

В.П. Шрам

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ПРАВОВЫХ НОРМ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ ХОРВАТИИ

Аннотация. В статье рассматривается имплементация правовых норм Европейского союза и стандартов в законодательство Республики Хорватии. Особое внимание уделяется соотношению правовых норм Европейского союза с национальным законодательством Хорватии.

Ключевые слова: имплементация, международное право, национальное законодательство, конституция, права человека.

В Республике Хорватии основные принципы механизма имплементации определены в ст. 133 Конституции Республики Хорватии от 22 декабря 1990 г.: «Международные договоры, которые были заключены и ратифицированы в соответствии с Конституцией и которые были опубликованы, являются составной частью системы правовых норм Республики и обладают большей юридической силой по сравнению с законом. Их положения могут изменяться или отменяться только на условиях и способом, предусмотренным в самих договорах или согласно общим нормам международного права¹.

Становление механизмов и условий имплементации международно-правовых актов Европейского союза с законодательством Хорватии прошло несколько этапов. Процесс установления приоритета международного права, международных правовых норм и стандартов над внутригосударственным правом развивался все полнее и полнее, что нашло свое отражение в подписании 9 декабря 2012 г. Договора о вступлении Республики Хорватии в Европейский союз.

Процесс присоединения Республики Хорватии к Европейскому союзу начался с подписанием Хорватией Соглашения о стабилизации и вступлении Республики Хорватии в Европейский союз 29 октября 2001 г. и его ратификацией Хорватским сабором. Одним из наиболее важных обязательств Хорватии при подписании данного Соглашения было согласование национально-го законодательства с правовыми нормами и стандартами Европейского союза.

В соответствии с Постановлением Хорватского сабора от 26 ноября 2010 г. Договор о вступлении Республики Хорватии в Европейский союз должен быть поставлен на референдум². Согласно Постановлению Хорватского сабора референдум должен быть проведен в течение 30 дней со дня подписания Договора о вступлении Республики Хорватии в Европейский союз. После проведения референдума, в зависимости от его

результатов Хорватский сабор приступает к ратификации Договора о вступлении Республики Хорватии в Европейский союз.

На основании ст. 81 Конституции Республики Хорватии от 22 декабря 1990 г. и ст. 3 Закона о референдуме и других формах личного участия граждан в осуществлении государственной власти и местного и территориального (регионального) самоуправления 1996 г. с последующими изменениями и дополнениями Хорватский сабор на чрезвычайном заседании назначил на 22 января 2012 г. государственный референдум о вступлении Республики Хорватии в Европейский союз³.

В референдуме о вступлении Республики Хорватии в Европейский союз участвовал 1 млн 959 тыс. граждан или 43,6% от общей численности избирателей, имеющих право участвовать в голосовании. Результаты референдума были признаны действительными, так как согласно изменениям Конституции Республики Хорватии 2010 г. было отменено прежнее законодательное положение об обязательном участии в референдуме более половины избирателей, имеющих право участвовать в голосовании⁴. Конституционный суд Республики Хорватии единогласно признал референдум действительным.

Согласно итогам референдума за вступление Хорватии в Европейский союз проголосовало 66,25% граждан, принявших участие в референдуме.

Однако некоторые политические организации (например, «Движение за Хорватию — нет Европейскому союзу») продолжают выступать против признания референдума действительным ввиду процедурного нарушения. Так, согласно Конституционному закону о введении в действие Конституции Республики Хорватии конституционная поправка об отмене обязательного участия в референдуме более половины избирателей должна быть отражена в течение шести месяцев со дня принятия в Законе о референдуме, что не было сделано в установленные сроки.

¹ Конституции государств Европы. Т. 3. М.: НОРМА. М., 2001.

² Narodne Novine, 2010, № 135.

³ Narodne Novine, № 36/96, 92/01, 44/06, 69/07, 38/09.

⁴ Narodne Novine, 2010, № 85.

