

№ 6/2019

УДК 341.342(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-6/3>

СПІВВІДНОШЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА В РОЗРІЗІ АДАПТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

RELATIONSHIP OF NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW RELATING TO ADAPTATION OF THE NATIONAL SYSTEM OF LEGISLATION TO EUROPEAN LEGISLATION

Каленіченко Л.І., д.ю.н., доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права
факультету № 1

Харківський національний університет внутрішніх справ

Слинько Д.В., д.ю.н., доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права
факультету № 1

Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті запропоновано під адаптацією національного законодавства до законодавства Європейського Союзу розуміти процес приведення законів і підзаконних нормативно-правових актів у відповідність до нормативно-правових актів Європейського Союзу.

Доведено, що співвідношення права Європейського Союзу та національного права відбувається на основі двох підходів. Перший підхід репрезентується як пріоритет норм права Європейського Союзу, що, як правило, закріплюється в конституціях держав-учасників. Сутність другого підходу полягає в прямій дії норм права Європейського Союзу на території держав-учасників.

Акцентовано увагу на тому, що в доктрині права існують три концепції співвідношення міжнародного й національного права: а) концепція верховенства (примату) міжнародного права; б) концепція верховенства (примату) національного права; в) дуалістична концепція.

Наголошено, що стаття X Декларації про державний суверенітет України визнає пріоритет загальноєвропейських норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права. Доведено, що в законодавстві України закріплено примат міжнародного права.

Звернено увагу на те, що в сучасному праві України використовуються різні способи імплементації. До найпоширеніших з них зараховано: а) відсилання – унесення до національного законодавства відсилання до відповідних міжнародно-правових джерел, тобто реалізація національної правової норми відбувається через безпосереднє звернення до тексту міжнародного договору; б) рецепцію – унесення в національне право норм міжнародного права без зміни їх змісту; в) трансформацію – передбачає видання відповідних національних актів після приєднання держави до міжнародного договору.

Зроблено висновок, що приєднання України до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод вплинуло на систему джерел національного права. Рішення Європейського суду з прав людини, згідно з положеннями Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006, є обов'язковими для вирішення аналогічних справ, а отже, є окремим самостійним джерелом права національної правової системи.

Ключові слова: адаптація національного законодавства, законодавство Європейського Союзу, міжнародне право, національне право, джерела права.

Adaptation of national legislation to the legislation of the European Union is the process of bringing laws and regulations into conformity with the normative acts of the European Union.

The relationship between European Union law and national law is based on two approaches. The first approach is represented as a priority of European Union law, which is usually enshrined in the constitutions of the participating states. The essence of the second approach is the direct application of European Union law in the territory of the participating States.

In the doctrine of law there are three concepts of correlation of international and national law: a) the concept of the rule of law (primacy) of international law; b) the concept of the primacy of national law; c) dualistic concept.

Article X of the Declaration on State Sovereignty of Ukraine recognizes the priority of generally recognized norms of international law over those of domestic law. The primacy of international law is enshrined in Ukrainian legislation.

In the modern law of Ukraine there are different ways of implementation, the most common are:

1. Referral – entry in the national legislation of a reference to the relevant international legal sources, ie implementation of the national legal norm occurs through direct reference to the text of the international treaty;
2. Reception – introduction of national law into national law without changing their content;
3. Transformation – provides for the issuance of relevant national acts after the accession of the state to an international treaty. The correlation of international law with national law depends on the source in which the international law is enshrined (this is an international treaty, an international custom, general principles of law, binding normative resolutions of international organizations).

Ukraine's accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms has affected the system of sources of national law. Decisions of the European Court of Human Rights under the provisions of the Law of Ukraine of 23.02.2006 "On the enforcement of judgments and the application of the case law of the European Court of Human Rights" are binding on similar cases and, therefore, a separate independent source of law of the national legal system.

Key words: adaptation of national legislation, European Union legislation, international law, national law, sources of law.

На сучасному етапі розвиток України спрямований на утвердження суверенної та незалежної держави, яка буде повноправним і рівноправним суб'єктом світового співтовариства й міжнародних відносин. З проголошенням незалежності та прийняттям Конституції Україна окреслила шлях свого державного і правового розвитку. Зі змісту конституційних норм зрозуміло, що Україна прямує до розбудови такої держави, яка не визнає у своїй країні іншої влади над собою, окрім влади свого народу; до дер-

жави, яка служить народу й уважає утвердження та забезпечення прав і свобод людини своїм основним обов'язком.

