

ПРОНЮК Н.В.,  
аспірантка

*Інститут  
міжнародних відносин  
Київського національного  
університету імені  
Тараса Шевченка*



Особливістю сучасного розвитку права на національному і міжнародному рівнях є народження нових галузей та підгалузей, що зумовлено складністю і суперечливістю процесів державного будівництва в Україні, правовим вакуумом з деяких проблем, недосконалістю нормативно-правових актів “першої хвилі” (кін.80-поч.90 х рр.) – це вимагає розробки, розширення та вдосконалення нової законодавчої бази<sup>1</sup>.

За останні 10 років парламент України ратифікував понад 400 міжнародних договорів, але кількісні показники не відповідають станові справ у сфері гармонізації українського законодавства з європейським і міжнародним правом, яка залишається практично на рівні декларацій<sup>2</sup>. Відсутні чіткі юридичні механізми, за яким норми відповідних міжнародних договорів діяли б як норми національного законодавства. Для реалізації правозастосувальної діяльності держави у сфері міжнародного права необхідна організаційна, систематична робота з удосконалення галузевого законодавства. Сприяти цьому може розробка найбільш ефективних засобів застосування

**НАЦІОНАЛЬНО-  
ПРАВОВІ  
ПЕРЕДУМОВИ  
ЗАСТОСУВАННЯ  
МІЖНАРОДНОГО  
ПРАВА У  
ЗАКОНОДАВСТВІ  
УКРАЇНИ:  
ПРОБЛЕМИ  
ТЕОРІЇ І  
ПРАКТИКИ**

міжнародного права залежно від галузі національного права (пряма дія, трансформація, інкорпорація). Зарубіжний досвід свідчить про низьку ефективність прямої дії ратифікованих міжнародних договорів, а надійним засобом реального їх впровадження є врахування вимог міжнародного права при підготовці проектів національних законів шляхом проведення їх експертизи, внесення змін і доповнень до чинних актів – для нас вони також є прийнятними.

Декларація про державний суверенітет України 1990р. визначила основні засади взаємодії міжнародного права і національного за принципом “переваги норм міжнародного права перед нормами внутрішнього права”. Ст.9 Конституції закріпила відповідні положення імплементації норм міжнародного права у національному законодавстві, які мають створити “таку систему застосування міжнародного права у внутрішньому правопорядку, яка б дала змогу Україні сумлінно та ефективно виконувати свої міжнародні обов’язки” і перед відповідними органами, науковцями постає завдання вивчити масив міжнародних договорів, до яких Україна ще не приєдналась, але які містять норми про права і свободи людини, що залишились поза Конституцією.

У змісті її норм простежується “європейська орієнтація”, утворюючи міцну юридичну основу правової системи для залучення України до традицій державного і суспільного життя, спільних для Об’єднаної Європи (право власності та підприємницької діяльності, захист конкуренції, рівність суб’єктів перед законом). На відміну від Основного Закону 1978 р., вона виходить з єдності міжнародного і національного права, відкритості конституційної системи. У Конституції виділяють “міжнародно-узгоджені” норми – прийняті через виконання міжнародних зобов’язань (легітимність проголошення незалежності України, цілей зовнішньої політики, громадянство, основні права і свободи людини); і “міжнародно-гармонізовані” норми-запозичення елементів передового досвіду, які законодавцем були сприйняті як модель для інституційних вирішень в Україні (форми представницької та безпосередньої демократії, розподіл влад, верховенство права, форми власності, національні меншини, конституційна юрисдикція, місцеве самоврядування<sup>3</sup>). З’явилися і міжнародно-релевантні норми, пов’язані із застосуванням нового напряму юридичної доктрини України.

Розв’язуючи питання інкорпорації норм міжнародного права до національного права у Конституції розмежовані механізми посередньої інкорпорації – щодо міжнародних договорів, віднесення яких до законодавства України залежить від прийняття закону, яким парламент надає згоду на їх ратифікацію; і прямої інкорпорації – щодо загальнообов’язаних принципів, норм міжнародного права (ст.18 Конституції); їх пряма дія обмежена у правовому порядку України сфе-

рою зовнішньополітичної діяльності і цим національні суди та ін. правозастосовчі органи поставлено перед проблемою юридичного визначення цієї сфери.

