

its compliance with the Constitution, or signing the agreement only when the relevant amendment to the Basic Law is made. The exception is the Netherlands, where the Constitution allows the Parliament to approve any provision of an international treaty, even if it contradicts the Basic Law, by the qualified majority of two-thirds (Article 91).

There is a controversy regarding the correlation between international agreement and national legislation in Ukraine. The article provides arguments in favor of the position for the priority of international agreements over domestic regulations. If in the statutes of international or intergovernmental organizations or in the international agreement certain principles are acknowledged, and if these principles are recognized by the Constitution as the basic principles of the state, then it may be concluded that the decisions of such international or intergovernmental organizations or the international agreement have a priority over state laws and bylaws.

Keywords: international law, national and international law relation, international law in the Basic Law of the state, the priority of international law.

Матеріал надійшов 30.04.2016

УДК 341.7

Лихолат І. П.

АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ УКРАЇНИ

У Конституції України міжнародні договори визнано частиною національного законодавства. Але їхнє місце в законодавстві України чітко не визначено. Також не встановлено принципи та пріоритети у співвідношенні норм міжнародних договорів та норм законів України, що призводить до виникнення колізій у процесі їхнього застосування. У статті встановлено, що лише у 70 % чинних кодексів України та у 20 % чинних законів України визначено пріоритет норм міжнародних договорів над нормами національного законодавства та зазначено можливі причини такого співвідношення. Пріоритет норм міжнародних договорів досліджено методами контекстного пошуку та контент-аналізу.

Ключові слова: міжнародні договори, національне законодавство, співвідношення, пріоритет, методи, контекстний пошук, контент-аналіз.

Інтеграційні процеси в сучасному світі щораз більше сприятимуть зближенню положень, норм, принципів міжнародного та національного права. Одним з найвагоміших джерел міжнародного права є міжнародні договори. Від того, наскільки гармонійно вони взаємодіють з національним законодавством, залежить рівень реалізації тих цінностей та стандартів, які вони в собі містять.

Конституція України [1] визнає укладені і належним чином ратифіковані міжнародні договори України (далі – міжнародні договори) частиною національного законодавства (частина перша статті 9). Аналогічне положення міститься в частині першій статті 19 чинного Закону України «Про міжнародні договори України».

За радянських часів міжнародні договори не входили до складу системи законодавства

України. Уперше в історії права України міжнародні договори було віднесено до складу національного законодавства Законом України «Про дію міжнародних договорів на території України» від 10 грудня 1991 року (втратив чинність) [2], згодом – Законом України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 1994 року (стаття 17) (втратив чинність) [3].

Визнання міжнародних договорів частиною національної системи законодавства на конституційному рівні – новела чинної Конституції України: ні в Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 року [4], ні в Конституції Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 7 жовтня 1977 року [5] аналогічної норми не було.

Імплементация міжнародних договорів у національне законодавство відбувалася поступово, паралельно з відходом від радянських правових принципів і формуванням національної системи законодавства, яка є відкритою не тільки до впровадження окремих норм міжнародного права, але й до орієнтації на міжнародно-правові стандарти та принципи. Цей процес триває й досі.

Чинним законодавством України передбачено різні способи надання згоди на обов'язковість міжнародного договору: шляхом підписання, ратифікації, затвердження, прийняття договору, приєднання до договору або іншим шляхом, про який домовилися сторони (стаття 8 Закону України «Про міжнародні договори України»). Ратифікації підлягають міжнародні договори України, що врегульовують найважливіші сфери суспільних відносин: політичну, територіальну, мирну, прав і свобод людини, економічну, міжнародну, колективної безпеки, військову, історичну, культурну, в галузі права власності тощо, а рішення про приєднання України до міжнародних договорів, предметом яких є такі відносини, приймаються у формі законів України.

У багатьох чинних законах України відсутня послідовна позиція щодо визнання міжнародних договорів частиною національного законодавства. Так, у текстах законів трапляються непоодинокі випадки вживання словосполучень «законодавство України», «міжнародні договори України» через «та» або «і». Це є свідченням того, що міжнародні договори вважаються актами, відмінними від законодавства України (наприклад, частина перша статті 15 Закону України «Про альтернативні види палива», частина друга статті 18 Закону України «Про газ (метан) вугільних родовищ», стаття 3 Закону України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» тощо). При цьому

названі закони набули чинності вже після прийняття Конституції України, а отже, суперечать їй у частині, що визнає міжнародні договори частиною національного законодавства. Подібних прикладів у чинному законодавстві України чимало.

