

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ НОРМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА В НАЦІОНАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

THEORETICAL PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF EUROPEAN LAW NORMS INTO NATIONAL ADMINISTRATIVE LEGISLATION

Бережна К.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

*доцент кафедри міжнародного права, історії права та політико-правових вчень
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

Статтю присвячено визначенню поняття й сутності категорії «імплементация». Розглянуто особливості імплементации норм права Європейського Союзу в національне адміністративне законодавство та запропоновано шляхи її прискорення.

Ключові слова: імплементация, право Європейського Союзу, адміністративне законодавство України, адміністративна реформа.

Статья посвящена определению понятия и сущности категории «имплементация». Рассмотрены особенности имплементации норм права Европейского Союза в национальное административное законодательство и предложены пути ее ускорения.

Ключевые слова: имплементация, право Европейского Союза, административное законодательство Украины, административная реформа.

The article is devoted to defining the concept and nature of the category "implementation". The features of the implementation of European Union law into national administrative legislation reviewed and the ways of its acceleration suggested.

Key words: implementation, European Union law, administrative legislation of Ukraine, administrative reform.

Постановка проблеми. Переговори щодо підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) зумовили початок якісно нового етапу співробітництва між нашою державою та найбільш успішним інтеграційним об'єднанням сучасності. Практична реалізація зобов'язань, які покладе на нашу державу набуття асоційованого членства в ЄС, можлива лише за наявності відповідних організаційних і правових передумов їх реалізації в національному законодавстві. При цьому важливо уникнути прогалин у правовому регулюванні. Адміністративне законодавство України має формуватися з огляду на положення нормативних актів ЄС, адже відповідність їм національного законодавства є одним з основних Копенгагенських критеріїв членства в ЄС. Тому постає необхідність в імплементации стандартів європейського права в національні адміністративні нормативно-правові акти.

Стан дослідження. Визначенню поняття імплементации присвячено роботи таких провідних вітчизняних адміністративістів, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, В.Ф. Опришко, А.В. Омельченко, А.С. Фастовець, Ю.С. Шемшученко. Досліджують особливості процесу імплементации норм міжнародного права в національне законодавство також у науці міжнародного права. Окреслені питання становили предмет наукових пошуків А.С. Гавердовського, І.А. Грицяка, М.Н. Марченка, Р.А. Мюллерсона, В.П. Плавича, Є.Т. Усенко. Однак питання, що становлять предмет нашої публікації, розглядалися здебільшого опосередковано.

Мета статті полягає у визначенні сутності категорії «імплементация» та встановленні особливостей імплементации норм права Європейського Союзу в національне адміністративне законодавство в контексті набуття Україною асоційованого членства в Європейському Союзі.

Виклад основного матеріалу. Будь-яка система норм права, якою б досконалою вона не була з теоретичної позиції, має право на існування лише за умови її реального впливу на суспільні відносини. Відповідно, своє призначення норми права виконують лише в процесі їх реалізації. Під останньою розуміється діяльність суб'єктів права, які здійснюють приписи правової норми.

У міжнародній практиці для позначення процесу реалізації, здійснення норм міжнародного права широко застосовується визначення «імплементация» (від англ. implementation – «здійснення»). Цей термін закріплюється в численних резолюціях Генеральної Асамблеї ООН та багатьох інших міжнародних актах, а також у практиці їх застосування. Проблема полягає в тому, що досі в юридичній науці тривають дискусії щодо визначення категорії «імплементация». Це пов'язано здебільшого з тим, що суб'єктами, які мають створити належні умови для реалізації норм міжнародного права, є безпосередньо держави. Тобто держави виступають не лише творцями норм міжнародного права, а й головними суб'єктами їх імплементации. Це твердження базується на одному з основних принципів міжнародного права – принципі добросовісного виконання міжнародних зобов'язань.

Водночас поряд із терміном «імплементация» в доктрині й законодавстві використовуються такі категорії, як «виконання», «застосування» «реалізація».

