

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.2.45

Людмила Шапенко

Олена Хомченко

Національний авіаційний університет, Україна

РЕАЛІЗАЦІЯ ТА ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ І ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ У ГАЛУЗЯХ НАЦІОНАЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Liudmyla Shapenko

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7351-641X>

National Aviation University, Ukraine

Olena Khomchenko

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1092-3303>

National Aviation University, Ukraine

IMPLEMENTATION AND COMPLIANCE OF INTERNATIONAL AND EUROPEAN STANDARDS IN THE BRANCHES OF NATIONAL PUBLIC LAW

Ukraine is an independent, democratic, rule-of-law state that recognizes the rule of law as the fundamental principle of civil society formation. In order for these principles to become a reality, the necessary conditions for the establishment and development of a strong legal system must be provided. The international community has recognized that the primary task of the state is to ensure human rights and freedoms and decent living conditions. The origin and definition of "standard" are defined in the article. The sources and scope of influence of international and European standards in the legal system are distinguished. The authors investigated the state of implementation and adherence to international and European standards in public branches of national law of Ukraine, including constitutional, financial, administrative, criminal procedural law. The focus is on access to justice. Some shortcomings related to the integration of international and European norms into Ukrainian law are identified.

Keywords: standard, international standard, European standard, implementation, public branches of law.

Постановка проблеми та її актуальність. Наближення до європейських цінностей є найбільш актуальним питанням для українського суспільства впродовж тривалого періоду часу. Таке прагнення вимагає від вітчизняної правової системи певних змін, які в ідеалі спрямовані на підвищення рівня суспільного життя всередині країни та покращення її становища на міжнародній арені. Реформування національних правових засад відбувається шляхом їх адаптації до міжнародних та європейських стандартів. Однак на практиці прослідковується певні недоліки такої імплементації, які найбільш помітні у галузях публічного права, де держава має широкий перелік повноважень. Тобто актуальність окресленої тематики зумовлена її дискусійністю як на практичному, так і теоретичному рівні, що потребує вивчення стану дотримання загальновідомих світовою спільною стандартів в публічному праві України, визначення невідповідності положень національного права цим стандартам та виявлення причин таких невідповідностей у контексті євроінтеграційних та глобалізаційних перетворень.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблеми дотримання та реалізації міжнародних і європейських правових стандартів у національній правовій системі неодноразово ставали предметом розгляду багатьох українських науковців, зокрема Баймуратова О.В., Легкої М.О., Лоскутова Т.О., Ментуха Н.Ф., Рудика П.А., Хаустової М.Г., Шевчук О.Р., Юринець Ю.Л. Однак, не зважаючи на численні напрацювання в юридичній науці, питання щодо впровадження міжнародних вимог та

імплементатії стандартів ЄС у галузі публічного права України не є однозначно вирішеними та потребують подальшого аналізу і вивчення, зокрема в аспекті вдосконалення організаційно-правового забезпечення захисту прав людини, а також розвитку державних інституцій в умовах правової модернізації.

Метою статті є дослідження впливу міжнародних та європейських правових стандартів на процес трансформації і формування правової системи України, вивчення проблем їх імплементатії у національне законодавство та шляхів підвищення якісних показників реалізації і дотримання.

Виклад основного матеріалу. Поняття міжнародних та європейських стандартів широко використовується у літературі та нормативно-правових актах, але неоднозначне визначення даного терміна поки що відсутнє. Проте, беручи до уваги тлумачні словники англійської мови, де слово «стандарт» характеризується ознаками певного явища, що встановлені компетентним органом, загальною згодою або звичаєм як правило, приклад чи модель, стандарт варто розуміти як зразок, який використовується для перевірки якості певного об'єкта. Поняття міжнародних та європейських стандартів виникло у зв'язку з міжнародним визнанням та дотриманням норм міжнародно-правових актів, таких як, наприклад, Загальна декларація прав людини 1948 р.

