



ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ В УКРАИНЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ СТАНДАРТАМИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Лариса КРИВОРУЧКО,

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Университета экономики и права «КРОК»

Summary

In the article analysis of individual issues of organizational and legal enforcement in Ukraine implementation mechanisms in international standards of human rights and examines the content and features, as an analogy studied international experience in the implementation processes in selected CIS countries and the European Union with a stable economic indicators made conclusions. The author's attention on existing national mechanisms for the protection of these rights in the light of international standards. Substantiated legal prerequisite to securing the constitutional level legal framework enforce international legal obligations in the field of the protection of fundamental human rights and freedoms, and in other areas of law – the primacy of international law over domestic, this should be a legal prerequisite for Ukraine's compliance with the principle of *pacta sunt servanda*.

Key words: implementation, human rights, judicial protection, international legal standards.

Аннотация

Проведен анализ отдельных вопросов организационно-правового обеспечения применения в Украине имплементационных механизмов в соответствии с международными стандартами по защите прав человека, исследованы их содержание и особенности; в качестве аналогии исследован международный опыт процессов имплементации в отдельных странах СНГ и Европейского Союза со стабильными экономическими показателями, сделаны выводы. Внимание автора уделяется существующим национальным механизмам защиты прав человека в направлении международных стандартов. Обоснована правовая предпосылка закрепления на конституционном уровне правовой основы обеспечения выполнения международно-правовых обязательств как в области защиты основных прав и свобод человека, так и в других отраслях права – примата международного права над внутренним, данное должно быть правовой предпосылкой для обеспечения соблюдения Украиной принципа *pacta sunt servanda*.

Ключевые слова: имплементация, права человека, защита, международно-правовые стандарты.

Постановка проблемы. Отдельные вопросы имплементации в украинское законодательство международных стандартов защиты прав человека требуют тщательного научного исследования и совершенствования правового механизма путем анализа международных стандартов и правового обеспечения в странах со стабильными экономическими показателями, пересмотра существующего правового механизма и нормативно-правовой базы в Украине, а также совершенствования системы организационно-правового механизма в целом.

Актуальность темы исследования. В настоящее время данная проблема не в полной мере является исчерпанной, что и обусловило выбор автора данной темы исследования.

Состояние исследования. Отдельные вопросы имплементации в украинское законодательство международных стандартов защиты прав человека и значение данного предмета рассматривались частично в научных трудах известных украинских и зарубежных ученых: А. Бандурки [14], Ю. Батурина [5], Ю. Битяка [19, 20], И. Бородина [4],

С. Вегера [3], Л. Криворучко [18], Д. Муссиса [1], П. Рабиновича [8], М. Раскалей [21] и др. Однако в научной литературе недостаточно уделено внимания вопросам процесса имплементации в украинское законодательство международных стандартов защиты прав человека и исследованию его механизма.

Целью и задачей статьи является обоснование актуальности и целесообразности рассмотрения вопроса о совершенствовании механизма имплементации в украинское законодательство международных стандартов защиты прав человека, исследование применения в Украине системы научных взглядов и разработок по данной проблематике. Новизна работы заключается в том, что в данной работе сделана попытка исследовать как положительные, так и отрицательные стороны совершенствования путей имплементации в украинское законодательство международных стандартов защиты прав человека.

Изложение основного материала. С целью исследования вопросов имплементации в украинское законодательство международных стандартов

защиты прав человека следует понимать и проанализировать составляющие элементы и систему источников административного права, рассмотреть положительные и отрицательные направления соотношения систем имплементации в некоторых странах мира и в Украине.

Итак, каждый источник административного права отличается своими особенностями, которые обусловлены целевой направленностью, содержанием норм, их юридической силой, масштабом функционирования. Источник может быть общего и локального действия, обязательным для исполнения всеми органами управления и объектами, независимо от субординации. К системе источников административного права относятся нормативные акты, действующие в пределах страны, а также такие, которые регулируют работу украинских учреждений за границей. Могут существовать источники, действующие в пределах области, города, района и т. д. [24].

Особенностью административного права является разнообразие и значительное количество его источников.



Вместе с тем источники административного права составляют систему логически и последовательно размещенных актов, поскольку все они упорядочены. Упорядоченность источников выражается в следующем [20]:

1) все они основываются на нормах Конституции и законов Украины, которые имеют высшую юридическую силу;

2) нормативные акты органов исполнительной власти всех звеньев служат юридической базой для источников-нормативных актов, которые принимаются нижестоящими органами исполнительной власти;

3) нормативные акты высших органов исполнительной власти характеризуются большим масштабом действия;

4) нормативные акты отраслевого (ведомственного) характера основываются на источниках общего характера.

Систему источников административного права составляют:

1. Конституция Украины [23].