Согласно Договору о вступлении Республики Хорватии в Европейский союз полноправным членом Европейского союза Хорватия должна стать 1 июля 2013 г. после утверждения данного Договора всеми участниками Европейского союза.

Согласно ст. 37 Договора о вступлении Республики Хорватии в Европейский Союз в течение первых трех лет со дня вступления в Европейский союз Хорватия может принимать запретные меры в случае ухудшения экономической ситуации в стране. Однако эти меры должны быть согласованы с другими странами Европейского союза.

В соответствии с Договором о вступлении Республики Хорватии в Европейский союз Хорватия при принятии решений квалифицированным большинством в Европейском совете и Совете с 1 ноября 2014 г. получает 7 голосов. Количество голосов других членов Европейского союза должно быть следующим: Бельгия — 12, Болгария — 10, Чехия — 12, Дания — 7, ФРГ — 29, Эстония — 4, Ирландия — 7, Греция — 12, Испания — 27, Франция — 29, Италия — 29, Кипр — 4, Латвия — 4, Литва — 7, Люксембург — 4, Венгрия — 12, Мальта — 3, Голландия — 13, Австрия — 10, Польша — 27, Португалия — 12, Румыния — 14, Словения — 4, Словакия — 7, Финляндия — 7, Швеция — 10, Великобритания — 29.

В июне 2001 г. Правительство Республики Хорватии приняло План по осуществлению Соглашения о стабилизации и вступлении Республики Хорватии в Европейский союз, который включал 370 законодательных, аналитических, институциональных и технологических мер, которые должны быть реализованы к 2006 г.⁵

В целях интенсификации процесса вступления в Европейский союз 18 декабря 2002 г. Хорватский сабор принял Резолюцию о вступлении Республики Хорватии в Европейский союз, в которой была подтверждена решимость Хорватии последовательно осуществлять меры по трансформации хорватского законодательства в соответствии с правовыми нормами Европейского союза. Однако в силу политических разногласий с прежним хорватским руководством полноценные переговоры с Европейским союзом начались лишь в декабре 2004 г. Это потребовало принятия Хорватским сабором 19 января 2005 г. Декларации об основных принципах переговоров о полноправном членстве Республики Хорватии в Европейском союзе.

В данной Декларации была подчеркнута важная роль Хорватского сабора в процессе согласования национального законодательства с правовыми нормами и стандартами Европейского союза.

В связи с положениями Декларации Хорватского сабора от 19 января 2005 г. Хорватский сабор стал ежегодно принимать планы согласования национального законодательства с правовыми нормами и стандартами Европейского союза. В свою очередь, Правительство Республики Хорватии утвердило новую процедуру принятия законов и подзаконных актов, согласно которой все законы и подзаконные акты должны получить экспертное заключение от министерства европейской интеграции. При этом планы согласования национального законодательства с правовыми нормами Европейского союза стали приниматься с разбивкой по кварталам, что позволяло более эффективно контролировать их подготовку.

Хорватский сабор и Правительство Республики Хорватии официально подтвердили, что начиная с 2005 г. Хорватия как государство-кандидат в Европейский союз вступила в фазу имплементации правовых норм Европейского союза в национальное законодательство.

Следует подчеркнуть, что еще 26 января 2003 г. Хорватский сабор принял первую Национальную программу Республики Хорватии по вступлению Хорватии в Европейский союз⁶. В последние годы Правительство Республики Хорватии периодически принимало планы по согласованию намеченных целей, в том числе по имплементации правовых норм Европейского союза в национальное законодательство. Одним из последних документов в данной области является принятая в январе 2010 г. Программа Правительства Республики Хорватии по согласованию законодательства Республики Хорватии с правовыми нормами Европейского союза.

В Национальной программе Республики Хорватии по вступлению Хорватии в Европейский союз 2003 г., Постановлениях Хорватского сабора и Программе Правительства Республики Хорватии по согласованию законодательства Республики Хорватии с правовыми нормами Европейского союза 2010 г. был разработан широкий комплекс мер по имплементации правовых норм Европейского союза в национальное законодательство.