У праві Європейського Союзу також закріплюються різні терміни для опису процесів зближення норм національного та європейського законодавства. Наприклад, Договір про функціонування Європейського Союзу [1] містить поняття «апроксимация» (ст. ст. 114, 151), «гармонізація» (ст. ст. 113, 149, 165, 166, 191), «зближення законодавства» (ст. 114). При цьому практика імплементации права ЄС у національне право держав-членів свідчить про відсутність відмінностей між зазначеними категоріями. Водночас європейськими юристами для визначення різноманітних процесів створення однорідного правового середовища в межах європейського інтеграційного об'єднання застосовується термін «імплементация».

Отже, імплементация виступає одним із первісних правових інструментів європейської інтеграції.

Належну увагу визначенню терміна «імплементация» приділено в науковій літературі. Зокрема, під нею розуміють «забезпечення практичного результату та фактичне виконання конкретними засобами» [2, с. 192].

На думку розробника теорії імплементации А.С. Гавердовського, остання означає цілеспрямовану організаційно-правову діяльність держав, яка здійснюється індивідуально, колективно чи в межах міжнародних організацій із метою своєчасної, всебічної та повної реалізації зобов'язань, які було прийнято ними відповідно до міжнародного права [3, с. 53]. Таким чином, імплементация розуміється ним як діяльність держави з метою реалізації визначених приписів норм міжнародного права.

У свою чергу В.П. Плавич підкреслює, що імплементация є фактична реалізація міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні, здійснювана шляхом трансформації міжнародно-правових норм у національні законодавчі та підзаконні акти. При цьому норма міжнародного права зберігає свій статус, проте її змісту надається також статус норми національного права. Способи імплементации вченим визначаються як спеціальні напрями діяльності органів державної влади, що здійснюються з метою виконання міжнародно-правових норм. В.П. Плавич вказує: «Способи імплементации застосовуються в кожному конкретному випадку уповноваженими на це органами законодавчої, виконавчої чи судової влади як щодо окремих норм, так і щодо їх сукупності. Тобто можна навіть говорити про те, що способи імплементации – це заходи, які органи державної влади вживають із метою реалізації конституційних гарантій імплементации норм міжнародного права» [4, с. 23].

Р.А. Мюллерсон виокремлює такі способи імплементации норм міжнародного й національного права, як трансформація, рецепція, інкорпорація та відсилення [5, с. 20].

Водночас Є.Т. Усенко під сукупністю «способів здійснення міжнародних зобов'язань держави за допомогою видання нею національних правових актів» розуміє трансформацію [6, с. 16]. Автор виді-

ляє два різновиди трансформації: генеральну та спеціальну. На його думку, генеральна трансформація полягає у встановленні державою у своєму внутрішньому праві спільної норми, що додає міжнародно-правовим нормам сили внутрішньодержавної дії. Спеціальна трансформація розглядається як надання державою конкретним нормам міжнародного права сили внутрішньодержавної дії шляхом відтворення їх у законі текстуально чи у вигляді положень, адаптованих до національного права, або шляхом законодавчого вираження згоди на їх застосування іншим способом.

На наше переконання, розглянуті тлумачення терміна «імплементация» не містять вичерпний опис процесів узгодження норм права. Імплементация не обмежується прийняттям національних нормативно-правових актів, які вводять відповідні міжнародні норми в національний обіг, вона включає в себе також процеси їх реалізації й правозастосування.

Так, А.С. Гавердовський підкреслює, що безпосередня імплементация норм міжнародного права на національному рівні забезпечується за рахунок спільної, організованої владними актами відповідних органів держави діяльності суб'єктів внутрішнього права. Як основний інструмент функціональної регламентації діяльності підвладних їй органів з імплементации приписів норм міжнародного права держава використовує власне національне право. Сукупність правових заходів держави щодо прийняття нормативних правових актів із метою виконання міжнародних зобов'язань становить, на думку вченого, відомий в історії права процес рецепції національним правом правил міжнародних договорів. При цьому рецепція містить у собі два істотні елементи: по-перше, сприйняття національним правом приписів міжнародного права через механізм ратифікації або схвалення (затвердження) міжнародних договорів; по-друге, передачу прав та обов'язків, покладених договором на державу, компетентним державним органам із метою безпосередньої їх реалізації. При цьому сама норма міжнародного права як форма існування приписів міжнародного права та регулятор міждержавних відносин залишається незмінною й обов'язковою для суб'єктів, які її створили. Розроблені в результаті імплементации міжнародних договорів нові норми є нормами внутрішнього права, що за своєю сутністю не відрізняються від норм національної системи права. За формою норми, які є результатом рецепції, можуть не збігатись із формою міжнародно-правового припису. Однак у процесі сприйняття національним правом правил міжнародно-правових норм держава не може змінювати зміст таких норм, оскільки це призводить до порушення міжнародного права з наслідками у вигляді відповідальності або санкцій [7, с. 70–73].

