

УДК 342.5

О. В. Легка,

докторант Дніпропетровського національного
університету імені Олеся Гончара (м. Дніпро)

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Досліджено актуальні проблеми впровадження міжнародних стандартів адміністративної відповідальності, проаналізовано чинне законодавство України у сфері адаптації до міжнародних документів. На підставі наукових досліджень процесів адаптації та гармонізації вітчизняного законодавства розкрито процес впровадження міжнародно-правових стандартів. Звернено увагу на низку проблем з впровадження міжнародно-правових стандартів адміністративної відповідальності, які слід вирішити.

Ключові слова: адаптація законодавства, гармонізація законодавства, етапи впровадження міжнародних стандартів, систематизація законодавства.

Постановка проблеми. Успіх модернізації адміністративного законодавства значною мірою залежить від механізму впровадження міжнародних стандартів адміністративної відповідальності, оскільки часто пряме застосування ратифікованих договорів ускладнюється вже існуючими механізмами й інститутами. Україною ратифіковано велику кількість міжнародно-правових актів, якими регулюється, зокрема, поведінка посадових осіб правоохоронних органів. Стандарти діяльності правоохоронних органів і посадових осіб з підтримання правопорядку виконуються з додержанням загально визнаних принципів прав людини, недопущення випадків зловживання посадовими особами під час виконання покладених на них обов'язків, необхідності врахування позицій громадськості з питань реалізації політики держави у правоохоронній сфері [1, с. 18]. Тому цілком закономірно, що питання впровадження міжнародно-правових стандартів адміністративної відповідальності в національне адміністративне законодавство є важливою складовою розбудови правової та демократичної держави.

Стан дослідження. Дослідженнями цієї проблематики займались О. Безпалова, В. Бринцев, А. Комзюк, О. Кукшинова, О. Лаба, О. Музичук, Н. Пархоменко, Н. Христинченко, І. Яковюк та ін. У чинному законодавстві вже є приклади механізму адаптації до міжнародно-правових норм і принципів. Тому, на нашу думку, під час розкриття питання впровадження міжнародно-правових стандартів у сфері адміністративної відповідальності слід врахувати сучасне нормативно-правове регулювання.

Виклад основного матеріалу. У 1999 р. Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства

ЄС [2], а у 2004 р. – постанову «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», якою утворив Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу на чолі з Прем'єр-міністром України. Також було затверджено Положення про Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та Порядок підготовки та реалізації щорічного плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [3].

Адаптація (від лат. *adapto* – пристосовую) – процес пристосування до умов, які змінюються. У міжнародному праві адаптація є процесом приведення національного законодавства до норм і стандартів міжнародного права шляхом удосконалення національного законодавства (внесення змін і доповнень, ухвалення нових нормативно-правових актів), укладання або приєднання до міжнародних договорів. Відповідно адаптація національного законодавства до законодавства міжнародних організацій здійснюється уповноваженими органами державної влади шляхом правотворчості, планування, координації та контролю. Вона є складовою інтеграційних процесів, передумовою гармонізації національного законодавства із законодавством міжнародних організацій. Це планомірний процес, що має декілька послідовних етапів, на кожному з яких повинен досягатися певний ступінь відповідності національного законодавства міжнародно-правовим нормам і стандартам [4, с. 338–339].

За своєю правовою природою узгодження внутрішньодержавного (національного) права з міжнародним являє собою упорядкування національно-правових систем, виходячи із сутності права взагалі і загально визнаних людських цінностей. Адже процес взаємодії міжнародного права з національним має істотний потенціал нормотворчого й інституціонального характеру для обох правових систем. Саме право вдосконалюється з появою та розширенням сфер його спільного регулювання. Система національного права на сучасному етапі зазнає впливу міжнародного публічного права та міждержавних інтерпретаційних утворень [5, с. 93].

