

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У НАЦІОНАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

У статті досліджено наукові позиції щодо гармонізації законодавства, подано їх характеристику залежно від способу впровадження міжнародних стандартів у національне адміністративне законодавство.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, міжнародний стандарт, гармонізація законодавства, імплементація норм.

В статье исследованы научные позиции касательно гармонизации законодательства, представлена их характеристика в зависимости от способа внедрения международных стандартов в национальное административное законодательство.

Ключевые слова: административная ответственность, международный стандарт, гармонизация законодательства, имплементация норм.

The article analyzes the scientific positions on the harmonization of legislation, describes their characteristics depending on the way of implementation of international standards in the national administrative legislation.

Key words: administrative responsibility, international standard, harmonization of legislation, implementation of norms.

Вступ. Розвиток суспільства та держави, а також налагодження міжнародного співробітництва є тими важливими критеріями, що визначають об'єктивну необхідність у здійсненні якісної систематичної роботи щодо приведення у відповідність норм національного законодавства до міжнародних стандартів. З огляду на адміністративну реформу, не варто залишати поза межами наукового дослідження загальні засади вдосконалення адміністративної відповідальності як важливого складника реформування адміністративного законодавства.

Визначальна роль у цьому контексті, беззаперечно, належить гармонізації як засобу забезпечення відповідності норм національного права міжнародним правовим стандартам, що потребує подальшого вивчення на науковому та правничому рівнях.

Дослідженнями цієї проблематики займалися О. Безпалова, В. Бринцев, О. Лаба, О. Музичук, Н. Пархоменко, Н. Христинченко, І. Яковюк та ін. Однак змістова багатоаспектність юридичної науки не лише свідчить про відсутність єдиного підходу до виокремлення шляхів узгодження норм між собою, а й характеризується відсутністю загального методу (способу), що забезпечує відповідність норм національного права міжнародним нормам і стандартам. Як наслідок, наукове дослідження проблематики їх узгодженості має певний еволюційний характер і досліджується з декількох позицій.

Науковці вбачають процес потенційного зближення норм права виключно на основі комплексного підходу, що передбачає виокремлення декількох способів узгодження норм права, окреслених такими науковими категоріями, як адаптація, апроксимація, зближення, стандартизація, уніфікація, гармонізація, трансформація тощо. Водночас процес, що забезпечує узгодженість правового простору, характеризується складністю й багатогранністю як на теоретичному, так і на практичному рівнях:

– по-перше, це зумовлюється наявністю в юридичній науці дискусій серед учених відносно наукових підходів щодо виокремлення та розуміння шляхів і способів, що забезпечують приведення у відповідність норм національного права до міжнародних стандартів, адже на рівні гармонізації існують інші юридичні категорії, що, на думку вчених, мають право на існування;

– по-друге, це спричинено наявністю різноманітних наукових підходів до обрання оптимального шляху приведення у відповідність норм національного права до міжнародних стандартів і норм міжнародного права;

© ЛЕГКА О.В. – здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук (Науково-дослідний інститут публічного права)

– по-третє, це зумовлено максимальним недопущенням виникнення прогалин у праві та уникненням неналежного рівня регулювання суспільних відносин унаслідок реалізації напрямів щодо відповідності норм національного права міжнародним стандартам [1, с. 31].

З огляду на інтеграційні процеси до Європейського Союзу, загальне законодавство держав-учасниць, методологія їхньої правотворчості пропонує модель у формі рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства цих держав, що передбачає загальні для всіх принципи здійснення адміністративних проваджень, які, у свою чергу, загалом близькі до принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно з українським законодавством [2, с. 178]. Надання обов'язковості нормам і принципам міжнародного права здійснюється кількома способами. При цьому «момент обов'язковості» визначає примат однієї або іншої системи – національної та міжнародної. У цьому контексті є вкрай важливим дотримуватися принципів взаємодії національного та міжнародного права [3, с. 85].

Постановка завдання. Відповідно, метою статті є аналіз наукових позицій щодо гармонізації законодавства у сфері адміністративної відповідальності, а також характеристика та дослідження способів упровадження міжнародних стандартів у національне адміністративне законодавство.

Результати дослідження. Динамічний розвиток міжнародної, інтеграційних і національних правових систем на сучасному етапі, розширення простору взаємодії національних правових систем і міжнародно-правових систем між собою потребують ефективних правових засобів, які враховували б узгоджені способи такої взаємодії, сприяли гармонійному функціонуванню зазначених систем у сучасному правовому просторі [4, с. 3]. Міжнародне і внутрішньодержавне право – це дві системи однієї соціальної дійсності, обидві мають низку близьких властивостей, рис, виступають як внутрішня єдність більш високої системи – права як загальносоціального явища [5, с. 30].