Досягнення зазначеної мети потребує істотних змін у всіх сферах суспільного життя – політичній, економічній, соціальній, культурній тощо. У зв'язку з цим цілком логічно, що після проголошення незалежності України історія формування системи національного права України, з одного боку, перейшла на якісно новий етап формування, а з іншого боку, факт проголошення незалежності Укра-

їни став точкою відліку нової історії формування системи національного права нашої держави.

Відмова від лінійної, одномірної системи публічного права сприяла пошуку нових підходів до пізнання феномена права загалом, взаємозв'язку держави й особи, структури системи права та законодавства, співвідношенню приватної та публічної підсистеми права зокрема.

У зв'язку з цим на сторінках юридичної наукової літератури сутність права, система права, система законодавства, взаємозв'язок системи права та системи законодавства неодноразово були предметом дослідження вчених-правознавців.

У цьому контексті варто зазначити, що після проголошення України правовою, демократичною, соціальною державою в юридичній науковій літературі українські правознавці в більшості висловлювали думки про доцільність багатомірності, різнорівності, структурованості системи національного права, виокремлюючи такі його підсистеми (рівні), як природне й позитивне, матеріальне й процесуальне, національне й міжнародне право, тощо.

Крім цього, останнім часом основні зміни у праві вчені-правознавці пов'язують із прийняттям Україною курсу на євроінтеграцію та зумовленою цим фактом необхідністю адаптації національного законодавства до європейського законодавства.

У науковій статті ми мали на меті проаналізувати зміни в системі національного законодавства, що зумовлені його адаптацією до європейського законодавства, та визначити співвідношення національного й міжнародного права.

У загальнотеоретичній літературі термін «законодавство» або «національне законодавство» вчені-правознавці розуміють у вузькому та широкому значеннях. При цьому в широкому значенні національне законодавство, згідно з положеннями статті 9 Конституції України, – це сукупність законів, підзаконних нормативно-правових актів, а також міжнародних договорів, ратифікованих Україною [1].

У нормативно-правових актах термін «адаптація національного законодавства» використовується досить часто. При цьому положення деяких нормативно-правових актів дають чітке визначення цього правового явища. Так, текст Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 11.06.1998, зміст поняття «адаптація законодавства України» визначає як реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність до європейських стандартів [2]. Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає адаптацію національного законодавства до законодавства Європейського Союзу як процес зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС [3]. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» визначає адаптацію законодавства як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* [4].

На підставі зазначеного, на наш погляд, під адаптацією національного законодавства до законодавства Європейського Союзу варто розуміти *процес приведення законів і підзаконних нормативно-правових актів у відповідність до нормативно-правових актів Європейського Союзу*.

Що стосується адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, то Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 визначено пріоритетні сфери такого роду юридичної діяльності.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо посилення роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 31.03.2004 № 417 створено Міжвідомчу координаційну раду адаптації законодавства України до законодавства ЄС

і визначено напрями її діяльності й компетенцію. Адаптація стосується багатьох галузей законодавства. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС визначає механізм досягнення відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в ЄС. Метою адаптації є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висувуються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього. Мається на увазі так звана «комунатризація» як процес зміни норм національного законодавства у сфері приватного права на норми, створені європейським співтовариством. *Acquis communautaire* включають у себе законодавство ЄС та інші акти, прийняті згідно з другою і третьою основами ЄС, і спільні цілі, покладені в основу договорів. У них включаються не тільки тексти нормативних актів, а й природа права ЄС (той самий дух законів, що живить його букву), що покладено в основу Білої книги для підготовки асоційованих членів Центральної та Східної Європи для вступу до внутрішнього ринку Союзу.

В Угоді про партнерство та співпрацю заявлено про намір України інтегруватися в ЄС і привести своє законодавство до його вимог. Процес адаптації передбачає такі основні стадії: імплементація угоди, укладення галузевих угод, приведення чинного законодавства до вимог і стандартів ЄС, створення механізму приведення проектів законодавчих актів України у відповідність до норм права ЄС.

Протягом 25 років нашої державі так і не вдалося досягнути належного рівня гармонізації та інтеграції європейських принципів і стандартів у вітчизняні нормативно-правові акти. Це призводить до недосконалого рівня правової системи країни й неналежного виконання вимог сьогодення для досягнення Україною головної мети останніх років – вступу до Європейського Союзу.