На сьогодні міжнародні стандарти використовуються в усіх сферах правового регулювання, найпоширенішими з яких є стандарти, що регулюють технічну сферу. Однак суспільні відносини неможливо уявити без загальноновизнаних норм, зокрема тих, що формуються для європейської спільноти Радою Європи та Європейським Союзом (далі – ЄС). Це стандарти щодо захисту прав людини, охорони довкілля, інших конституційних прав і свобод людини та громадянина тощо. Основним джерелом стандартів ЄС є Установчі договори. Так, Договір про функціонування ЄС містить стандарти у таких пріоритетних сферах суспільних відносин як права людини, транспорт, сільське господарство й рибальство, економічна й монетарна політика, зайнятість, соціальна політика тощо. Класичним прикладом закріплення спільних цінностей є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., що фіксує їх у формі принципів. Зміст цих принципів багато в чому визначається Європейським судом з прав людини, який суттєво впливає на їх змістове наповнення та реалізацію з практичної точки зору. Варто погодитися з Хаустовою М. Г. щодо обов'язковості цих стандартів для України, оскільки визнання пріоритету людської цінності, прав і свобод, закріплених у ст. 3 Конституції України, сприйняття міжнародних виборчих стандартів тощо підтверджує дотримання Україною міжнародних та європейських стандартів¹.

Однак після тривалого виконання Україною Угоди про партнерство і співробітництво з Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 р. завдання із забезпечення євроінтеграції й досі є актуальним. Це свідчить про не ефективність роботи з імплементатії європейських стандартів у вітчизняне право. Юринець Ю. Л. зазначає, що в українському законодавстві, перш за все у Конституції України, не вирішене питання про співвідношення національного законодавства з міжнародними договорами, які не потребують ратифікації Верховною Радою України; обов'язковими рішеннями міжнародних органів та організацій, судових установ та ін., окрім, можливо, рішень ЄСПЛ (ч. 1 ст. 17 ЗУ «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»). Невизначеність статусу міжнародних договорів, інших, ніж такі, що підлягають ратифікації Верховною Радою України, є загальною вадою законодавства України. Ще одним недоліком науковець визначає невиправдану затримку ратифікації міжнародних угод. Наприклад, загальна кількість конвенцій, угод, кодексів, протоколів Ради Європи щодо прав і свобод людини станом на 2017 р. становить 173 документи. Україна приєдналася лише до 32 і підписала ще 10. Дотриманню міжнародних та європейських стандартів суперечить і відсутність реальної відповідальності владних суб'єктів за порушення законодавства, зокрема, за порушення прав громадян².

Одночасно з укладенням в 1994 році Угоди про партнерство і співробітництво з Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами ще одним кроком на шляху адаптації до європейських стандартів стало підписання Генеральної угоди про торгівлю послугами (GATS). Відповідно до цих

¹ Хаустова, М.Г. (2017). Міжнародні стандарти в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*, 2, 43-53.

² Юринець, Ю.Л. (2017). Проблеми імплементатії вітчизняного публічного права до *acquis* Європейського Союзу. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (23 листопада 2017 р., м. Полтава). Полтава, 1, 195-198.

актів Україна повинна була імплементувати такі міжнародні стандарти фінансових послуг як «Основні принципи ефективного банківського нагляду» Базельського комітету, «Основні принципи страхування» Міжнародної асоціації органів нагляду за страховою діяльністю, «Цілі та принципи регулювання обігу цінних паперів» Міжнародної організації комісій з цінних паперів тощо. Ментух Ф. М. зазначає, що чинне законодавство України у сфері фінансових послуг відповідає основним стандартам законодавства ЄС. Однак поряд з низкою позитивних змін існують деякі невирішені питання, що стосуються як суті відносин страхування (недостатня урегульованість відносин перестраховування), так і формальних, процедурних питань (неузгодженість положень підзаконних нормативних актів між собою, необхідність оновлення положень, що у них містяться). Актуальними залишаються питання узгодженості дій органів виконавчої влади у сфері адаптації, відсутності механізму контролю Верховної Ради України за відповідністю українського законодавства та законопроектів, що знаходяться на розгляді парламенту, вимогам та положенням законодавства ЄС¹.