2. Международные договоры, которые прошли процедуру ратификации в Верховной Раде Украины.

3. Акты Украины, имеющие силу закона:

– Законы Украины;

– Кодексы, а также другие кодифицированные акты;

– Декреты Кабинета Министров Украины, принятые на основании Закона Украины «О временном делегировании Кабинету Министров Украины полномочий издавать декреты в сфере законодательного регулирования» от 18 ноября 1992 г. [25].

4. Постановления Верховной Рады Украины.

5. Указы и распоряжения Президента Украины.

6. Постановления и распоряжения Кабинета Министров Украины.

7. Приказы руководителей центральных органов исполнительной власти.

8. Распоряжения глав местных государственных администраций.

9. Решения органов местного самоуправления, содержащие административно-правовые нормы.

К источникам административного права могут быть отнесены решения Конституционного Суда Украины, поскольку в результате деятельности данного органа некоторые положения

норм закона могут толковаться либо признаваться не соответствующими Конституции Украины, т. е. фактически отменяться [20].

Конституция Украины как источник административного права обеспечивает деятельность органов исполнительной власти, местного самоуправления и вместе с тем определяет способы защиты прав граждан от злоупотреблений со стороны властных структур. Так, в Основном Законе очерчены система органов исполнительной власти, их полномочия, организация деятельности, внешние формы правовых актов и т. п. Наряду с этими положениями в Конституции содержатся нормы, устанавливающие административно-правовой статус граждан, обязанности и ответственность представителей власти, а также фиксируются формы контроля над деятельностью органов и должностных лиц исполнительной власти и местного самоуправления [20].

Учитывая вышесказанное, основной закон Украины и другие нормативно-правовые акты выполняют ключевую роль, так как они являются основой и имеют высшую юридическую силу по сравнению с другими правовыми актами в качестве источников права и подлежат первичному использованию в качестве источника права в отношении международных стандартов защиты прав человека.

Следует сказать о роли международных договоров, которые прошли процедуру ратификации Верховной Радой Украины. С теоретической точки зрения данные договоры являются источником права на территории Украины и обязательны для применения. С практической точки зрения существует ряд правовых коллизий, в соответствии с чем вопрос имплементации правовых норм по вопросам международных стандартов защиты прав человека носит теоретический характер. В связи с этим происходит, во-первых, снижение темпов европейской интеграции Украины, во-вторых, ухудшается общее состояние защиты прав человека в Украине.

Исследуя вопрос о регуляторных актах, действующих в Европейском сообществе, и существующую процедуру имплементации, целесообразно отметить, что государства-члены отказались от любой процедуры импле-

ментации, признавая прямое действие актов, которые официально публикуются Европейским сообществом в соответствии со ст. 189 Римского договора (Договор о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС) (Римский договор) от 25 марта 1957 г.), а также прописанные в решении Европейского суда от 1968 г. (Дело № 28/67: Firma Molkerey, Recueil des arrêts de la CIJ (ou de la CJCE) ou des décisions du Conseil constitutionnel (France). – 1968. – P. 228).

На наш взгляд, механизм имплементации норм международного права в государстве должен быть определен максимально четко. Очень важно, чтобы он не усложнял и не ограничивал достижения целей, заложенных в нормах международного права. Этот механизм должен включать международно-правовые обязательства государства, которые выходят первично из основных принципов и норм международного права. Отсутствие должной четкости в этом вопросе приводит к нежелательным последствиям, в частности таким, как «инфляция права» [26].

Считается положительным изучение опыта стран СНГ по нормам, которые выполняют имплементационную функцию, к примеру, исследование опыта Российской Федерации. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации существует положение, которое выполняет имплементационную функцию, то есть гарантирует применение норм международного права, предназначенных для регулирования как международных, так и внутригосударственных отношений в правовой системе России, в котором говорится: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законом – применяются правила международного договора» [27], т. е. устанавливается правовая форма имплементации норм, которые существуют в форме международных договоров.

Исследовав практику Конституционного Суда Российской Федерации по применению норм международного права, ученый Г. Даниленко утверждает, что анализ соответствующих решений суда свидетельствует, что для обоснования своих решений суд использовал нормы международного права лишь как дополнительный аргумент



[28]. Следует отметить, что некоторые положения основных законов страны носят теоретический характер, что значительно сужает и ухудшает состояние защиты прав человека в стране.

Для сравнительной характеристики рассмотрим аналогичные положения, которые применяются в некоторых странах ЕС. В практике западных стран, в частности в правовой системе Федеративной республики Германии, национальные суды обычно применяют международно-правовые нормы, источником которых является международный обычай и международный договор. В Германии практика общих судов, в том числе конституционного, свидетельствует в пользу обеспечения реализации норм международного права [6]. Следует отметить, что это направлено на утверждение и укрепление на национальном уровне роли и содержания международных стандартов в стране, что является достаточно положительным аспектом.

