



УДК 341.1

Г. Швець,

здобувач Національного університету «Одеська юридична академія»

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СТАНДАРТІВ, ПРИНЦИПІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Особливостями міжнародних стандартів у сфері муніципального права є насамперед те, що вони регламентують не лише міжнародну співпрацю органів місцевого самоврядування, а й сумісно вироблені державами принципи підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування та функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних країн. Закріплення таких положень на рівні співтовариства держав за допомогою рамкових норм міжнародного права свідчить про важливість цього інституту не лише в національному, але й у міжнародному аспекті, який характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання [1, с. 20-21].

Слід також зазначити, що з позицій нормативної обов'язковості міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії відносяться до міжнародних конвенцій спеціального порядку, що встановлюють правила, визнані більшістю держав [1, с. 20-21]. При цьому в деяких міжнародних документах, що містять стандарти щодо становлення та функціонування муніципальної влади, вказується, що міждержавні угоди, які укладають у сфері управління, прямо детерміновані прагненням до досягнення «сильнішої єдності» між державами (Преамбула Європейської Хартії про місцеве самоврядування 1985 р. [9, с. 3], Преамбула Європейської конвенції про ландшафти 2000 р. [10, с. 11]), проте безпосередньо закріплюється, що такі документи, які містять загальні принципи і підходи, приймаються зі спеціальною метою – «бути для всіх на-

цій стандартом, до якого слід прагнути, досягти більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення» (Преамбула Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування 1985 р.) [11, с. 3-4].

Входження України до світового співтовариства держав як самостійної, суверенної держави – повноправного суб'єкта міжнародного права й рівноправного партнера міжнародних відносин – обумовило підвищення соціально-правової значимості міжнародного договору як основного джерела міжнародного права і для національного законодавства. І це при тому, що норми міжнародного права, як правило, не діють у національних правових системах держав – учасниць міжнародного співтовариства безпосередньо, так само як норми внутрішньодержавного права не застосовуються у міжнародно-правовій галузі. У цьому відношенні методологічно правильно залишається думка В. Корецького, який зазначав, що «міжнародне і внутрішнє право (кожне з них) має свої особливі задачі, свої різні галузі застосування. Межу між ними досить легко окреслити, якщо виходити із принципів суверенітету і незалежності держав» [13, с. 8].

Водночас ч. 1 ст. 9 Конституції України закріплює положення, відповідно до якого діючі міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національної о законодавства України [12]. Зазначені конституційні положення фактично закріплюють і легалізують механізм імплементації міжнародних договорів, що містить умови



входження норм міжнародного права в національну правову систему.

Більшість положень міжнародних договорів не є самоздійсненними. Тому для свого практичного застосування вони потребують конкретизації з боку національного правопорядку. Це зобов'язує держави де вжиття заходів щодо національної імплементації відповідних міжнародно-правових норм, тобто застосування особливих заходів правового чи практичного характеру для конкретизації вже на рівні конкретної держави принципів і норм міжнародних угод.

Тому національну імплементацію норм міжнародного права необхідно й доцільно розглядати як самостійну систему, яка приводить у дію механізм досягнення кінцевого результату – міжнародно-правового регулювання відносин із дотримання міжнародних зобов'язань держав, що взяті ними в межах міжнародних договорів. На практиці такий механізм виявляється через вихід норм міжнародного права на національний рівень у процесі розробки, прийняття і реалізації комплексу внутрішньодержавних та організаційно-правових заходів, спрямованих на реалізацію зазначених зобов'язань держави [2, с. 33-36].

Методологічною й водночас нормативною основою механізму міжнародної імплементації постає комплекс міжнародних норм, розроблений міжнародним співтовариством із метою регламентації права міжнародних договорів. Так, Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. [5, с. 320-351] містить положення, відповідно до яких кожен діючий договір є обов'язковим для його учасників і має сумлінно виконуватися (ст. 26); учасник не може посилатися на положення внутрішнього права як на виправдання факту невиконання ним договору (ст. 27); разом із текстом міжнародною договору може враховуватися практика його застосування і тлумачення, за згоди сторін (п. 3 ст. 31). Крім того, багато інших положень зазначеної Кон-

венції обумовлюють діяльність держави та її органів із реалізації міжнародних зобов'язань у рамках міжнародних договорів, таким чином, об'єктивують та актуалізують формування механізму національної імплементації таких договорів і позитивну реалізацію зазначеного механізму [2, с. 33-36].