- Аналізуючи стан законодавства України, можна зробити такі висновки:
- 1) у результаті акту ратифікації Верховної Ради України норми міжнародних договорів набувають статусу норм національного права і відповідно підлягають застосуванню (ч.1 ст.9 Конституції, Закон “Про дію міжнародних договорів на території України”);
  - 2) у випадку колізії норм ратифікованого договору й українського законодавства перевага надається положенням міжнародних договорів (ч.2 ст.17 Закону “Про міжнародні договори України”);
  - 3) договори, що суперечать Конституції України, не можуть бути ратифікованими до моменту внесення відповідних змін до неї (ч.2 ст.9 Конституції, п.9 ст.7 Закону “Про міжнародні договори України”).

Існуюча схема дії норм міжнародного права у внутрішньому праві України викликає певні зауваження: відсутнє розмежування норм звичаєвого і договірної права – не передбачено порядку застосування міжнародних звичаєвих норм, а практика застосування міжнародного права свідчить, що взаємодія між ними забезпечується дією договірних та звичаєвих норм – ця прогалина в законодавстві є значною перешкодою для повноцінної імплементації міжнародних стандартів. Договірна норма міжнародного права безпосередньо стає частиною національного права, але формулу закону було запозичено механічно з іншої правової системи (230-річна доктрина В.Блекстона для прецедентної системи, а в Україні статутна система права). Тому, надаючи нормам міжнародного права статус національних, слід визначити місце відповідних нормативно-правових актів у ієрархічній системі законодавства. Випадають за межі конституційного врегулювання договори, щодо яких не вимагається ратифікація та згода Верховної Ради України, швидше вони є обов’язковими для нашої країни, але їх не можна застосовувати при вирішенні спорів між суб’єктами права. Ст. 9 Конституції України не забезпечує ліквідації конфліктів після прийняття нових угод (після їх вступу в силу), тобто не вирішено питання рангу угод і остаточно не врегульовано проблему співвідношення міжнародного і національного права. Лише Конституційний Суд України може дати належне тлумачення відповідній її норми.

Виникнення конфліктів (колізій) зумовлене неоднаковістю природи міжнародного та внутрішнього права, але їх можливо розв’язати за допомогою юридичної техніки, що свідчить про готовність суб’єктів міжнародного права пристосувати законодавство здійснювати свої зобов’язання. Важливість спеціальних положень законів України про пріоритет правил, встановлених у ратифікованих міжнародних дого-

ворах у випадку колізії їх з національним законодавством зумовлюється тим, що законодавство України не завжди є узгодженим з міжнародними зобов'язаннями і тут зустрічаємо відсилку до міжнародних договорів. Складною є проблема гармонізації, коли правові колізії пов'язані з Основними Законами держав – це зокрема, стосується колізій між Конституцією України (положення про єдине громадянство) і Європейською конвенцією про громадянство (випадки подвійного громадянства для громадян різних країн при вступі у шлюб, для їх дітей). Для ратифікації даної конвенції потрібні відповідні зміни у Конституції і це важливо, бо існуюча дисгармонія не є виправданою з точки зору однакового забезпечення фундаментальних прав людини на європейському і національному рівнях.

Є випадки неточного тлумачення або неможливості взагалі виконання положень міжнародних конвенцій, ратифікованих Україною (Закон про статус біженців і Закон про внесення змін до Кодексу про шлюб і сім'ю у зв'язку з усиновленням іноземними громадянами українських дітей). Різні міжнародні норми залежно від змісту і юридичної сили потребують різних підходів під час їх трансформації до національного права: наприклад, імплементація міжнародних стандартів прав людини у національне законодавство не обмежується власне їх трансформацією – вони впливають на все законодавство країни, тому рівень їх забезпечення є показником розвитку права і громадянського суспільства. Це складова процесу формування системи законодавства України, вимагає його узгодження з міжнародним правом, усунення внутрішніх суперечностей у законодавстві. Необхідно чітко визначити ті галузі законодавства, які не відповідають міжнародним стандартам.