Не менш важливим чинником формування та функціонування ефективного механізму національно-правової імплементації є вирішення іншої доктринальної проблеми: чи можуть міжнародно-правові норми та принципи застосовуватися у сфері внутрішньодержавних відносин безпосередньо, без проголошення міжнародних договорів джерелами внутрішньодержавного права та без їх трансформації у внутрішньодержавне законодавство. Відповідно, виконання більшості зобов'язань держав за міжнародним правом передбачає здійснення державами суверенних повноважень у внутрішньодержавній сфері. Тобто імплементація досягається через інтеграцію положень міжнародного права у внутрішній правопорядок держави. Формування методологічно-виваженого й чітко організованого національно-правового механізму імплементації відбувається на основі певних концептуальних і правових засад, які насамперед стосуються співвідношення міжнародного та внутрішньодержавного права [6, с. 121].

Загалом цей обов'язок випливає з принципів міжнародного права в поєднанні з визнанням міжнародно-правових стандартів на конституційному рівні. Так, принцип співробітництва держав закріплено як одну з-поміж інших цілей у Статуті ООН, а принцип сумлінного виконання міжнародних зобов'язань тривалий час діяв як принцип дотримання міжнародних договорів. Останній принцип – узагалі один із фундаментальних принципів усього міжнародного права. Ось чому так важливо, щоб прогресивні ідеї, закріплені в нормах і принципах міжнародного права, були належно висвітлені в нормах адміністративного права.

Якщо людська спільнота бажає мати легітимний характер, вона повинна відповідати таким вимогам: мати правовий характер; право мусить набути якості справедливості; справедливе право має захищатися суспільним правопорядком – набути вигляду справедливої держави. Без додержання принципу законності під час застосування заходів адміністративної відповідальності неможливо побудувати справедливе суспільство, де належним чином захищаються права та свободи людини. Законність ототожнювалася зі справедливістю як виявом досконалості закону в процесі регулювання суспільних відносин. Законною визначається будь-яка діяльність, яка слугує задоволенню потреб у взаєминах людей, а запорукою законності визнається закон. Критерієм справедливості є відповідність законності природному праву, наявному устрою, традиціям і звичаям. Законність пов'язується з діяльністю спеціальних суб'єктів, що є її гарантами, характеризуються наявністю спеціальних узгоджених повноважень і діють від імені держави. Вона залежить від ступеня досконалості мови закону, який функціонує в суспільстві, і його відповідності суспільному середовищу [7, с. 65–66, 62]. З додержанням принципу законності має відбуватися впровадження міжнародно-правових стандартів. Законність є загальносуспільною категорією, що не лише поширюється на все суспільство, а й відображає його інтереси.

П. Рабинович і М. Хавронюк визначають імплементацію міжнародних актів як діяльність міжнародних і державних органів щодо втілення норм та інших положень цих актів у національну юридичну практику. Вони розрізняють декілька стадій такого втілення, а саме:

- а) державне визнання прав людини шляхом їх проголошення, закріплення в Конституції й законах, участі держави в прийнятті та ратифікації відповідних міжнародних актів;
- б) етапізація здійснення прав людини;
- в) інституціоналізація здійснення прав людини;
- г) інтерпретація й конкретизація юридичних актів щодо прав людини;
- д) процедуризація здійснення прав людини;
- е) встановлення й реалізація юридичних засобів охорони та захисту прав людини [8; 9].

Окрім того, максимальне забезпечення процесуальних засад і результату відповідності норм національного права нормам міжнародного права та міжнародним стандартам має здійснюватися і спиратися на інтереси громадян, ураховуючи їхню ментальність, а також економічні, політичні, соціальні й інші потреби, а не лише тому, що це «креативно», «модно». Не завжди значна швидкість і поспішність здійснення тих чи інших заходів, що значно пришвидшують інтеграційний процес, має позитивні результати та наслідки у вигляді досягнення гармонізованої відповідності норм національного права міжнародним стандартам і нормам міжнародного права передусім для громадян інтегруючої держави.

Досліджуючи теоретико-правові засади гармонізації, можна стверджувати, що вона як самостійна правова категорія визначається такими положеннями:

- має складний сутнісний характер розуміння, що зумовлено наявністю значної кількості наукових підходів до визначення її поняття, природи та функціонального призначення;
- має інституційний характер, оскільки, окрім правового моделювання, має й інші засоби приведення у відповідність норм національного права міжнародним стандартам;
- має прикладний характер, оскільки забезпечує приведення у відповідність норм національного права до міжнародних стандартів як результату національної та міжнародної правотворчості, а також є засобом забезпечення ефективного процесу інтеграції держав у всіх напрямках їх державної діяльності;
- гармонізація є найбільш оптимальним, результативним та ефективним способом, що повною мірою відображає й гарантує процес відповідності норм нормам міжнародного права та міжнародним стандартам;
- гармонізація є засобом, який визначає процес і зміст інтеграції законодавства окремих держав, що загалом забезпечує формування якісного та належного, спільного правового простору [1, с. 33].