Зростання ролі міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування на становлення його компетенції, що формується і закріплюється в національному законодавстві України, обґрунтоване рядом факторів об'єктивного і суб'єктивного характеру. По-перше, об'єктивними процесами посилення ролі міжнародного права і його впливу на внутрішній правопорядок держав – членів міжнародного співтовариства. По-друге, посиленням почуття єдності та спільності народів і держав перед загрозами людської цивілізації – глобальними проблемами її існування і виживання, а також новими загрозами, що зазіхають на самі основи вже існуючого світоустрою. По-третє, активізацією системної інтеграційної складової регіонального і міжнародного співробітництва, в якій місцевому самоврядуванню відведена істотна роль як одному з найважливіших напрямів можливого, вже існуючого і перспективного міждержавного співробітництва й однієї з найважливіших сфер демократизації соціального і державного життя.

Нарешті, крім об'єктивних факторів, слід зазначити і ряд суб'єктивних, котрі апріорі впливають на позитивне ставлення держав до міжнародно-правових стандартів локальної демократії. Серед них, насамперед, слід відзначити готовність держав – членів міжнародних універсальних і регіональних міжурядових організацій, де сприйняття таких стандартів як міжнародних зобов'язань і відтворення їх за допомогою механізму імплементації в національне конституційне і поточне законодавство про місцеве самоврядування. Важливу роль у зазначених процесах відіграють і самі органи місцевого самоврядування різних держав, які своєю активною





і результативною діяльністю спонукають держави до активізації міжнародного співробітництва у сфері розвитку локальної демократії, що обумовлює позитивний підхід держав до становлення і розширення загальної і власної компетенції органів місцевого самоврядування на рівні національного законодавства [3, с. 12-21].

На нашу думку, основним змістовним фактором, що конститує місцеве самоврядування, безумовно, є насамперед і переважно внутрішньодержавне законодавство. При цьому необхідно мати на увазі не лише відповідний розділ Конституції України і профільний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», але й сукупність інших законів і підзаконних актів суверенної держави, що доповнюють права і відповідальність місцевих рад, делегують їм певні функції органів державної виконавчої влади [4, с. 162]. Однак у сучасному міжнародному співтоваристві держав, що являє собою системне співтовариство основних суб'єктів міжнародного права, взаємозалежних і пов'язаних величезною кількістю міжнародно-правових зобов'язань, національне законодавство, що створює систему і структуру місцевого самоврядування, його суб'єктів і його органів, що знаходяться на території окремої і конкретної держави, за своїм обсягом правового регулювання не є оптимальним, остаточним і самодостатнім. Перелік нормативно-правових актів, що утворюють національне законодавство, підлягає розширювальному тлумаченню, оскільки до нього входить ще одне, якісно нове джерело конституційного права – міжнародні договори України.

Особливість цього джерела відображена в особливому міжнародно-правовому і конституційно-правовому механізмі, закладеному в Конституції України 1996 р., у ст. 9 якої сказано: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [12]. Становить практичний інтерес авторське

тлумачення цього механізму, згідно з яким після надання такої згоди, що в Україні процесуально реалізується парламентом у формі ратифікації міжнародного договору і видання відповідного закону України, міжнародний договір України стає частиною її національного законодавства, набуваючи форми і юридичної чинності закону [4, с. 162].

У зазначеному процесі важливу роль відіграє імплементація норм міжнародного права в норми національного законодавства. Адже для того, щоб бути застосованими, норми міжнародного права потребують конкретизації з боку національного правопорядку. Тому держави повинні вжити заходів щодо їх імплементації, тобто особливі заходи правового або практичного характеру для конкретизації на національному рівні принципів і норм відповідних міжнародних угод. Звідси імплементацію норм міжнародного права необхідно й доцільно розглядати як самостійну цілеспрямовану системну діяльність, що приводить у дію всю систему норм міжнародного права. При цьому забезпечується міжнародно-правове регулювання відносин за дотриманням зобов'язань держав за міжнародним договором як досягнення кінцевого результату.