З квітня 2018 року триває Проект щодо посилення імплементації європейських стандартів прав людини в Україні, сторонами якого є безпосередньо ЄС та державні органи України. Заходами, що передбачені Проектом, є проведення правоохоронної реформи (зокрема створення Державного бюро розслідувань), розвиток інституту захисту прав Уповноваженим з прав людини та національного превентивного механізму, активне використання практики Європейського суду з прав людини та навчання юристів за європейськими освітніми програмами з захисту прав людини². В Україні дійсно було створено Державне бюро розслідувань, але реалізація інших заходів є доволі сумнівною. Наприклад, монітори національного превентивного механізму проти катувань відвідують лише малу частку пенітенціарних закладів у державі, а захист прав ув'язнених в Україні досі залишається формальністю.

Ще одним проектом є Twinning – це форма співробітництва між державними адміністраціями та уповноваженими органами держав-членів ЄС та державними органами України, яка передає ноу-хау та найкращі практики між державними адміністраціями країн-членів ЄС та їхніми українськими колегами. Згідно з оцінкою Європейської комісії, Україна вважається однією з лідерів серед країн Європейського інструменту сусідства та партнерства (16 країн) відповідно до кількості виконаних проектів Twinning, а також проекти, які перебувають на стадії впровадження. Успішним результатом є діяльність Національного агентства України з питань державної служби, яка відповідає європейським вимогам та сприяє адаптації вітчизняного права до стандартів ЄС³.

Міжнародні стандарти вплинули на розвиток національного адміністративного права, яке регулює управлінську, виконавчо-розпорядчу діяльність державних органів, суспільних організацій та посадових осіб. Об'єктами їх управління виступають усі сфери суспільного життя: наука, економіка, правопорядок тощо, у зв'язку з цим такі відносини регулюються численними нормативними актами. Визнання розвитку вітчизняного адміністративного права у напрямку європейських стандартів викладено у Концепції адміністративної реформи в Україні⁴, яка має на меті становлення України як цивілізованої європейської держави з ефективним рівнем функціонування виконавчої влади⁵. У процесі демократизації та прагнення наближення до європейських цінностей зростає роль і значення локальної демократії, а саме інституту місцевого самоврядування. Основним загальноновизнаним стандартом для цього інституту є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. Вітчизняна модель органів місцевого самоврядування змінюється, такі органи набувають

¹ Ментух, Н.Ф., Шевчук, О.Р. (2016). Гармонізація законодавства України про фінансові послуги з правом європейського союзу в рамках угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Актуальні проблеми правознавства*, 1, 68-72.

² Enhancing Implementation of the European Human Rights Standards in Ukraine (2018). *Council of Europe*. <<https://www.coe.int/en/web/national-implementation/ukraine-enhancing-implementation-of-the-european-human-rights-standar>> (2020, лютий, 14).

³ Twinning. *European Union* (2020). <<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/twinning>> (2020, лютий, 17).

⁴ Указ про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 (Президент України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>> (2020, лютий, 05).

⁵ Легка, О.В. (2017). Поняття та значення міжнародних стандартів для адміністративного законодавства України. *Міжнародний науковий журнал «Верховенство права»*, 5, 60-65.

ширших повноважень, однак Баймуратов М. О. наголошує, що все частіше такі органи стають об'єктом політичних баталій, що значно знижує рівень значення такої форми управління. Варто також зазначити, що адаптація до європейських норм у даній сфері правового регулювання не може відбутися повністю, адже цей інститут відрізняється відповідними історичними, організаційними та ідеологічними ознаками¹.