А. М. Алімов зазначає, що встановлення механізму реалізації матеріальних приписів міжнародних документів можливе декількома шляхами. По-перше, можна розробити й ухвалити низку законів, які б охоплювали окремі адміністративні провадження (або низку близьких за змістом), наприклад, закон України «Про звернення громадян», ухвалений 02.10.1996. Однак учений тут же сам критикує таку позицію, стверджуючи, що такий шлях виглядає досить тривалим і громіздким та зумовить необхідність знову ж таки систематизації адміністративно-процесуальних норм [6].

Натомість Н. М. Пархоменко виокремлює п'ять етапів гармонізації національного законодавства з європейським і міжнародним правом. На першому етапі визначаються критерії гармонізації в різних

сферах інтеграційної взаємодії відповідно до укладених договорів і визначаються галузі законодавства, які потребують гармонізації, окреслюється відповідне коло проблем правового регулювання в цій галузі [4, с. 339].

Тобто для належної гармонізації має бути розроблена концепція адаптації законодавства України до міжнародно-правових стандартів. Так, Верховна Рада України у 2002 р. ухвалила закон «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [7], а у 2004 р. – закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [8], які містять комплекс взаємопов'язаних завдань з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів розвитку правової системи України шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади й запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи з адаптації законодавства [9, с. 30].

На другому етапі гармонізації відбуваються співвідношення мети й завдань правового регулювання інтеграційної взаємодії, правова експертиза та порівняльно-правовий аналіз національних законодавчих та інших нормативно-правових актів, визначення їх відповідності укладеним міжнародним договорам і вироблення пропозицій щодо їх гармонізації з урахуванням наслідків гармонізації на національному рівні та впливу на національну правову систему, узгодження понять і термінів національного права та права міжнародних організацій, міжнародних договорів [4, с. 340].

Упровадження норм у вітчизняне адміністративне законодавство повинне завершитися системним відображенням положень міжнародно-правових актів у нормах адміністративного права. Метою такого впровадження є реалізація стандартів в адміністративно-правових відносинах. В умовах обмежених ресурсів держави та суспільства мета адаптації законодавства буде досяжною настільки, наскільки ефективним виявиться її механізм (який враховує інституційну і матеріальну частини) [9, с. 31].

Відповідно до закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» парламент затверджує Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Крім того, Кабінет Міністрів України повинен привести свої нормативно-правові акти у відповідність до цього закону та згідно зі своєю компетенцією забезпечити ухвалення нормативно-правових актів, передбачених цим законом. Уряд також має забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їхніх нормативно-правових актів у відповідність до цього Закону [8].

Дуже важливо, щоб уся система актів, яка регулює питання адміністративної відповідальності, була перевірена на предмет

відповідності міжнародно-правовим стандартам адміністративної відповідальності. Крім того, слід провести аналіз щодо системності та послідовності впровадження міжнародних стандартів у цій сфері.

На третьому етапі визначається та затверджується перелік нормативно-правових актів, що потребують гармонізації з урахуванням їх юридичної сили, а також перелік міжнародних договорів, які необхідно укласти з метою гармонізації [4, с. 340]. На нашу думку, існуючі результати імплементації є обов'язковими до врахування під час подальшого впровадження міжнародних стандартів адміністративної відповідальності на цьому етапі модернізації адміністративного законодавства.

На четвертому етапі гармонізації відбувається синхронна розробка й ухвалення нових нормативно-правових актів або внесення змін у чинне законодавство відповідними державними органами [5]. На стадії нормотворчості внутрішньодержавні правові акти узгоджуються як з нормативними приписами системи міжнародного права в цілому, так і з конкретною нормою або групою норм міжнародного права. Національно-правові акти узгоджуються з міжнародними договорами, міжнародними порядками, а також з актами міжнародних організацій. У свою чергу, внутрішньодержавні акти (джерела права) повинні узгоджуватися з рішеннями Міжнародного суду та його судовою практикою. Стосується це насамперед, прав людини та суспільної безпеки. Важливим на цьому етапі є подолання наявних колізій між національним і міжнародним правом або правом міжнародних організацій чи їх об'єднань шляхом застосування відповідних процедур, зокрема: визнання загально-визнаних принципів права, правових стандартів та їх закріплення в національному законодавстві; врахування загальних і специфічних вимог під час входження нормативних приписів актів міжнародних організацій у національну правову систему тощо.