Методологічною й одночасно нормативною основою механізму імплементації виступає комплекс міжнародних норм, розроблений міжнародним співтовариством із метою регламентації і регулювання права міжнародних договорів. Відповідно до Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. [6, с. 320-351], кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен сумлінно виконуватися (ст. 26; учасник не може посилатися на положення внутрішнього права як на виправдання невиконання ним договору (ст. 27); разом із текстом міжнародного договору може враховуватися практика його застосування і тлумачення за згодою сторін (ст. 31 п. 3).

Досліджуваний процес в офіційних документах ООН був позначений ан-





глійським терміном «implementation» (імплементация), що буквально означає «здійснення». На думку І. Лукашука, сутність механізму імплементации норм міжнародного права виявляється насамперед у змісті діяльності структурних елементів, що входять до нього. У концентрованому вигляді ця діяльність може бути охарактеризована так: а) правотворча (у сфері правозастосування); б) організаційна й оперативно-виконавча; в) контрольна [13, с. 8].

Суверенна рівність держав, їх незалежність у здійсненні внутрішньої і зовнішньої політики обумовили ту обставину, що вони, будучи творцями міжнародно-правових норм, водночас виступають основними суб'єктами їхньої імплементации.

В основі об'єктивної необхідності створення механізму імплементации лежить посилка про те, що норми міжнародного права не мають безпосередньої дії в національних правових системах держав – учасниць міжнародного спілкування, так само як норми внутрішньодержавного права не застосовуються в міжнародно-правовій сфері. Із цього приводу В. Корецький писав, що «міжнародне і внутрішнє право (кожне з них) має свої особливі задачі, свої – різні – області застосування. Межу між ними досить легко окреслити, якщо виходити із принципів суверенітету і незалежності держав» [13, с. 8].

Варто брати до уваги, що практичну діяльність державних органів із реалізації зобов'язань, що постають з міжнародного права, здійснює сама держава з використанням відповідного правового механізму, що, однак, формується з урахуванням приписів міжнародного права. Як відзначає О. Гавердовський, зміст і форми окремих елементів цього механізму залежать як від змісту реалізованих міжнародно-правових норм, так і від потреб процесу імплементации [7].

Тому досить високий практичний потенціал має висновок про те, що переважна більшість міжнародно-правових норм, що містяться в міжнародно-правових договорах, реалізується

через національний механізм імплементации. Звідси успішне вирішення задачі підвищення ефективності впливу міжнародно-правових норм на врегульовані ними міжнародні відносини перебуває у прямій залежності від характеру заходів, що здійснюються державами на національному і міжнародному рівнях для реалізації взаємно погоджених правових розпоряджень [7, с. 91]. Це положення деталізується в позиціях двох відомих учених-міжнародників – І. Лукашука і Р. Мюллерсона. Перший із них, акцентуючи увагу на стадійно-процесуальному аспекті імплементации, вважає, що «здійснення міжнародно-правових норм є, як правило, більш складним і відповідальним завданням, ніж їх прийняття» [14, с. 16]. Другий, виділяючи методологічний аспект, стверджує, що «міжнародне право в цілому, за винятком тих норм, що адресовані міжнародним організаціям, здійснюється за сприяння норм національного права» [15, с. 19].

У міжнародно-правовій літературі термін «імплементация» часто вживається в контексті співвідношення міжнародного і внутрішньодержавного права. Однак у правових доктринах держав СНД цей термін має більш широке тлумачення. Так, О. Гавердовський розуміє під імплементациєю цілеспрямовану організаційно-правову діяльність держав, що розпочинається індивідуально, колективно або в межах міжнародних організацій із метою своєчасної, всебічної і повної реалізації прийнятих ними відповідно до міжнародного права зобов'язань [7, с. 91]. Таким чином, він виділяє насамперед стадійну характеристику цього процесу, визначаючи імплементацию як підготовчу стадію, об'єктивно необхідну для забезпечення своєчасної і всебічної реалізації міжнародно-правових норм. Тому позицію В. Суворової, яка вважає, що термін «імплементация» має право на існування як синонім терміна «реалізация» – втілення норм міжнародного права у практичній діяльності держав та інших суб'єктів, слід розці-





нити як некоректну, оскільки зазначений автор підходить спрощено до розуміння цього процесу [16, с. 116]. Незважаючи на це, аналогічної точки зору дотримуються В. Додонов, В. Панов та О. Румянцев, які розуміють під імплементацією міжнародного права фактичну реалізацію міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні. Більше того, вони надають йому більш узагальненого значення, вважаючи, що цей термін також може бути використаний для позначення впливу норм міжнародного права на внутрішньодержавні відносини через внутрішньодержавне право без його розширювального трактування [8, с. 86].