Нерідко норми, що регламентують статус та дію міжнародних договорів, містяться в статтях і/або розділах законів, що регулюють міжнародні відносини або міжнародне співробітництво (наприклад, стаття 24 розділу V Закону України «Про аквакультуру», стаття 17 розділу IV Закону України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності», стаття 49 розділу XI Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» тощо). Це є підставою вважати міжнародні договори хоча й частиною національного законодавства, але такою, що поширює свою дію виключно на сферу міжнародних відносин. І хоча ця позиція формально не суперечить нормі частини першої статті 9 Конституції України, але фактично обмежує дію міжнародних договорів сферою міжнародних відносин.

Чинне законодавство України – це цілісна система, до якої, зокрема, входять і міжнародні договори. Оскільки будь-яка система, зокрема й законодавча, являє собою цілісний об'єкт, що складається з елементів, які перебувають між собою у взаємовідносинах [6, с. 460], усі елементи цієї системи мають займати чітко визначені місця. Це саме стосується і міжнародних договорів у системі законодавства. Однак у чинній Конституції України відсутня норма, яка б врегульовувала взаємовідносини між міжнародними договорами, наприклад, встановлювала пріоритет норм цих договорів над нормами законів.

З погляду формальної логіки, теза про включення міжнародних договорів до системи національного законодавства є неповною без визначення їхнього місця в ній. Адже без визначення конкретного місця кожного елемента системи, взаємозв'язків з іншими елементами неможливо визначити мету системи. З огляду на те, що Конституція України є Основним Законом України (преамбула Конституції України), враховуючи порядок укладення міжнародних договорів (частина друга статті 9 Конституції України), безспірним є те, що ці договори в ієрархії нормативних актів за своєю юридичною силою є нижчими за Конституцію України. Але, виходячи з аналізу законодавства, визначити їхню позицію стосовно інших актів чинного законодавства не завжди видається можливим.

Проблема взаємодії міжнародних договорів та актів національного законодавства має не тільки логіко-теоретичний аспект. На законодавчому

рівні принцип пріоритетності норм міжнародних договорів над нормами внутрішніх законів України визначений частиною другою статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України», який продубльований у статті 3 Закону України «Про міжнародне приватне право». Але якщо в конкретному галузевому законі пріоритет міжнародних договорів не встановлений, можливість застосування зазначених норм чинних законів залишається під питанням: формально ці закони мають однакову юридичну силу та є рівними в ієрархічній структурі нормативно-правових актів.

Отже, в процесі застосування норм конкретних законів, у яких – на відміну від Закону України «Про міжнародне приватне право» та Закону України «Про міжнародні договори України» – пріоритет міжнародних договорів не встановлено, можуть виникати колізії між їх власними нормами та нормами міжнародних договорів. Це може призвести до неоднозначного застосування норм чинних законів України, які також врегульовані нормами міжнародних договорів.

Незважаючи на те, що Конституцією України міжнародні договори визнаються частиною національного законодавства, місце, яке вони посідають у законодавстві України, чітко не визначено. Також однозначно не визначений пріоритет норм міжнародних договорів над нормами національних законів. Це може призвести до виникнення колізій між міжнародними договорами та нормами національного походження.

Наскільки поширеним є встановлення в чинних законах України пріоритету міжнародних договорів? Послідовність реалізації в чинних законах України (зокрема кодексах) принципу пріоритетності норм міжнародних договорів можна дослідити методом контекстного пошуку. Контекстом виступають тексти законів України, а пошуковою системою – інформаційна система «rada.gov.ua», офіційний веб-портал Верховної Ради України [8]. На підставі знайденого масиву інформації можна здійснити контент-аналіз (аналіз змісту) норм, що врегульовують співвідношення міжнародних договорів та національного законодавства.