В официальных источниках и научной литературе Хорватии под имплементацией международного права понимается реализация международных актов на внутригосударственном уровне, которая осуществляется путем трансформаций международно-правовых норм в национальные законы.

Имплементация правовых норм Европейского союза нашла свое отражение в публичном и частном праве, в том числе в реформе правосудия в Республике Хорватии. Реформа правосудия в Хорватии началась в январе 2006 г. с принятием Стратегии реформы правосудия, в которой были намечены основные цели судеб-

⁵ Narodne Novine, 2003, № 30.

⁶ Narodne Novine, 2003, № 30.

ной реформы в Хорватии. Стратегия реформы правосудия в Хорватии и План действий по ее осуществлению имеет следующие тематические подразделы:

- 1) независимость судов;
- 2) результативность системы правосудия;
- 3) беспристрастность правосудия;
- 4) профессионализм и высокий квалификационный уровень судей;
- 5) бесплатная правовая помощь;
- 6) пенитенциарная система;
- 7) судопроизводство по военным преступлениям.

В Стратегии реформы правосудия в Хорватии особое место занимает противодействие коррупции и план действий по борьбе с коррупцией. Так, 19 июня 2008 г. Хорватский сабор принял Стратегию противодействия коррупции. В целях координации борьбы против коррупции было создано Управление по противодействию коррупции на основании Закона об Управлении по противодействию коррупции⁷.

Управление по противодействию коррупции является специальным подразделением Государственной прокуратуры и его деятельность регулируется на основании Закона о государственной прокуратуре 2009 г. с последующими изменениями и дополнениями⁸.

Во главе Управления противодействия коррупции стоит директор, который назначается из числа заместителей Генерального прокурора или областных прокуроров (прокуроров жупаний). Согласно Конституции Республики Хорватии жупания — административно-территориальная единица высшего уровня, в состав которой входят общины и города. В соответствии с законом некоторые города также могут быть объявлены жупаниями.

В Национальную программу по борьбе с коррупцией в 2006–2008 гг. от 31 марта 2006 г. и в Стратегию противодействия коррупции от 19 июня 2008 г. были имплементированы отдельные положения Конвенции ООН против коррупции 2003 г., Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций 1997 г., а также рекомендации и руководства ОЭСР и Европейского союза.

Реализация Стратегии противодействия коррупции в Хорватии осуществляется на основании положений Закона о предотвращении конфликта интересов при исполнении публичных полномочий 2003 г. и нового Закона о предотвращении конфликта интересов 2011 г., при разработке которых были учтены требования международных конвенций. В целом в хорватское

законодательство было имплементировано 13 Международных конвенций по противодействию коррупции и протоколов к ним. Среди них следует выделить прежде всего Конвенцию Совета Европы о гражданской ответственности за коррупцию от 4 ноября 1993 г.

Ключевую роль в обеспечении независимости и профессионального роста судей играет Государственный судебный совет. В соответствии с изменениями Конституции Республики Хорватии от 16 июня 2010 г. и рекомендациями Европейского союза был принят новый Закон о Государственном судебном совете в 2010 г.⁹ Согласно Закону Государственный судебный совет самостоятельно принимает решения о назначении и освобождении судей от занимаемой должности. В круг полномочий Государственного судебного совета входит также оценка квалификационного состава судей и их профессионального роста.

На основе конституционного принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную и рекомендаций Европейского союза была разработана реформа государственного управления в Хорватии. При разработке реформы государственного управления были учтены рекомендации, подготовленные в рамках Проекта «Помощь Хорватии в сфере европейской интеграции и реформы политического управления».

В рамках Проекта «Укрепление способности к административной децентрализации» была разработана Национальная стратегия функциональной и фискальной децентрализации и развития людских ресурсов.