Процес інтеграції стосується також особливої функції держави, яка здійснюється судами – правосуддя. Про це свідчать зміни до Конституції України щодо правосуддя, які були внесені у червні 2016 року. Рудик П. А. наголошує на доцільності визначення поняття «правосуддя» на законодавчому рівні. Згідно з Конституцією України єдиними державними органами, які здійснюють правосуддя від імені держави, є суди. В Основному Законі закріплено положення, що «правосуддя в Україні здійснюють виключно суди», а «делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами або посадовими особами не допускається». Такі конституційні положення, на думку науковця, цілком відповідають міжнародним та європейським стандартам, які закріплені в «Основних принципах незалежності судових органів», схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй. Варто погодитися з автором щодо доцільності врегулювання класичного інституту суду присяжних, який є поширеним у провідних країнах світу. Зокрема, наявність такого потужного інструменту як суд присяжних сприяє позбавленню адміністративного тиску та корупції в органах судової влади².

Реформування кримінальної юстиції є важливим завданням для України, зокрема це прослідковується у постійних змінах та доповненнях у кримінальних процесуальних актах. Однак деякі норми Кримінального процесуального кодексу України не відповідають європейським стандартам прав людини. Зокрема, Лоскутов Т.О. наголошує на невідповідності норм, що уможливають затримання неповнолітньої особи без судового рішення до шістдесяти годин. Ці норми не узгоджуються з положеннями п. 15 Рекомендації N Rec (2003) 20 про нові підходи до злочинності серед неповнолітніх і про значення правосуддя у справах неповнолітніх, у якому зазначається, що неповнолітні не можуть перебувати від вартою у поліції довше ніж сорок вісім годин, а для наймолодших даний строк має бути по можливості знижений. На думку автора, є такою, що порушує закріплене у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод право на справедливий суд, норма щодо уповноваження прокурора (сторону обвинувачення) першим у суді допитувати обвинуваченого. Це пов'язано з тим, що прокурор у попередньому допиті може «зіграти на випередження» щодо версій подій захисту та обмежити право обвинуваченого на ефективну участь у судовому розгляді, унеможливити наведення виправдувальних фактів³.

Висновки. Отже, процес адаптації українського права до міжнародних та європейських стандартів триває. Аналізуючи галузі публічного права України, можемо дійти висновку, що держава ефективно намагається дотримуватись та реалізовувати загальновізантані світові норми для підвищення рівня життя населення, розвитку правосвідомості та громадянського суспільства. За період євроінтеграції було реформовано чимало нормативно-правових актів, які регулюють усі галузі публічного права. Однак, чимало державних інститутів вимагають доопрацювання, про що свідчать зауваження з боку європейської спільноти. Задля цього необхідним є оновлення основних кодифікованих актів, подолання прогалів національного законодавства шляхом прийняття нових нормативно-правових актів на виконання укладених міжнародних договорів, створення дієвого механізму контролю за дотриманням законності суб'єктів владних повноважень, боротьба з корупційними явищами та наближення до європейських цінностей. Важливим є розуміння, що імплементація міжнародних та європейських норм повинна носити не декларативний характер, а бути спрямована на реалізацію та покращення рівня життя громадян.

¹ Баймуратов, М.О. (2017). Формування національної моделі місцевого самоврядування з урахуванням європейських стандартів. *Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (08 грудня 2017 р., м. Київ), Київ, 57-61.

² Рудик, П.А. (2019). До питання відповідності основних оновлених конституційно-правових засад щодо ролі судів і присяжних у здійсненні правосуддя в Україні міжнародним і європейським стандартам. *Часопис Київського університету права*, 2, 54-59.

³ Лоскутов, Т.О. (2019). Відповідність окремих норм Кримінального процесуального кодексу України європейським стандартам забезпечення прав людини. *Підприємство, господарство і право*, 8, 203-207.

