальність цієї форми інтеграції полягає в тому, що в цій міжнародній організації об'єдналися країни, які належать до різних правових сімей: англосаксонської та континентальної систем права. Це зумовило особливості в побудові та структуризації системи джерел права ЄС, його інституційного механізму, створення та функціонування його судових органів тощо.

Як зазначає професор Ю. М. Юмашев, “співтовариство – приклад того, як у нових умовах держави-члени вкладають дедалі більший зміст у поняття міждержавного співробітництва, що визначає модель їх поведінки та характер взаємовідносин із створеною ними організацією” [2].

Співтовариства, яким притаманні багато ознак традиційних міжнародних організацій, містять специфічний механізм, яким передбачено ефективну процедуру імплементації норм права ЄС, що є більш характерним для національних правових систем, ніж для міжнародних організацій. Ця процедура містить сукупність способів та засобів, завдяки яким усуваються недоліки. Насамперед, це довготривала процедура імплементації норм міжнародних договорів, значні фінансові витрати, можливість відмови від договорів під час ратифікації в національних парламентах.

Сьогодні ЄС розглядається як форма реалізації ідеї міждержавного співробітництва, яку можна охарактеризувати як інтеграційну та наднаціональну організацію, що змінила міжнародну систему суверенних національних держав. ЄС разом з його країнами-учасниками визначається як багаторівнева конституційна система. У Договорі ЄС визначено, що він повинен стати “як ніколи тісним союзом між народами Європи” (ст. 1). Це об'єднання є міжнародно-правовим, оскільки створене шляхом укладання державами міжнародних договорів, що регулюються міжнародним публічним правом; ці договори становлять основу, на якій ґрунтується внутрішнє право Союзу. Його країни-учасниці залишаються суверенними, незважаючи на передачу деяких своїх суверенних повноважень, яка здійснена добровільно та без порушення міжнародного права.

Унікальність ЄС полягає в тому, що до його складу входять держави зі специфічними правопорядками. Це, у свою чергу, зумовлює різноманітні

підходи до визначення механізму імплементації права ЄС у їх національних правопорядках, а також регулювання колізій, які виникли внаслідок взаємодії таких правопорядків. Виявлено, що правопорядок ЄС донині перебуває в стані розвитку. При цьому вагому роль у визначенні напрямів його розвитку відіграє Суд ЄС, завдяки рішенням якого сформовано підвалини його функціонування та взаємодії з іншими правопорядками.

Найбільш важливими сферами взаємодії права ЄС і національного права є його безпосередня дія та верховенство стосовно національно-правових норм. Перший принцип (прямої дії) має відношення до імплементації, а другий (верховенства права) – до набуття чинності правом співтовариств. По суті, право ЄС являє собою систему норм, що пов'язує всі держави, які завдяки правовому механізму були трансформовані в національні правові системи цих країн [6].

Як стверджує І. Брацук, "... імплементація права ЄС – це процес транспортування норм права ЄС, включаючи створення порядку та процедур їх упровадження в національні правопорядки держав-членів. Це пояснюється тим, що такий процес також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права, які відповідають праву ЄС, органами державної влади, а також сукупність правових засобів, що використовуються в рамках Європейського Союзу з метою реалізації норм права ЄС" [3].

Для ефективності правового механізму взаємодії ЄС та України важливо сформулювати систему правових засобів і заходів, які забезпечували б інтеграційні процеси на кожній зі стадій відповідними способами. Така система заходів має включати: по-перше, порівняльно-правове дослідження правових систем ЄС та України, виявлення їх особливостей; по-друге, визначення оптимальних форм гармонізації, уніфікації і відповідних засобів їх здійснення; по-третє, визначення видів та рівнів гармонізації й уніфікації та сфер і меж їх застосування; по-четверте, виявлення умов здійснення цих процедур; по-п'яте, узгодження термінології, створення словників термінів і понять [4].

Різновиди механізму взаємодії норм міжнародного та національного права включають: по-перше, конституційно-правові механізми (тобто конституційно-правові норми та інші правові засоби, що забезпечують узгодження міжнародного та національного права); по-друге, міжнародний механізм імплементації (сукупність засобів реалізації міжнародно-правових норм, що створюються спільними зусиллями держав. Він включає сукупність правових засобів, які використовують суб'єкти міжнародного права на міжнародному та національному рівнях з метою реалізації норм міжнародного права); по-третє, міжнародний організаційно-правовий механізм імплементації (сукупність міжнародно-правових засобів, що регулюють процес імплементації міждержавних інститутів); по-четверте, внутрішньодержавний організаційно-правовий механізм (комплекс національних правових засобів, що забезпечують імплементацію норм міжнародного права у внутрішньодержавний правопорядок та державних

владних інститутів, що безпосередньо реалізують приписи держави щодо імплементації міжнародних зобов'язань) [5].