За даними інформаційної системи «rada.gov.ua» станом на травень 2016 року, в Україні є чинними 4867 законів, з яких 3932 закони про внесення змін та доповнень, про введення в дію, ратифікацію. Отже, предметом аналізу виступатимуть 935 законів, з яких тільки у 487 є посилання на міжнародні договори. З'ясуємо, в скількох з цих 487 законів встановлено пріоритет міжнародних договорів.

На сьогодні в Україні діє 21 кодифікований акт, що забезпечує детальне правове регулювання певної сфери суспільних відносин (кодекси). Посилання на міжнародні договори є в 19 кодексах України, а пріоритет норм, правил, положень міжнародних договорів над нормами, правилами, положеннями національних законів України міститься у 15 з них, тобто приблизно у 70 % від загальної кількості кодексів (різниця між термінами «норми», «правила», «положення» полягає в тому, що «правила» та «положення», які фактично означають одне й те саме, формують зміст поняття «норма»).

Частина друга статті 10 Цивільного кодексу України передбачає, що, якщо в чинному міжнародному договорі України, укладеному у встановленому законом порядку, містяться інші правила, ніж ті, що встановлені відповідним актом цивільного законодавства, застосовуються правила відповідного міжнародного договору України. Аналогічні норми містяться в Цивільному процесуальному кодексі України (частина друга статті 2), Господарському процесуальному кодексі України (частина третя статті 4), Сімейному кодексі України (частина друга статті 13), Митному кодексі України (частина третя статті 1), Кодексі адміністративного судочинства України (частина шоста статті 9), Повітряному кодексі України (частина друга статті 3), Податковому кодексі України (пункт 3.2 статті 3), Кодексі України «Про надра» (стаття 69) та Лісовому кодексі України (стаття 110).

У частині четвертій статті 9 Кримінального процесуального кодексу України, по суті, підтримується ця ж позиція, але в іншому формулюванні: у разі, якщо норми кодексу суперечать міжнародному договору, застосовуються положення міжнародного договору. Схожа за змістом, але відмінна за формулюванням, норма міститься у статті 12 Водного кодексу України: якщо міжнародним договором встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені водним законодавством України, то застосовуються норми міжнародного договору.

У Господарському кодексі України встановлено пріоритет норм міжнародного права щодо окремих груп праввідносин: захисту прав споживачів (частина четверта статті 39), підприємництва (частина друга статті 50), підприємств (частина друга статті 72) та іноземних інвестицій (частина перша статті 400).

Частина п'ята статті 3 Кримінального кодексу України містить вимогу відповідності законів України про кримінальну відповідальність положенням, що містяться в чинних міжнародних

договорах. При цьому пряма вказівка на пріоритет норм міжнародних договорів відсутня.

Конструкція з відильною нормою використана у статті 7 Кодексу торговельного мореплавства України, в якій зазначено, що відповідні міжнародні договори України застосовуються в Україні в порядку, передбаченому Законом України «Про міжнародні договори України».

У Кодексі цивільного захисту України, Кримінально-виконавчому кодексі України, Земельному кодексі України пріоритет міжнародних договорів не встановлено. В абзаці другому частини другої статті 4 Бюджетного кодексу України фактично йдеться про пріоритет норм, визначених самим кодексом.

Таким чином, у кодифікованих актах законодавства переважає позиція щодо домінування норм міжнародних договорів над нормами кодексів України. Винятки становлять кодекси, що врегульовують відносини захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій та функціонування єдиної державної системи цивільного захисту з визначення повноважень органів держави; порядок і умови виконання та відбування кримінальних покарань; земельні та бюджетні відносини.

Принципи, за якими в чинних законах України встановлюється пріоритет норм міжнародних договорів, є не завжди зрозумілими. Нерідко в близьких за сферами регулювання законах по-різному вирішене питання співвідношення норм міжнародних договорів та норм національного права.

Із 935 чинних законів України загальна кількість законів, у яких встановлено пріоритет міжнародних договорів, менша за 180, що становить приблизно 20 %. Найчастіше пріоритет міжнародних договорів присутній у законах України, що врегульовують відносини у сфері економіки, соціального забезпечення, культури, історії, телебачення, медицини, інформаційних технологій, екології, енергетики, охорони немайнових прав інтелектуальної власності, страхування, забезпечення прав людини та їх захисту, громадянства, переміщення осіб, інфраструктури, регулювання міжнародного співробітництва, безпеки, безпеки життєдіяльності, стандартів.