В преддверии подписания Договора о вступлении Республики Хорватии в Европейский союз 22 декабря 2011 г. был принят пакет законов в области государственного управления и местного самоуправления¹⁰:

1. Закон о Правительстве Республики Хорватии.
2. Закон о системе государственного управления.
3. Закон об организации и компетенции министерств и других центральных органов государственного управления.
4. Закон об изменениях и дополнениях Закона об обязанностях и правах государственных должностных лиц.
5. Закон об изменениях и дополнениях Закона о государственных служащих.
6. Закон об изменении Закона о местном и территориальном (региональном) самоуправлении.
7. Закон об изменении Закона о выборах общинных начальников, градоначальников, глав администрации (жупанов) г. Загреб.

⁷ Narodne Novine, № 88/01, 12/02, 33/05, 76/07.

⁸ Narodne Novine, № 76/09, 153/09, 116/10.

⁹ Narodne Novine, 2010, № 146.

¹⁰ Narodne Novine, 2011, № 150.

8. Закон об изменениях Закона об исполнительном производстве.
9. Закон об изменении Закона о публичных судебных исполнителях.

Составной частью Конституции Республики Хорватии является Конституционный закон о правах национальных меньшинств от 13 декабря 2002 г.¹¹ Данный Конституционный закон разрабатывался при тесном сотрудничестве с Европейским советом и другими международными организациями.

Одной из актуальных проблем современной Хорватии является правовое регулирование положения национальных меньшинств. В связи с этим при разработке и принятии Конституционного закона о правах национальных меньшинств от 13 декабря 2002 г. активное участие приняли представители Европейского совета и других международных организаций. При тесном сотрудничестве с представителями Совета Европы были определены институциональные рамки участия национальных меньшинств в различных сферах деятельности и представительство национальных меньшинств в Хорватском саборе и органах местного самоуправления.

В Конституционном законе о правах национальных меньшинств были имплементированы общепризнанные принципы и нормы международного права. В преамбуле Конституционного закона была подтверждена решимость следовать таким международным документам, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международные пакты 1966 г. «О гражданских и политических правах» и «Об экономических, социальных и культурных правах», Конвенция 1960 г. «О борьбе с дискриминацией в области образования», Декларация ООН 1992 г. «О правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам», Рамочная конвенция Совета Европы 1995 г. о защите национальных меньшинств и Европейская Хартия региональных языков и языков меньшинств 1992 г.

В Хорватии гражданское право является основой частного права. Гражданское право обозначает ту область права, которая регулирует имущественные и некоторые неимущественные отношения, связанные с принадлежностью имущества определенным лицам или с переходом имущества от одного лица к другому.

Одной из важнейших тенденций развития частного права Хорватии является имплементация правовых норм и стандартов Европейского союза, что привело к унификации норм гражданского права Хорватии и норм Европейского союза.

В целях последовательного развития рыночных отношений и имплементации правовых норм Европей-

ского союза был принят пакет законов, регулирующих имущественные отношения между участниками гражданского и коммерческого оборота. Среди них следует выделить Закон о кредитных институтах 2007 г., Закон о рынке капитала 2008 г., Закон о торговле 2008 г., Закон о Хорватском народном банке 2008 г., Закон о концессиях 2008 г., Закон о публичной закупке 2007 г., Закон о защите рыночной конкуренции 2009 г., Закон о защите потребителей 2007 г.

К примеру, основным законом, регулирующим рынок ценных бумаг и финансовых услуг, является Закон о рынке капитала 2008 г. Данный Закон был подготовлен при тесном сотрудничестве со специалистами Европейского союза и в нем были учтены директивы Европейского союза в сфере регулирования финансового рынка. Так, положения Закона о рынке капитала согласовываются с директивами об инвестиционных обществах в сфере рынка ценных бумаг, директивами об инвестиционных фондах, директивами о злоупотреблении информацией при торговле ценными бумагами. В соответствии с директивами Европейского союза был принят в 2005 г. Закон об инвестиционных фондах.