Механізм імплементації визначається як сукупність правових засобів, які використовуються ЄС з метою реалізації його норм у національні правові порядки країн-учасниць. Водночас внутрішнім організаційно-правовим механізмом імплементації права ЄС є комплекс правових засобів та заходів, а також національних інститутів, що забезпечують імплементацію норм права ЄС у внутрішні правові порядки країн-учасниць.

Процедура імплементації норм права ЄС у національні правові порядки країн-учасниць є особливою та специфічною в порівнянні з іншими міжнародними організаціями, насамперед завдяки принципам верховенства та прямої дії права ЄС.

Основоположну роль у розумінні механізму дії норм права ЄС відіграє Суд ЄС, який за період своєї діяльності сформував основоположні постулати та принципи існування ЄС та його розвитку.

Європейський суд з прав людини – унікальний механізм судового захисту. З 1997 р., тобто з дня набуття чинності Європейською конвенцією з прав людини для України, громадяни нашої держави здобули право звертатися до Суду.

Відповідно до ст. 17 Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”, суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [6].

Так, зокрема, Конституційний Суд Чехії, Конституційний Трибунал Польщі, Верховний Суд Естонії та інші взяли на себе обов'язок тлумачити національні конституційні норми крізь призму права ЄС, тим самим визначаючи абсолютний пріоритет норм права ЄС над їхніми національними (конституційними) нормами. Хоча вони й не відмовилися від своєї ролі гаранта їх Конституції, проте інтерпретували свої національні конституційні положення відповідно до права ЄС, тим самим запобігаючи виникненню колізій, що могли мати місце внаслідок процесу імплементації норм права ЄС у національні правові порядки цих країн [3].

Імплементація директив ЄС у національний правові порядок здійснюється шляхом зміни або скасування чинних законів та підзаконних актів. При цьому директива буде діяти лише за умови прийняття відповідного нормативно-правового акта національного законодавства (зокрема України), який повною мірою або частково відтворить це положення. Прийняття саме закону, а не підзаконного акта видається більш доцільним з метою ефективної імплементації директив. І тому Україна, у свою чергу, потребує вивчення та дослідження механізму імплементації не тільки директив, а й особливостей імплементації регламентів та рішень ЄС тощо.

Як зазначає А. А. Мойсєєв, “...на відміну від традиційних міжнародних організацій, для реалізації правових норм ЄС не вимагається видання спеціального державного трансформаційного акта. Правові акти

співтовариств реалізуються в національних правопорядках лише за допомогою внутрішньодержавних актів. Виконання норм, що видаються органами співтовариств, здійснюється органами країн-учасниць” [5].

В. Тацій слушно зауважує, що імплементація європейських стандартів у галузі прав людини – важливий напрям правової політики України [7].

Отже, розподіл компетенції між ЄС та країнами-учасницями передбачає функціонування відповідного механізмів реалізації і дії норм права ЄС на рівні країн-учасниць. Він являє собою сукупність заходів з метою забезпечення дії права ЄС у країнах-учасницях. Головне завдання механізму полягає у створенні умов для дії норм права ЄС як у сфері компетенції ЄС, так і країн-учасниць. Способи регулювання визначають як ЄС, так і країни-учасниці. У свою чергу, країни-учасниці створюють для реалізації актів ЄС на своїй території відповідні правові умови. Так, установчі договори про ЄС були ратифіковані країнами-учасницями ЄС згідно з власними процедурами, які застосовуються до звичайних міжнародних договорів. У країнах, які дотримуються моністичного підходу (тобто застосовується до конкретного закону, що містить норми, які суперечать конкретним положенням договору) до співвідношення міжнародного договору і внутрішнього закону, для введення положень установчих договорів у внутрішній правопорядок достатньо було ухвалити акт ратифікації. У Франції це було зроблено на основі ст. 26 Конституції 1946 р. Країни, які дотримуються дуалістичного підходу (міжнародний договір діє у внутрішньому праві тільки на підставі закону), ґрунтувалися на необхідності трансформації положень установчих договорів шляхом ухвалення законів парламентами. Так зробили протягом 1957 р. Німеччина, Бельгія та Італія, Люксембург і Голландія. Деякі країни-учасниці ухвалили законодавчі акти, які забезпечують загальну інкорпорацію права ЄС, і оминають таким чином його трансформацію у внутрішнє законодавство: Велика Британія (Акт про європейські співтовариства), Ірландія (Акт про європейські співтовариства), Данія (Закон про вступ), Естонія (Закон про доповнення до Конституції), Латвія (Акт про членство), Литва (Акт про членство), Мальта (Спеціальний закон).