Данная практика является вполне положительной и подлежит, по мнению автора, внедрению на территории Украины в целом и, в частности, международных стандартов защиты прав человека. Считаем, что существование эффективного и систематизированного механизма имплементации международных стандартов по защите прав человека в национальную правовую систему Украины может обеспечить совершенствование и лучшую защиту прав человека в нашей стране в соответствии с правовыми нормами защиты, гарантированными международным правом.

В Украине на конституционном уровне еще не создано надлежащей правовой основы для обеспечения выполнения ее международно-правовых обязательств как в области защиты основных прав и свобод человека, так и в других отраслях права. К основным недостаткам правового регулирования относительно механизма применения международных стандартов защиты прав человека можно отнести закрепление на конституционном уровне примата международного права над внутренним. Данное должно быть правовой предпосылкой для обеспечения соблюдения Украиной принципа *racia sunt servanda*. Отсутствие четко определенной иерархии норм международно-

го и внутреннего права по применению международных стандартов защиты прав человека, неопределенность места международных договоров в системе национального права Украины, существование теоретической ее нормы, а также обычных международно-правовых норм и решений международных судов в системе национального законодательства Украины являются основными недостатками правового регулирования, что, в свою очередь, не позволяет обеспечить надлежащую защиту прав и свобод человека в качестве основной задачи и функции нашего государства. Международное право является действенным средством совершенствования нормативно-правовых актов Украины.

Кроме того, следует обратить наше внимание и учесть печальную статистику и факты по установлению источников нарушения прав человека со стороны субъектов государственных органов, бездействие руководящих чинов государства. Кровавые события ноября – декабря 2013 года в г. Киеве являются тому подтверждением.

Следующим отрицательным фактором считаем существование в государстве ежегодной так называемой «инфляции права».

Международные стандарты как наднациональная составляющая обеспечивают поддержание на должном международном уровне законных прав и интересов человека, систему наднациональной защиты и контроля. Права и свободы, установленные государством, призваны обеспечить, прежде всего, участие личности в государственной жизни путем предоставления юридических возможностей.

Выводы. Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что процесс имплементации в украинское законодательство международных стандартов по защите прав человека положительно влияет на улучшение состояния прав человека в стране в целом, что в значительной мере повышает уровень защиты граждан и позволяет усовершенствовать национальное законодательство.

Имплементация в национальной правовой системе, по мнению автора, должна охватывать весь комплекс организационно-правовых мероприятий по осуществлению международного

права в государстве. В системе административного права Украины имплементация норм международного права в отличие от трансформации должна осуществляться посредством национального механизма имплементации, с использованием которого возможно выполнение международно-правовых обязательств государства. Эффективность его выполнения возможна на основе сотрудничества и взаимодействия законодательной и исполнительной власти в процессе подготовки и принятия нормативно-правовых актов Украины. Итак, имплементацией является фактическая реализация международных обязательств на внутригосударственном уровне, осуществляемая путем трансформации международно-правовых норм в национальные законодательные и подзаконные акты в области прав человека.

Считаем, что отдельным вопросом следует выделить целесообразность проведения кодификации административного законодательства как основы реформирования публичной власти в Украине.

С учетом проведенного исследования, целесообразным является создание действенного механизма имплементации и условий для обеспечения реализации и фактического использования норм международного права в области защиты прав человека в Украине в качестве официальных источников права. Кроме того, во время процессов реформирования и совершенствования механизма имплементации международных стандартов по защите прав человека в Украине следует обратить пристальное внимание и учитывать возможность создания инфляционных процессов в области национального права, так называемую «инфляцию права».

Данные преобразования необходимо осуществлять по принципам прозрачности, демократии и легкости в применении механизма имплементации международных стандартов по защите прав человека в Украине.

В результате проведенного комплексного анализа с целью решения основных проблем современности автор предлагает путем закрепления на конституционном уровне правовой основы обеспечения выполнения международно-правовых обязательств как в



области защиты основных прав и свобод человека, так и в других отраслях права – примата международного права над внутренним. Данное должно быть правовой предпосылкой для обеспечения соблюдения Украиной принципа *pacata sunt servanda*. Отсутствие четкой определенной иерархии норм международного и внутреннего права по применению международных стандартов защиты прав человека в самой системе защиты прав человека, неопределенность места международных договоров в системе национального права Украины, а также обычных международно-правовых норм и решений международных судов в системе национального законодательства Украины являются основными недостатками правового регулирования, что в свою очередь не позволяет обеспечить надлежащую защиту прав и свобод человека в качестве основной задачи и функции нашего государства. Международное право является действенным средством совершенствования нормативно-правовых актов Украины.