Частиною загальної мети приведення законодавства України у відповідність з міжнародно-правовими стандартами у галузі прав людини універсального (ООН, ЮНЕСКО...) і регіонального рівнів (РЄ, ОБСЄ). є визнання та використання міжнародних процедур, механізмів контролю, звітності, скарг і цьому сприятиме співробітництво та обмін між національними і міжнародними інститутами заохочення й захисту прав людини. Нема гарантії, що з часом Конституція не буде вужчою за міжнародні стандарти, особливо в галузі прав людини, і юридична сила міжнародно-правових актів може бути визначена самим міжнародним правом.

Уже почався якісно новий етап правового розвитку, вдосконалення чинного законодавства: закріплено високий правовий статус людини і громадянина і його реалізація залежить від здатності, насамперед, правоохоронних органів, сприймати своє призначення як служіння кожній людині, охороняти і захищати її права і свободи, забезпечувати її безпеку. У центрі системи інститутів захисту прав людини на національному рівні має бути незалежний суд, безпосередньо застосовуючи норми міжнародного права – це суттєва

відмінність від суду минулого. Тому норми міжнародного права повинні мати конкретний зміст, здатний породжувати права й обов'язки для фізичних і юридичних осіб, бути правовим підґрунтям для індивідуальних правозастосовчих актів.

Для реалізації парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини введено інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а ст.55 Конституції передбачає, що після використання всіх національних засобів правового захисту громадянин має право звернутися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ, членом яких є Україна. Але реальна ситуація у цій сфері поки не відповідає міжнародним стандартам і негативно впливає на демократичні перетворення.

Звертаючись до ст.6 Закону "Про правонаступництво України" ("Україна підтверджує свої зобов'язання по міжнародних договорах, укладених УРСР до проголошення незалежності України"), обґрунтованим є висновок, що міжнародні договори, ратифіковані Президією ВР УРСР, можуть розглядатися також підпадаючими під дію ст.9 Конституції як частина законодавства (Конвенція ООН про боротьбу з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 р., ратифікована Постановою ВР УРСР 1991 р.; Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р., ратифікована Президією ВР УРСР)<sup>2</sup>. Мінська угода про заснування СНД 1991 р. ("договірні сторони гарантують виконання міжнародних зобов'язань, що впливають з договорів колишнього СРСР") та Алма-Атинська декларація 1991 р. (додатково обумовила гарантування зобов'язань радянської держави їхньою відповідністю внутрішньодержавним конституційним процедурам) – залишили відкритим питання щодо механізму виконання договірних зобов'язань колишнього СРСР, у т.ч. двостороннього характеру, тобто ці домовленості не означали автоматичного наступництва. Практичний підхід України, ін. країн СНД (за винятком РФ) до забезпечення правонаступництва щодо договорів було закріплено Меморандумом про порозуміння 1992 р., за яким наступництво щодо двосторонніх договорів колишнього СРСР мало ґрунтуватися на звичних для міжнародної практики методах переговорів та пошуку взаємоприйнятних рішень – підтверджено невід'ємне право України як держави- правонаступниці в односторонньому порядку розглядати з кожною державою-стороною договору, укладеного СРСР, конкретні домовленості щодо долі таких міжнародних договорів.

У циркулярній ноті 19.01.1994 р. МЗС заявило, що Україна "є однією з держав- правонаступниць СРСР всього комплексу наслідків правонаступництва, у т.ч. і щодо міжнародних договорів, укладених колишнім СРСР". Водночас двосторонні угоди СРСР (близько 13 тис.) у частинах, прийнятних для України, застосовуватимуться згідно зі згаданою нотою доти, "поки держави не домовляться про інше".