Однак переважна більшість країн-учасниць для забезпечення правової основи дії права ЄС на своїй території внесла зміни до національних конституцій. Це було зроблено шляхом включення до них відповідних положень про передачу повноважень і пряму дію права ЄС: ст. 28 Конституції Греції, ст. 91 Конституції Польщі, ст. 7 Конституції Угорщини, ст. 5 Конституції Болгарії, розділ VI Конституції Румунії, ст. 1 Конституції Кіпру, ст. 8 Конституції Португалії, ст. 9 Конституції Австрії, ст. 93 Конституції Іспанії, ст. 5 Конституції Швеції, ст. 123 Конституції Чехії, ст. 10 Конституції Естонії, ст. 7 Конституції Словаччини, ст. 8 Конституції Словенії. На основі цих статей були ратифіковані установчі договори про ЄС [9].

Оскільки Конвенція про захист прав та основоположних свобод Європейським судом з прав людини, відповідно до ст. 9 Конституції України, стала частиною національного законодавства, а також у зв'язку з визнанням державою обов'язкової для неї юрисдикції Європейського суду з прав людини, виникла необхідність принципово переглянути ставлення до прав усіх гілок влади. Законодавча гілка влади має узгоджувати всі проекти законів із Конвенцією, вносити зміни чи доповнення або ж скасовувати законодавчі акти, що не відповідають їй. В іншому разі це порушуватиме положення Конвенції вже на стадії національної правотворчості. Виконавча гілка влади повинна розробити ефективний механізм реалізації Конвенції і дбати про її дотримання всіма органами й установами виконавчого спрямування. Судова гілка влади зобов'язана застосовувати положення цієї Конвенції [8].

Отже, серед фундаментальних засад міжнародного правового порядку, закріплених у Статуті ООН, провідне місце посідає принцип, що зобов'язує держави сумлінно виконувати взяті на себе зобов'язання [9].

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що загалом існує кілька імплементаційних шляхів: по-перше, це виконання рішень Європейського суду з прав людини державою (оскільки Україна, ратифікуючи Конвенцію, визнала обов'язкову юрисдикцію Суду); по-друге, установлюючи відповідність Конвенції Конституції України та законам України, Конституційний Суд України буде звертатися до рішень Європейського суду з прав людини.

Таким чином, імплементаційний механізм норм права ЄС в Україну є надзвичайно різноманітним та включає низку специфічних процедур, прийомів та засобів. Завдяки функціонуванню цього механізму здійснюється впровадження права ЄС шляхом внесення відповідних змін до чинних конституцій країн-кандидатів ЄС або прийняття додаткових конституційних законів.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Ставнійчук М. І. Окремі проблеми новітнього конституційного процесу у світлі висновків європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія) / М. І. Ставнійчук // Право України. – 2012. – № 8. – С. 146–153.
2. Юмашев Ю. М. Правовая эволюция Европейских Сообществ: до и после Маастрихта / Ю. М. Юмашев // Моск. журн. международного права. – М., 1992. – № 3. – С. 83.
3. Брацук І. З. Імплементация права Європейського Союзу в національних правопорядках держав - членів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / І. З. Брацук – Х., 2011. – 22 с.
4. Луць Л. Формування правового механізму взаємодії України з Радою Європи та Євросоюзом / Л. Луць // Віче. – 2006. – Вип. 7–8. – С. 54–55.

5. Мойсеев А. А. Надгосударственность в современном международном праве / Мойсеев А. А. – М. : Научная книга, 2007.
6. Карпачова Н. І. Стан дотримання Україною європейських стандартів з прав і свобод людини: Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з нагоди 60-річчя Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод / Карпачова Н. І. – К., 2010. – 194 с.
7. Тацій В. Імплементация європейських стандартів у галузі прав людини – важливий напрям правової політики України / В. Тацій // Право України. – 2010. – № 10. – С. 48.
8. Шевчук С. Судовий захист прав людини. Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції. – [2-ге вид., випр. і доп.] / Шевчук С. – К. : Реферат, 2007. – 848 с.
9. Конституція і конституціоналізм в Україні : вибіркові проблеми : зб. наук. пр. членів Товариства конституційного права з нагоди десятої річниці Конституції України, Конституційного Суду України та самого Товариства / відп. ред. проф. П. Ф. Мартиненко і доц. В. М. Кампо. – К. : Купрія-нова, 2007. – 320 с.