Використання міжнародно-правових норм і стандартів у нормативному регулюванні організації і функціонування місцевого самоврядування є дуже своєчасним. Вхідження України у світове співтовариство в якості повноправного члена наклало на неї певні обов'язки з реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не лише на міжнародній арені, а й усередині країни. З останнім виникають істотні складності, обумовлені не стільки небажанням правлячої еліти виконувати міжнародні зобов'язання, скільки важкою політичною й економічною кризою, в якій опинилась Україна, і, як наслідок, відсутністю матеріальних умов і політичної волі, а також особливостями менталітету народу, який прожив і виростив багато поколінь в умовах тоталітарного мислення, яке передбачає досить низький рівень правосвідомості і правової культури. Тому Україна хоч і взяла на себе зобов'язання дотримуватися прийнятих у цивілізованому світі норм діяльності органів місцевого самоврядування, проте, на жаль, поки що Європейська Хартія місцевого самоврядування є скоріше декларацією про наміри. І це незважаючи на те, що Хартія після ратифікації Україною у 1997 р. має силу законодавчого акта.

Слід зазначити, що приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонно-

го співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р., здійснене на запрошення Ради Міністрів РЄ, ще до її вступу до РЄ, за допомогою Постанови Верховної Ради України від 14 липня 1993 р. [1, с. 20-21], стало не лише визнанням потенційних можливостей України у цій сфері як великої європейської держави, яка обрала демократичні орієнтири розвитку, вираженням бажання республіки брати участь в європейських інтеграційних процесах, які стрімко набирають силу і трансформуються в домінуючу тенденцію регіональної і глобальної міжнародної політики, але і своєрідним засобом формування, розширення компетенції органів місцевого самоуправління за допомогою прийняття міжнародних норм.

Під час дослідження таких міжнародних документів із позиції визначення компетенції муніципальної влади, перш за все, слід мати на увазі діяльність Постійної конференції місцевих і регіональних влад РЄ (з 1994 р. перетворена на Конгрес місцевих і регіональних влад РЄ), спрямовану на прийняття міжнародних актів профільного характеру. До них, передусім, належить Європейська Хартія урбанізму, розроблена і прийнята Постійною конференцією місцевих і регіональних влад РЄ у 1993 р.

Характерною особливістю цього документа є те, що в ньому сформульовано й обґрунтовано принципи ефективного міського управління та місцевого життя, які мають бути покладені в основу Урбаністичної політики урядів і місцевої влади держав – членів РЄ. Особливий інтерес представляють принципи міського розвитку, дотримання яких, на думку РЄ, може сприяти відродженню й оновленню міського життя, а отже, формуванню стабільної і власної компетенційної бази муніципальної влади. Серед основних можна виділити такі: розвиток транспорту і транспортної інфраструктури; стан навколишнього природного середовища та природи в місті; стан міської архітектури і пам'яток ста-





ровини; житлове будівництво; міська безпека і попередження злочинності; несприятливі фактори та положення інвалідів; організація спорту і дозвілля в місті; міська культура; міжкультурна (етнічна) інтеграція; організація охорони здоров'я; участь громадськості в міському розвитку і плануванні; економічний розвиток.

Ці принципи отримали високу оцінку муніципалітетів держав Західної Європи, тому на пленарній сесії Постійної конференції місцевих і регіональних влад РЄ, що проходила в березні 1992 р у Страсбурзі, на їх основі був прийнятий проміжний документ, що одержав найменування Європейської Декларації міських прав. Цей документ представляє особливий інтерес і для органів місцевого самоврядування України.

Таким чином, імплементація стандартів, принципів Європейського муніципального права у правовій системі України є комплексом умов стабільного розвитку і функціонування міського самоврядування в сучасних умовах та є необхідною умовою для ефективного міського управління.

Ключові слова: імплементація, муніципальне право, місцеве самоврядування, міжнародні стандарти, правова система України.

У статті розглянуто стандарти і принципи муніципального права Європейського союзу. Проаналізовано характерні особливості імплементації стандартів, принципів Європейського муніципального права у правовій системі України. Імплементація стандартів, принципів Європейського муніципального права у правовій системі України є комплексом умов стабільного розвитку і функціонування міського самоврядування в сучасних умовах та необхідною умовою для ефективного міського управління.