Сьогодні адаптація законодавства України до законодавства ЄС відбувається відповідно до положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Цей Закон за своєю сутністю є стратегічним документом, але має не декларативний, а цілком «робочий», «прикладний» характер. Загальнодержавна програма визначає стратегічну мету проведення процесу адаптації законодавства на відповідність до вимог третього Копенгагенського та Мадридського критеріїв, послідовність процесу адаптації, інституційний механізм тощо.

Європейське право включає інтеграційне право (право Європейського Союзу) та правові норми, спрямовані на забезпечення функціонування європейської системи захисту прав людини, а також норми європейських міжнародних договорів (право Ради Європи).

Право Європейського Союзу склалося під прямим впливом і з урахуванням норм національного права держав європейської спільноти. Отже, воно також визначає межі застосування національного права та певною мірою стимулює його подальший розвиток. Взаємопроникнення права Європейського Союзу й національного права відбувається, як правило, за допомогою рішення Суду Європейських Співтовариств. У разі наявності розбіжностей між регіональним і національним правом держави учасники в особі національних судів звертаються до Суду ЄС, який виносить роз'яснювальний висновок. Рішення національного суду приймається з його урахуванням.

Натепер співвідношення права Європейського Союзу та національного права відбувається на основі двох підходів:

Перший підхід репрезентується як *пріоритет норм права Європейського Союзу*, що, як правило, закріплюється в конституціях держав-учасників.

Сутність другого підходу полягає в *прямій дії норм права Європейського Союзу на території держав-учасників*. Норми права ЄС починають діяти на всій території

держав Євросоюзу з моменту їх затвердження, на відповідні норми зацікавлені особи посилаються під час вирішення конкретної справи.

З огляду на процес адаптації законодавства України до законодавства ЄС, також постає *проблема співвідношення національного права та міжнародного права*, які є окремими системами права. Національне право регулює суспільні відносини всередині держави, а міжнародне право – відносини між державами, а також іншими суб'єктами міжнародного права. Кожна держава законодавчо визначає власний варіант співвідношення національного й міжнародного права, встановлюючи особливості застосування норм міжнародного права. Сучасна тенденція зміни варіантів співвідношення національного й міжнародного права багатьох держав зумовлена процесами зближення та взаємовпливу держав для якісного спільного вирішення загальних проблем, для забезпечення миру й безпеки. Практична потреба визначення варіанта співвідношення міжнародного та національного права для України нині є досить гострою, адже зовнішньополітична діяльність нашої держави спрямована на інтеграцію до світової та європейської системи міжнародного співробітництва [5, с. 217].

У доктрині права вироблено такі *концепції співвідношення міжнародного й національного права*:

1. Концепція верховенства (примату) міжнародного права.

2. Концепція верховенства (примату) національного права.

3. Дуалістична концепція.

Концепція (примату) міжнародного права передбачає, що держава у власному національному законодавстві закріплює пріоритет міжнародних договорів. Якщо норми міжнародного договору суперечать національному законодавству, то необхідно застосовувати норми міжнародного договору.

Концепція верховенства (примату) національного права визнає пріоритет норм національного права, а міжнародні норми, у свою чергу, можуть бути застосовані лише, коли вони не суперечать внутрішньодержавному праву. На думку прихильників такої теорії, міжнародне право є простою сукупністю зовнішньополітичних прав різних країн.

Представники дуалістичної концепції вважають міжнародне та внутрішньодержавне право двома самостійними системами. Ці системи перебувають у взаємозв'язку та взаємодії. Оскільки норми міжнародного права мають на меті забезпечити загальний мир і безпеку, захистити права й основні свободи людини, закріплюють і забезпечують досягнення вищих цілей і цінностей людства, держави можуть у своєму конституційному й чинному законодавстві проголосити визнання верховенства норм міжнародного права над нормами національного права. Робиться це з метою свідомого об'єднання потенціалу двох систем права задля прогресивного розвитку людства й охорони вищих цінностей людської цивілізації.

Законодавство України закріплює примат міжнародного права. Зокрема, у статті X Декларації про державний суверенітет України зазначено, що Україна визнає пріоритет загальнознайомих норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права.

З метою забезпечення регулятивного впливу норми міжнародного права всередині держави необхідно, щоб вона стала частиною національної системи права. За загальним правилом, це відбувається в результаті імплементації. Вона являє собою процес забезпечення виконання положень міжнародного договору, включення міжнародних норм до системи національного права. У сучасному праві України використовуються різні способи імплементації, найпоширенішими є:

1. Відсилання – внесення до національного законодавства, відсилання до відповідних міжнародно-правових дже-

рел, тобто реалізація національної правової норми відбувається через безпосереднє звернення до тексту міжнародного договору.