При разработке Закона о защите потребителей 2007 г. учитывались правовые стандарты Европейского союза. Так, в данном Законе были имплементированы положения следующих директив Европейского союза: директива о защите потребителей при определении цены продуктов, директива о защите потребителей при заключении договоров вне торговых помещений, директива о защите потребителей при заключении дистанционных договоров, директива о недобросовестных действиях при заключении потребительских договоров, директива о потребительских кредитах и ряд других директив.

Банковская система Хорватии развивалась в соответствии с правовыми нормами Европейского союза, что привело к широкому привлечению иностранных инвесторов на хорватский финансовый рынок. Так, в процессе подготовки Закона о банках 2002 г. и Закона о кредитных институтах 2007 г. учитывались следующие директивы Европейского союза: директивы об учреждении и ведение дел кредитными институтами, директивы о санации и ликвидации кредитных институтов, директивы об ежегодных и консолидированных финансовых отчетах банков и других финансовых институтов, директивы о филиалах иностранных банков, директивы о страховании банковских депозитов.

Трудовое законодательство Хорватии не кодифицировано. Среди законов о труде центральное место занимает Закон о труде 2009 г.¹² С принятием данного

¹¹ Narodne Novine, 2003, № 150.

¹² Narodne Novine, 2009, № 149.

Закона завершился процесс согласования национально-го трудового законодательства и норм трудового права Европейского союза.

Наряду с правовыми нормами Европейского союза составной частью трудового права Хорватии являются также нормы международного права, как пакты о правах человека, одобренные Генеральной ассамблеей ООН в 1996 г., а также конвенции и рекомендации МОТ.

Имплементация правовых норм Европейского союза в законодательство Хорватии потребовала

признания Конституцией международных договоров составной частью внутригосударственного права и закрепление их приоритета над национальными законами.

Особое значение для успешной имплементации правовых норм и стандартов Европейского союза в правовое поле Хорватии является рост общественной производительности, повышение эффективности производства, защита прав и свобод человека, улучшение жизненного уровня и качества жизни.

Библиографический список:

1. Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Evropskoj uniji — 2003 година // Narodne Novine. Zagreb. 2003, № 30.
2. Program Ulade Republike Hrvatske za preusimanje i provedbu pravne stečevine Europske uniji. Zagreb. 2010.
3. Tekst Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji. Zagreb. 2012.
4. Ustav Republike Hrvatske // Narodne Novine. 2010. № 85.
5. Конституции государств Европы: В т. 3. М., 2001.
6. Белянская О.В., Пучина О.А. Условия имплементации международно-правовых норм в российское законодательство // Право и политика. 2005. № 8.
7. Каширкина А.Д. Имплементация международных принципов и норм в национальном законодательстве по правам человека // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 3. 2009.
8. Маханова К.А. Процедуры имплементации международных принципов и норм // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 3. 2009.
9. Тихомиров Ю.А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе // Журнал российского права. № 3–44. 1999.
10. Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 4. 2011.

References (transliteration):

1. Konstitutsii gosudarstv Evropy: V t. 3. M., 2001.
2. Belyanskaya O.V., Puchina O.A. Usloviya implementatsii mezhdunarodno-pravovykh norm v rossiyskoe zakonodatel'stvo // Pravo i politika. 2005. № 8.
3. Kashirina A.D. Implementatsiya mezhdunarodnykh printsipov i norm v natsional'nom zakonodatel'stve po pravam cheloveka // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. № 3. 2009.
4. Makhanova K.A. Protsedury implementatsii mezhdunarodnykh printsipov i norm // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. № 3. 2009.
5. Tikhomirov Yu.A. Realizatsiya mezhdunarodno-pravovykh aktov v rossiyskoy pravovoy sisteme // Zhurnal rossiyskogo prava. № 3–44. 1999.
6. Khabrieva T.Ya. Pravovye problemy implementatsii antikorrupsionnykh konventsiy // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. № 4. 2011.