У більшості чинних законів України норма, що встановлює пріоритет міжнародних договорів, відсутня. Це стосується майже всіх конституційних, оперативних та значної частини звичайних законів. Як правило, ця норма відсутня в законах, що врегульовують: організацію, порядок діяльності вищих органів влади та статус їхніх

представників; засади утворення і діяльності місцевого самоврядування, політичних партій, засобів масової інформації та державної служби; територіальний устрій України; організацію і діяльність Збройних Сил України, прокуратури, органів дізнання і слідства, органів і установ виконання покарань; статус міст України; основи національної безпеки; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; організацію і порядок проведення виборів і референдумів; виключну (морську) економічну зону континентального шельфу; освоєння космічного простору. Відсутність пріоритету міжнародних договорів характерна для більшості законів, предмет яких, відповідно до частини другої статті 92 Конституції України, встановлюється виключно законами України: бюджетна та податкова системи; статус іноземних валют; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків тощо.

Є група законів, у яких пріоритет міжнародних договорів стосується окремих правовідносин, що входять у сферу регулювання цього закону, або за умови відповідності таких правовідносин конкретним критеріям. Так, наприклад, норми міжнародного договору застосовуються, якщо ними встановлено більш високі гарантії для учасників правовідносин, ніж ті, що передбачені законодавством України (частина друга статті 8 Закону України «Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки»), більш високий рівень гарантії (частина четверта статті 4 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»), більш високі вимоги щодо гарантії (стаття 5 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»), більш високі норми (частина друга статті 1¹ ЗУ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей») або більш високі вимоги (частина друга статті 4 Закону України «Про соціальні послуги»).

Пріоритет щодо окремої групи правовідносин, а саме щодо захисту ветеранів війни, визначений у статті 3 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; щодо визначення державного кордону, затвердження документів демаркації державного кордону, ширини територіального моря – статтями 3, частиною другою статті 4, статтею 5 Закону України «Про

державний кордон України»); щодо правил охорони таємниці іноземної держави чи міжнародної організації – у частині другій статті 3 Закону України «Про державну таємницю».

У частині другій статті 4 Закону України «Про засади державної мовної політики» зазначено, що в разі суперечності між нормами міжнародних договорів та законів України застосовуються норми, які містять більш сприятливі положення щодо прав людини.

Вочевидь, є декілька причин того, що в більшості чинних законів України відсутній пріоритет норм міжнародних договорів. Перша, на нашу думку, полягає в тому, що українське законодавство ще перебуває на етапі свого формування в напрямку дотримання світових стандартів у галузі права. А отже, поступово національне законодавство буде «підтягуватися» під уже сформульовані та сформовані принципи та стандарти. Друга причина пов'язана з тим, що предмет правового регулювання міжнародних договорів обмежений традиційними сферами їх регулювання (наприклад, права людини та громадянина та їх захист, інформаційні технології, екологія, енергетика, міжнародне співробітництво, безпека життєдіяльності, міжнародні технічні та технологічні стандарти в різноманітних галузях). Третя причина пов'язана з тим, що пріоритет національних норм продиктований свідомим наміром збереження

суверенітету держави у визначених сферах правового регулювання, як-от формування державних інститутів; організація, порядок діяльності вищих органів влади; територіальний устрій; засади утворення і діяльності місцевого самоврядування, політичних партій; основи національної безпеки; земельні відносини; бюджетна та податкова система. Утім, і ці сфери суспільного життя можуть зазнавати і зазнають впливу інших джерел міжнародного права, а саме: міжнародних звичаїв, загальних принципів права, доктрин тощо.

Аналіз національного законодавства в контексті міжнародних договорів України – тема для глибокого дослідження та обговорення. Багато проблемних питань уже висвітлено у вітчизняній літературі, однак чимало з них ще залишилися поза увагою дослідників. На нашу думку, питання, розглянуті в цій статті, а саме: невизначеність місця міжнародних договорів у системі законодавства України, непослідовна реалізація на законодавчому рівні конституційного положення про міжнародні договори як частину національного законодавства, виникнення в процесі застосування колізії між нормами міжнародних договорів та законів України, не завжди послідовна позиція законодавця щодо визначення пріоритету міжнародних договорів над законами України – потребують серйозної уваги з боку науковців та практиків.