References:

1. Baimuratov, M.O. (2017). Formuvannia natsionalnoi modeli mistsevoho samovriaduvannia z urakhuvanniam yevropeiskyykh standartiv [Formation of a national model of local self-government in line with European standards]. *Munitsypalna reforma v konteksti yevrointehratsii Ukrainy: pozysiiia vlady, naukovtsiv, profspilok ta hromadskosti: materialy Vseukrainskoi naukovopraktychnoi konferentsii* (08 hrudnia 2017 r., m. Kyiv) [Municipal Reform in the Context of Ukraine's European Integration: Position of the Authorities, Scientists, Trade Unions and the Public: Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference (December 08, 2017, Kyiv)]. Kyiv, 57-61. [in Ukrainian].
2. Enhancing Implementation of the European Human Rights Standards in Ukraine (2018). *Council of Europe*. <<https://www.coe.int/en/web/national-implementation/ukraine-enhancing-implementation-of-the-european-human-rights-standar>> (2020, February, 14). [in Ukrainian].
3. Iurynets, Yu.L. (2017). Problemy implementatsii vitchyznianoho publichnoho prava do acquis Yevropeiskoho Soiuzu [Problems of implementation of public law in the European Union acquis]. *Adaptatsiia pravovoi systemy Ukrainy do prava Yevropeiskoho Soiuzu: teoretychni ta praktychni aspekty: materialy II Vseukrainskoi naukovopraktychnoi konferentsii* (23 lystopada 2017 r., m. Poltava) [Adaptation of the Legal System of Ukraine to European Union Law: Theoretical and Practical Aspects: Proceedings of the Second All-Ukrainian Scientific and Practical Conference (November 23, 2017, Poltava)], Poltava, 1, 195-198. [in Ukrainian].
4. Khaustova, M.H. (2017). Mizhnarodni standarty v konteksti yevrointehratsiinykh protsesiv v Ukraini [International standards in the context of European integration processes in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy* [Bulletin of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine], no 2, 43-53. [in Ukrainian].
5. Lehka, O.V. (2017). Poniattia ta znachennia mizhnarodnykh standartiv dlia administratyvnoho zakonodavstva Ukrainy [The concept and significance of international standards for the administrative legislation of Ukraine]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal «Verkhovenstvo prava* [International scientific journal «Rule of Law»], no 5, 60-65. [in Ukrainian].
6. Loskutov, T.O. (2019). Vidpovidnist okremykh norm Kryminalnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy yevropeiskym standartam zabezpechennia prav liudyny [Compliance of certain norms of the Criminal Procedure Code of Ukraine with European standards of human rights protection]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo* [Entrepreneurship, economy and law], no 8, 203-207. [in Ukrainian].
7. Mentukh, N.F., Shevchuk, O.R. (2016). Harmonizatsiia zakonodavstva Ukrainy pro finansovi posluhy z pravom yevropeiskoho soiuzu v ramkakh uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS [Harmonization of the legislation of Ukraine on financial services with the law of the European Union within the framework of the Association Agreement between Ukraine and the EU]. *Aktualni problemy pravoznavstva* [Actual problems of law], no 1, 68-72. [in Ukrainian].
8. Rudyk, P.A. (2019). Do pytannia vidpovidnosti osnovnykh onovlenykh konstytutsiino-pravovykh zasad shchodo roli sudiv i prysiazhnykh u zdiisnenni pravosuddia v Ukraini mizhnarodnym i yevropeiskym standartam [The question of the relevance of the main updated constitutional principles regarding the role of courts and juries in the administration of justice in Ukraine to international and European standards]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava* [Journal of the Kyiv University of Law], no 2, 54-59. [in Ukrainian].
9. Twinning. European Union (2020). <<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/twinning>> (2020, February, 17). [in Ukrainian].
10. *Ukaz pro zakhody shchodo vprovadzhenia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini 1998* (Prezydent Ukrainy) [Decree on Measures to Implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine] (President of Ukraine)]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>> (2020, February, 05).