2. Рецепція – внесення в національне право норм міжнародного права без зміни їх змісту.

3. Трансформація – передбачає видання відповідних національних актів після приєднання держави до міжнародного договору.

Співвідношення норм міжнародного права з національним правом залежить від того, в якому джерелі закріплено норму міжнародного права (це міжнародний договір, міжнародний звичай, загальні принципи права, обов'язкові нормативні резолюції міжнародних організацій).

Конституція України в статті 9 передбачає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Статус міжнародних договорів визначено також у Законі України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004. Зокрема, у статті 19 цього Закону зазначається: якщо міжнародним договором України, який набув чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору. Стаття 8 цього Закону визначає види надання Україною згоди на обов'язковість для неї міжнародного договору: у спосіб підписання, ратифікації, затвердження, прийняття договору, приєднання до договору, а також в інший спосіб, про який домовилися сторони.

В ієрархії джерел права в Україні норми Конституції України займають найвищий рівень. Тобто конституційні норми мають найвищу юридичну силу порівняно з іншими джерелами права національної правової системи. Говорячи про юридичну силу норм міжнародних договорів у порівнянні їх юридичної сили з нормами Конституції України, необхідно зазначити, що конституційні норми мають вищу юридичну силу, ніж норми міжнародно-правових договорів, які стали частиною законодавства нашої держави (згода на їх обов'язковість надана Верховною Радою України). Однак норми міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, мають юридичну силу вищу, ніж норми інших законодавчих актів України.

Іншими словами, норми міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, мають нижчу юридичну силу, ніж норми Конституції, але вищу, ніж норми інших законодавчих актів України. В ієрархії джерел права національної системи України норми міжнародних договорів «розташовані» між нормами Конституції України та нормами інших законодавчих актів України. Цей принцип підтверджується положеннями статті 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23.05.1969, до якої приєдналася й Україна: «Учасник не може посилатися на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору».

Варто окремо відмітити, що в окремих випадках згода на обов'язковість міжнародного договору надається не Верховною Радою України, а іншими державними органами, наприклад, Президентом України, Кабінетом Міністрів України тощо.

Окрім міжнародних договорів, у системі джерел сучасної національної правової системи варто звернути увагу на місце рішення Європейського суду з прав людини.

З одного боку, у зв'язку з тим що Україна належить до романо-германської правової системи судовий прецедент не є обов'язковим джерелом права в її системі національного права. Однак, з іншого боку, оскільки Україна приєдналася до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, у нашій країні визнано обов'язковість юрисдикції Європейського суду з прав

людини щодо застосування цієї Конвенції. Тобто рішення Європейського суду з прав людини, згідно з положеннями Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006, є обов'язковими для вирішення аналогічних справ, а отже, є окремим самостійним джерелом права національної правової системи.

Отже, адаптація національного законодавства до законодавства Європейського Союзу – це процес приведення законів і підзаконних нормативно-правових актів у відповідність до нормативно-правових актів Європейського Союзу.

Співвідношення права Європейського Союзу та національного права відбувається на основі двох підходів. Перший підхід репрезентується як пріоритет норм права Європейського Союзу, що, як правило, закріплюється в конституціях держав-учасників. Сутність другого підходу полягає у прямій дії норм права Європейського Союзу на території держав-учасників.

У доктрині права існують такі концепції співвідношення міжнародного й національного права: а) концепція верховенства (примату) міжнародного права; б) концепція верховенства (примату) національного права; в) дуалістична концепція.

Стаття X Декларації про державний суверенітет України визнає пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права. Тобто в законодавстві України закріплено примат міжнародного права.

Приєднання України до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод вплинуло на систему джерел права. Рішення Європейського Суду з прав людини, згідно з положеннями Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006, є обов'язковими для вирішення аналогічних справ, а отже, є окремим самостійним джерелом права національної правової системи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про затвердження стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11.06.1998. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615/98>.
3. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 № 1496.
4. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
5. Теорія держави і права : підручник для курсантів та студентів вищих навч. закл. / О.М. Бандурка, М.Ю. Бурдін, О.М. Головка, Д.В. Слинько, Л.І. Каленіченко та ін. Харків : Майдан, 2018. С. 217.