На п'ятому етапі гармонізації відбувається реалізація системи міжнародних актів, здійснюється оцінка досягнутих результатів на міждержавному та національному рівнях. У перспективі можливе продовження інтеграційної взаємодії в напрямі уніфікації та наближення [4, с. 340]. Досить слушно в цьому контексті звертає увагу як на механізми, так і на результати імплементації В. Д. Бринцев [10, с. 53]. По суті впровадження міжнародно-правових стандартів завершується їх практичною реалізацією.

Особливе значення для набуття досвіду використання єдиних правових стандартів для держав Ради Європи мали Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, яка в Україні набула чинності 11.09.1997, і рішення Європейського суду з прав людини, які є судовим прецедентом. Так, практика Європейського суду з прав людини свідчить про порушення прав людини в тому числі у сфері застосуванні заходів примусу під час призначення адміністративної відповідальності. Отже, забезпечення прав і свобод, передбачених

нормами міжнародних договорів, ратифікованих парламентом України, потребує перегляду норм інституту адміністративної відповідальності.

Тож чинне адміністративне законодавство потребує суттєвого оновлення. У своїй статі О. І. Безпалова звертає увагу, що міжнародні зобов'язання нашої держави реалізуються серед іншого через оновлення законодавства, зокрема шляхом ухвалення нових законодавчих актів у сфері правоохоронної діяльності [1, с. 21]. У свою чергу Р. С. Алімов переконує, що норми, присвячені питанням адміністративної відповідальності, є найбільш розвинутими в адміністративному праві. Водночас учений звертає увагу на великі проблеми у сфері систематизації норм адміністративного права щодо адміністративної відповідальності [6, с. 126].

Необхідністю також є розробка й ухвалення нового кодифікованого акта, присвяченого питанням адміністративної відповідальності, який би узгодив норми цього інституту з положеннями Конституції України та міжнародно-правовими стандартами у сфері адміністративної відповідальності. Тому очевидно є потреба кодифікації норм адміністративної відповідальності, яка дозволить забезпечити механізм упровадження міжнародних стандартів адміністративної відповідальності в національне адміністративне законодавство. При цьому в разі такої систематизації стане можливим єдиний підхід не лише до питань запровадження адміністративної відповідальності, а й до порядку притягнення до неї та застосування заходів примусу.

Отже, процес адаптації повинен охоплювати всю розгалужену систему національних нормативних правових актів і не оминати сферу їх застосування. Європейська інтеграція виявляється також неможливою через відсутність умов реформування адміністративних структур, що сприяють ефективному пристосуванню правового надбання Європейського співтовариства [5, с. 92]. На думку Н. М. Пархоменко, гармонізація національного законодавства з європейським і міжнародним правом передбачає узгоджену діяльність усіх суб'єктів, що по-східовно та поетапно здійснюється в межах їх компетенції [4, с. 339]. Того ж вимагає і механізм упровадження міжнародно-правових стандартів в адміністративне законодавство як складова гармонізації.

Висновки. Існуюча безсистемність норм, які регулюють питання адміністративної відповідальності, вимагає впровадження міжнародно-правових стандартів до кожного нормативно-правового акта, що передбачає адміністративну відповідальність. На нашу думку, в законах такого характеру слід робити бланкетні відсилання до Кодексу України про адміністративні правопорушення, що дасть змогу не тільки кодифікувати ці норми, а й системно впровадити міжнародно-правові стандарти адміністративної відповідальності в законодавство України. Отже, паралельно з упровадженням міжнародно-правових стандартів адміністративної відповідальності слід провести систематизацію та кодифікацію норм адміністративного права

України. При цьому обидва завдання є важливими для вдосконалення інституту адміністративної відповідальності.