Ще одним способом сприйняття норм міжнародного права національним законодавством може бути інкорпорація. Під час останньої в національні нормативно-правові акти вводяться норми, повністю ідентичні нормам відповідного міжнародного акта. Вказаний спосіб є ефективним у випадках, коли

формулювання міжнародно-правових норм відповідає принципам національної правової системи або міжнародний договір прямо закріплює необхідність створення ідентичних за формою національних правових норм.

А.С. Гавердовський відзначає: «У формі інкорпорації у внутрішньодержавне право впроваджуються переважно різні технічні, медико-санітарні, адміністративні норми, правила, що регулюють міжнародні повітряні й морські перевезення» [8, с. 81].

Під час здійснення імплементації норм європейського права в національне адміністративне законодавство необхідно враховувати специфіку права ЄС, адже це особлива система права інтеграційного об'єднання нового типу.

Основи для такої імплементації було закладено ще в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. [9]. Зокрема, у документі міститься зобов'язання забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених в угоді, а також її ефективне виконання.

Висновки. Таким чином, під імплементацією норм європейського права необхідно розуміти послідовне поєднання правотворчої, правозастосовної та організаційно-виконавчої діяльності у сфері реалізації імплементованих норм.

На нашу думку, одним із найефективніших способів включення норм європейського права в наці-

ональне законодавство може стати закріплення на рівні закону України статусу міжнародних договорів, укладених Україною та Європейським Союзом, як інструмента імплементації. Пропонуємо надати нормам вказаних актів пряму дію. Подібні новації здатні суттєво полегшити й прискорити процес адаптації національного законодавства, у тому числі адміністративного, до норм права Європейського Союзу, оскільки статус прямої дії норм виключає необхідність індивідуальної їх трансформації, що застосовується нині.

Водночас виконання вимог щодо відповідності національного законодавства стандартам права ЄС має здійснюватися за якомога більшого врахування особливостей правового регулювання, що склались у нашій державі. Повна відмова від специфіки національних правових традицій і запозичення норм права ЄС без урахування цих традицій не мають стати кінцевим результатом імплементації.

Що стосується імплементації стандартів адміністративного права ЄС у національне законодавство, то правотворча й правозастосовна діяльність у вказаній сфері має здійснюватися з огляду на положення Концепції адміністративної реформи в Україні [10]. Основною метою при цьому має стати створення такої системи правового регулювання організації та діяльності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, яка враховувала б стандарти адміністрування в Європейському Союзі та національні особливості системи державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Консолідовані версії договору про європейський союз та договору про функціонування європейського союзу (2010/C 83/01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kdpd.uabs.edu.ua/images/department/kdpd/stories/EU treaties.pdf>.
2. Webster's Third New International Dictionary. – Cambridge, 1966. – 300 p.
3. Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права / А.С. Гавердовский – К. : Вища школа, 1980. – 318 с.
4. Плавич В.П. Имплементация норм і принципів сучасного міжнародного права у внутрішнє право (порівняльно-правові аспекти) / В.П. Плавич // Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки». – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2013. – Вип. 60. – С. 20–25.
5. Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права / Р.А. Мюллерсон. – М. : Международные отношения, 1982. – 136 с.
6. Усенко Е.Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция / Е.Т. Усенко // Московский журнал международного права. – 1992. – № 2. – С. 15–18.
7. Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права / А.С. Гавердовский – К. : Вища школа, 1980. – 318 с.
8. Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права / А.С. Гавердовский – К. : Вища школа, 1980. – 318 с.
9. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.