В статье рассмотрены стандарты и принципы мунципального права Европейского союза. Проанализированы характерные особенности им-

плементации стандартов, принципов Европейского мунципального права в правовой системе Украины. Имплементация стандартов, принципов Европейского мунципального права в правовой системе Украины является комплексом условий стабильного развития и функционирования местного самоуправления в современных условиях и необходимым условием для эффективного местного управления.

The article describes the standards and principles of the municipal law of the European Union. Analyzed the characteristics of the implementation of standards, principles of municipal law in the European the legal system of Ukraine is a complex environment of stable development and operation of municipal government in modern conditions is a prerequisite for good urban governance.

Література

1. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Х. : Одиссей, 2000. – С. 20-21.

2. Баймуратов М.О. Актуальні проблеми національної імплементації Україною норм міжнародних конвенцій // Юридична Україна. – 2003. – № 1. – С. 33-36.

3. Баймуратов М.О. Правова природа міжнародних (європейських) стандартів локальної демократії та їх роль у становленні місцевого самоврядування в Україні: питання сприйняття та імплементації / М.О. Баймуратов // Наукові читання. Присвячені пам'яті В.М. Корецького : зб. наук. праць ; Київський університет права НАН України. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2008. – С. 12–21.

4. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Мунципальная власть: актуальные проблемы становления развития в Украине. – Одесса : Юридическая литература, 2003. – С. 162.

5. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г // Сборник важнейших документов по международному праву. – Ч. 1. Общая. – М. : ИМП, 1996. – С. 320-351.

6. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г // Сборник важнейших документов по меж-





- дународному праву. – Ч. 1. Общая. – М. : ИМП, 1996. – С. 320-351.
7. Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. – К. : Вища школа. 1980. – С. 91.
8. Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право : словарь-справочник // под общ. ред. В.Н. Трофимова. – М. : ИНФРА-М, 1997. – С. 86.
9. Европейская Хартия о местном самоуправлении 1985 г. Преамбула. – Страсбург, 1986. – С. 3.
10. Европейская конвенция о ландшафтах 2000 г. Преамбула (Флоренция, ETS № 176, 20 октября 2000 г.). – СЕ, 2000. – 15 с.
11. Всемирная Декларация местного самоуправления 1985 г. Преамбула. – МСМВ, 1986. – С. 3-4.
12. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
13. Корецький В.М. «Загальні принципи права» у міжнародному праві. – К., 1975. – С. 8.
14. Лукашук И.И. Международно-правовое регулирование международных отношений (системный подход). – М., 1975. – С. 16.
15. Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. – М. : Международные отношения, 1982. – С. 19.
16. Суворова В.Я. Обеспечение реализации договорных норм международного права (юридическая природа) // Советское государство и право. – 1991. – № 9. – С. 116.

УДК 615.281: 340.6

І. Коваленко,

здобувач кафедри кримінального права
Національного університету «Одеська юридична академія»

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ФАЛЬСИФІКАЦІЮ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ – ВАЖЛИВИЙ КРОК АДАПТАЦІЇ ФАРМАЦЕВТИЧНОЇ ГАЛУЗІ ДО НОРМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Рада Європи та Європейський Союз вимагають від України численних змін в національному законодавстві для адаптації та гармонізації з правом Європейської спільноти. Вказаний процес не може оминати сферу захисту здоров'я населення, сферу обігу лікарських засобів та контролю за якістю. Одним із основних конституційних прав людини є право на охорону здоров'я. Діяльність фармацевтичного сектора регулюється спеціальним законом «Про лікарські засоби», основною метою якого є забезпечення доступу населення до ефективних і якісних ліків, своєчасного надання йому об'єктивної та доступної інформації про них. Єв-

ропейський Союз має велику кількість нормативних актів, які регулюють дану сферу. Завданням органів влади та контролю є перейняття європейського позитивного досвіду [2, с. 120-126].

Таким чином, гармонізація нормативно-правової бази обігу лікарських засобів та медичних виробів з законодавством Європейського Союзу, у тому числі в контексті зближення з Європейською спільнотою, є ключовим напрямком розвитку регуляторної політики України у фармацевтичній сфері [1, с. 342-355].

Метою статті є розкриття основних напрямків, тенденцій у адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, проблем фармацевтичного