Список использованной литературы:

1. Муссис Д. Вступление в Европейский Союз. Право, экономика, политика: налогообложение. / Д. Муссис – К.: Киевский Университет, 1999. – 32 с.
2. Грацианов А.И. Роль унификации в систематизации законодательства / А.И. Грацианов // Государство и право. – К.: ИГП НАНУ, 2000. – Вып. 8. – С. 15-19.
3. Вегера С. Европейские социальные стратеги и Украина // Украина: аспекты труда. – 2001. – № 6. – С. 29-39.
4. Бородин И.Л. Административно-правовые способы защиты прав и свобод человека и гражданина: дисс. д.ю.н.: спец. 12.00.07 «Теория управления, административное право и процесс, финансовое право, информационное право / Бородин Иван Лукьянович, Национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2004. – 405 с.
5. Батурин Ю.М., Лившиц Р.З. Социалистическое правовое государство: от идеи к осуществлению [Текст]: (полит.-правовой взгляд) / Ю. М. Батурин, Р. З. Лившиц. – М.: Наука, 1989. – 256 с.
6. Кияница И.П. Имплементация норм международного права в правовой системе ФРГ: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.11 / НАН Украины Институт государства и права им. В. М. Корецкого. – К., 2004.
7. Государственное управление: теория и практика / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Аверьянова В.Б. – К.: Одиссей, 1998. – 432 с.
8. Рабинович П.М. Основы общей теории права и государства. Издание 5-е, с изменениями. Учебное пособие. – М.: Атика, 2001. – 176 с.
9. Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Решетников Ф.М., Батлер У.Э., Бойцова В.В. и др. под ред. А.Я. Сухарев (отв. ред.). – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. – 833 с.
10. Онищенко Н.Н. Система права и система законодательства: соотношение и перспективы развития / Н.М. Онищенко // Государство и право: Сб. науч. трудов. Юридические и политические науки. – Вып. 15. – М.: Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, 2002. – С. 8-16.
11. Webster's Third New International Dictionary. – Camb.(Mass.), 1966. – 1134 p.
12. Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права / А.С. Гавердовский – К.: Вища школа, 1980. – 318 с.
13. Проблемы реализации права. Правовая система социализма / Завадская Л.Н., Куманин Е.В.; Кудрявцев В.Н. и др.; отв. ред. Васильев А.М. – М.: Юридическая литература, 1987. – 328 с.
14. Бандурка А.М. Административный процесс: учеб. [для высших учеб. завед.] / А.М. Бандурка., М.М. Тищенко. – М.: Литера ЛТД, 2002. – 288 с.
15. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года № 217 А (III): по состоянию на 10.12.2008 г., номер в гос. реестре 45085/2008 / Организация Объединенных Наций. – Офф. вид. – К.: ПАРЛ. изд-во, 2008. – 15 с.
16. Закон Украины «О международных договорах Украины» от 29 июня 2004 года // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
17. Закон Украины «О ратификации Конвенции о защите прав и основных свобод человека 1950 года, Первого протокола и протоколов № 2, 4, 7 и 11 к Конвенции» № 475/97-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=475%2F97-%E2%F0>.
18. Криворучко Л.С. Актуальность совершенствования системы обеспечения прав человека в Украине / Л.С. Криворучко // Юридический вестник Университета экономики и права «Крок». – 2011. – № 8.
19. Исполнительная власть и административное право / Андрияш А.Ф., Битяк Ю.П., Кизима Н.В. и др. / Под ред. В.Б. Аверьянова. – М.: Издательский Дом «Ин-Юре», 2002. – 668 с.
20. Административное право Украины: учебник / Битяк Ю.П., Гарашук В.М., Дьяченко О.В. и др., под ред. Ю.П. Битяк. – М.: Интер, 2007. – 544 с.
21. Раскалей М. Особенности имплементации международных договоров в внутренний правовой порядок в области воздушного права Украины // Вече. – 2007. – № 5-6. – С. 72-74.
22. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. (вступила в силу 11.09.1997 г.) // Официальный вестник Украины. – 2006. – № 32. – ст. 2371.
23. Конституция Украины от 28 июня 1996 года № 254к/96-ВР: по состоянию на 12 ноября 2012 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
24. http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/admin_pravo/007.php.
25. Официальный сайт Кабинета Министров Украины // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kmu.gov.ua/control>.
26. Забигаило В.К. Господство права или инфляция законодательства? // Вестник Киевского университета. Общественно-политические науки. – 1992. – № 6. – С. 39-40.
27. Конституция Российской Федерации. – М.: Юридическая литература, 1993. – 64 с., С. 9.
28. Даниленко Г.М. Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика конституционного суда // Государство и право. – 1995. – № 11. – С. 122-123.