Список літератури

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1906-15/print1433821168249669>. – Назва з екрана.
2. Про дію міжнародних договорів на території України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1953-12>. – Назва з екрана.
3. Про міжнародні договори України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3767-12/print1452672633821113>. – Назва з екрана.
4. Конституція (Основний Закон) УРСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/888-09/print1446840806117950>. – Назва з екрана.
5. Конституція (Основний Закон) СРСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77/print1452672633821113>. – Назва з екрана.
6. Современный философский словарь / под общей ред. В. Е. Кемеров. – М. ; Бишкек ; Екатеринбург : Одиссей, 1996. – 602 с.
7. Устав Организации Объединенных Наций и Устав Международного Суда [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_010/print1446840806117950. – Загл. с экрана.
8. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

I. Lykholat

NATIONAL LEGISLATION ANALYSIS IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL AGREEMENTS OF UKRAINE

The Constitution of Ukraine recognizes the international treaties as part of the national legislation. But their place in the legislation of Ukraine is not clearly defined. Also the principles and priorities in correlation of norms of the international treaties and norms of the national legislation are not clearly defined either. The author proves that only 70 % of existing codes and 20 % of existing laws of Ukraine define the priority of international treaties over the national legislation, and explains possible reasons of such conditions. Priority norms of the international treaties have been researched by methods of context search and content analysis. The context is presented by texts of Ukrainian laws and the search system is rada.gov.ua, an official site of Ukrainian Verkhovna Rada. Content analysis of norms that regulate correlation of the international agreements and the national legislation was accomplished in accordance with the found information array.

The vast majority of actual Ukrainian laws lack the priority of international law norms. The reasons for this are as follows: 1) Ukrainian legislation is in the process of its formation in the direction of sticking to the world standard in the legal area; 2) the subject of legal regulation of international agreements is limited by traditional areas of their regulation; 3) priority of Ukrainian law norms in separate areas of legal regulation is explained by a conscious intention of preserving the state's sovereignty in these areas.

The main problems of international agreements legal binding are as follows: an unidentified place of international agreements is the Ukrainian legislation system; inconsequent implementation of the term of international agreements as a part of national legislation; occurrence of a collision between norms of international agreements and Ukrainian laws; an inconsequent legislator's position regarding the definition of international agreements priority over Ukrainian laws.

Keywords: international treaties, national legislation, correlation, priority, method, context search, content analysis.

Матеріал надійшов 20.04.2016

УДК 340(477)

Сущенко В. М.

ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРАВНИЧОЇ ПРОФЕСІЇ В КОНТЕКСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано чинну нормативно-правову базу документів, що регулюють правничу діяльність, а також підкреслено роль європейських і міжнародних стандартів правничої професії в контексті функціонування правової системи України. Запропоновано конкретні заходи щодо підвищення рівня професійної відповідальності правників.

Ключові слова: деонтологічний кодекс, професійна етика, правнича професія, стандарти професійної правничої діяльності, професійна відповідальність правника, юридична освіта.

У структурі правової системи будь-якої держави, України зокрема, правничій професії належить провідна роль з погляду як розробки її концептуальних засад, так і реалізації функцій цієї системи на практиці.

Саме юристи є провідними фахівцями та експертами в підготовці проектів законів та інших нормативно-правових актів, представники саме нашої професії обіймають більшість (якщо не всі) посад у таких органах державної влади, як: суди, прокуратура, управління юстиції, органи внутрішніх справ, служба безпеки, митні та

фіскальні органи тощо. Значна роль працівників юридичних департаментів (юристів): міністерств, відомств, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій – в забезпеченні правового порядку в їх діяльності. Тому рівень розробки та втілення стандартів правничої професійної діяльності в житті суспільства і держави важко переоцінити.

Визнаними у світі правничими професіями є: адвокатська, суддівська, прокурорська, нотаріальна, – з яких лише адвокатська вважається самоврядною корпоративною професією, а в деяких