Список бібліографічних посилань: 1. Безпалова О. І. Забезпечення міжнародно-правових актів у механізмі реалізації правоохоронної функції держави. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2. С. 16–21. 2. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : постанова Кабінету Міністрів України від 16.07.1999 № 1496. *Офіційний вісник України*. 1999. № 33. Ст. 1735. 3. Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1365 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-p> (дата звернення: 22.12.2017). 4. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 338–342. 5. Плавич В. П. Використання міжнародного права у внутрішньому правопорядку України. *Вісник Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова. Правознавство*. 2016. Т. 21, вип. 2 (29). С. 85–95. 6. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2002. 164 с. 7. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 21.11.2002 № 228-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-iv> (дата звернення: 22.12.2017). 8. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18.03.2004 № 1629-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 22.12.2017). 9. Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 29–42. 10. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія. Харків : Право, 2010. 464 с.

Надійшла до редколегії 22.12.2017



Легка О. В. Актуальные проблемы внедрения международных стандартов административной ответственности в национальное законодательство Украины

Исследованы актуальные проблемы внедрения международных стандартов административной ответственности, проанализировано действующее законодательство Украины в сфере адаптации к международным документам. На основании научных исследований процессов адаптации и гармонизации отечественного законодательства раскрыт процесс внедрения международно-правовых стандартов. Обращено внимание на ряд проблем по внедрению международно-правовых стандартов административной ответственности, которые следует решить.

Ключевые слова: адаптация законодательства, гармонизация законодательства, этапы внедрения международных стандартов, систематизация законодательства.

Lehka O. V. Relevant problems of the implementation of international standards of administrative liability into national legislation of Ukraine

The relevant problems of the implementation of international standards of administrative liability have been studied. It has been substantiated that the implementation of these standards into national administrative legislation is an important component of the development of a legal and democratic state.

It has been noted that the adaptation of national legislation to the legislation of international organizations is carried out by the authorized agencies of state power through law-making, planning, coordination and control. It has been proved that the adaptation is an integral part of integration processes, a precondition for the harmonization of national legislation with the legislation of international organizations.

The current legislation of Ukraine in the sphere of the adaptation to international documents has been analyzed; the necessity of the development and adoption of a new codified act focused on the issues of administrative liability, which would bring into accord the norms of this institution with the provisions of the Constitution of Ukraine and international legal standards in the field of administrative liability, has been substantiated. The author has established the necessity of the codification of the norms of administrative liability, which allow to provide a mechanism for the implementation of international standards of administrative liability into national administrative legislation. Herewith, in case of such systematization, there is a possibility to implement a single approach not only to the issues of the implementation of administrative liability, but also to the procedure of bringing to it and the application of coercive measures.

On the basis of scientific research of the adaptation processes and harmonization of domestic legislation, the author has revealed the process of the implementation of international legal standards. The emphasis has been made that there is a number of problems in the implementation of international legal standards of administrative liability that should be resolved. It has been stressed that the existing unsystematic norms regulating the issue of administrative liability require the implementation of international legal standards into each regulatory act that provides administrative liability.

Keywords: adaptation of legislation, harmonization of legislation, stages of implementation of international standards, systematization of legislation.



УДК 342.9(477)

А. М. Макаровець,

здобувач Університету сучасних знань (м. Київ)

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ТА СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОГО АПАРАТУ СУДУ В УКРАЇНІ

За допомогою методу історико-правового аналізу досліджено розвиток та становлення апарату суду в Україні. Визначено й охарактеризовано основні історико-правові етапи розвитку та становлення сучасного апарату суду в Україні. Наголошено на необхідності подальшого розвитку апарату суду та вдосконалення його адміністративно-правового забезпечення.