Одним із визначень, що ввійшли в науковий обіг у юридичній літературі, є термін «уніфікація», під яким розуміють процес, що спрямований на приведення чинного права до єдиної системи, усунення розбіжностей і надання одностайності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин [1, с. 31].

Міжнародне право загалом, за винятком тих норм, що адресовані міжнародним організаціям, здійснюється за сприяння норм національного права. Відповідно, виконання більшості зобов'язань держав за міжнародним правом передбачає здійснення державами суверенних повноважень у внутрішньодержавній сфері. Тобто імплементація досягається через інтеграцію положень міжнародного права у внутрішній правопорядок держави.

Формування методологічно виваженого й чітко організованого національно-правового механізму імплементації відбувається на основі певних концептуальних і правових засад, які насамперед стосуються співвідношення міжнародного та внутрішньодержавного права [6, с. 121].

Нині значного поширення набувають інші методи гармонізації – більш гнучкі й у багатьох випадках ефективніші в умовах глобалізації та регіональної інтеграції. Але на відміну від уніфікації, яку всебічно досліджено й досить точно визначено в численних наукових джерелах, для визначення інших методів досягнення узгодженості національних законодавств уживаються різні, хоча й близькі за змістом терміни: «наближення», «зближення», «пристосування», «апроксимація», «гармонізація» та «адаптація». Вони використовуються практично в однакових ситуаціях при тому, що ні нормативно-правові акти України, ні відповідні міжнародні акти не містять їх офіційних дефініцій.

Висновки. Гармонізація є процесом цілеспрямованого зближення правових систем шляхом усунення суперечностей між ними та формування мінімальних правових стандартів через утвердження спільних правових принципів, що передбачає приведення законодавства

держав-членів і країн-нечленів у відповідність до вимог міжнародного права на підставі міжнародних договорів. У цьому сенсі в теорії права та міжнародному праві розрізняють такі моделі гармонізації. По-перше, повна гармонізація, що відбувається шляхом уведення в національне законодавство норм через прийняття директив. Наприклад, повна гармонізація промислових норм відбувається шляхом приведення у відповідність до директив міжнародних організацій усіх технічних норм та елементів, що визначають готову продукцію. По-друге, мінімальна гармонізація, що відбувається шляхом взаємного визнання та встановлення мінімальних стандартів, які враховують можливість їх зміни з урахуванням науково-технічного прогресу й відповідного внесення змін до цих стандартів [10, с. 340].

Результатом гармонізації є те, що в різних державах з'являється спільна система не лише загальних, а й галузевих принципів права, спільні цілі та завдання в зовнішніх політиках, єдиний механізм правового регулювання суспільних відносин.

Отже, для досягнення стану відповідності міжнародним стандартам інститут адміністративної відповідальності потрібно модернізувати з урахуванням співвідношення національних і міжнародних норм. Визначальна роль у цьому контексті, беззаперечно, належить гармонізації як засобу забезпечення відповідності норм національного права міжнародним правовим стандартам. Як наслідок, виходячи з наведених вище міркувань, у сфері адміністративного права доцільно застосовувати такий вид гармонізації законодавства, як імплементація.

Список використаних джерел:

1. Чаплиук О.І. Теоретико-правові засади гармонізації як засобу забезпечення відповідності норм національного права міжнародним правовим стандартам. Часопис Київського університету права. 2014. № 3. С. 30-34.
2. Беньковський С.Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2009. 219 с.
3. Плавич В.П. Використання міжнародного права у внутрішньому правопорядку України. Вісник ОНУ ім. І.І. Мечникова. Серія «Правознавство». 2016. Т. 21. Вип. 2 (29). С. 85-95.
4. Іванченко О.М. Співвідношення норм національного та міжнародного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2011. 25 с.
5. Оніщенко Н.М. Співвідношення внутрішньодержавного і міжнародного права: наукові реалії сьогодення. Вісник Національної академії правових наук України. 2015. № 1 (80). С. 29-36.
6. Ратушний С.М. Деякі теоретичні питання гармонізації національного законодавства з міжнародно-правовими нормами. URL: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwib1u3OmKjYAhULLVAKHUbTDxoQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fkul-lib.narod.ru%2Fbibl.files%2Findex-2012_1%2F338.pdf&usg=AOvVaw2xInW9gs5M2n8AbbwD5Oow.
7. Самохвалов В.В. Законність і справедливість: теоретико-правові та методологічні проблеми співвідношення і взаємодії у сфері права: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2006. 210 с.
8. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: навч. посіб. Київ: Атіка, 2004. 463 с.
9. Стахура Б.І. Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві: теоретико-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів, 2016. 180 с.
10. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. Часопис Київського університету права. 2012. № 1. С. 338-342.