Таким чином, з Австрією, США, Польщею, Швейцарією, Норвегією досягнуто домовленостей про чинність двосторонніх договорів СРСР, які як правило, містять у додатку списки угод, що продовжують зберігати чинність, а також ті, що перестали існувати<sup>5</sup>. Але з більшістю країн не існує спеціальних домовленостей про такі договори і через складність процедури оформлення правонаступництва, наврайд чи вони будуть укладені. Тому при визначенні чинності двосторонніх угод колишнього СРСР у стосунках з такими державами слід виходити з презумпції обмеженого континуїтету.

У Конституції не вказано, про яку чинність йдеться – самого договору чи для України. Так, ст.17 Закону “Про міжнародні договори України” встановлює, що їх дія починається з моменту ратифікації, та не завжди чинні міжнародні договори України навіть після ратифікації, з міжнародно-правової точки зору, є чинним для України. Так, Україна ратифікувала Європейську конвенцію з прав людини 17.07.1997 р., за ст.66 Конвенції для тих держав, що приєдналися, вона набирає чинності після здачі ратифікаційних грамот Генеральному секретареві РЄ (Україна здала 29.07.1997 р.). Отже, Європейський суд з прав людини не може розглядати справи про порушення прав, що сталися у цей проміжок часу, а українські судді за законодавством повинні приймати їх до розгляду.

Однією з умов віднесення міжнародного договору до національного законодавства є його оприлюднення, яке, на жаль, не вказано у Конституції, але повинно мати місце і враховуватися при використанні угод як джерел внутрішнього права. Ф.Мартенс зазначав, що неоприлюднення договору може бути рівнозначним його невиконанню. Нералізація цього акту порушує ст.57 Конституції про право людини знати свої права й обов'язки. З оприлюдненням договорів пов'язана технічна проблема автентичного перекладу, які часто не виконуються українською мовою, і вона може стати правовою, якщо у перекладі є недоліки, що покладають на людину додаткові обов'язки чи обмежують у правах. Це теж може розцінюватися як порушення ст.57 Конституції. Необхідно скласти перелік міжнародно-правових угод, згода на обов'язковість яких для України була надана відповідно до чинного законодавства, вивчення міжнародних договорів, до яких Україна поки не приєдналася. Цей перелік і самі тексти договорів мають бути відомі громадянам, адже, наприклад, з ратифікованих Україною 1996 р. більше 50 міжнародних договорів у “Відомостях Верховної Ради України” не був опублікований жоден.

Варто визначити орієнтовний напрямок розвитку українського законодавства аби усунути перешкоди на шляху імплементації норм міжнародного права. Якщо ми зацікавлені у входженні в європейський правовий простір, то повинні здійснювати теоретичні дослідження для пошуку оптимального співвідношення вимог світової спільно-

ти, традицій української школи права та стану нашого законодавства. Не використовуються можливості порівняльного правознавства, результати порівняльно-правових досліджень на предмет з'ясування повноти та якості проведеної імплементації норм міжнародного права, забуваємо про неможливість механічного перенесення положень правових актів в умови України. Сучасні галузі національного права і законодавства не можуть будуватися на основі однієї школи права, а мають синтезувати кращі ідеї усіх напрямів. У перехідних умовах законодавство стає стабілізаційним чинником, здатним створити нормативні умови для розбудови економіки і державності України, які залежать від ефективності законотворчої діяльності та еволюційного процесу правотворчості у суспільстві.

Відбувається гуманізація кримінального законодавства – виходячи з “Мінімальних стандартних правил поводження з ув'язненими” 1955 р. скасовано деякі обмеження режимного характеру, обмеження листування, смертну кару; реформується пенітенціарна система; прийнято закони у сфері інформації, які визначають правовий механізм доступу громадян до інформації та ін. (закони про порядок в'їзду й виїзду, свободу мирних зборів, оскарження неправомірних дій посадових осіб), без яких неможливий надійний захист прав людини. Договори, що встановлюють кримінальну відповідальність за певні дії, підлягають трансформації шляхом, як правило, доповнення відповідною статтею Кримінального кодексу, бо навіть, якщо формулювання злочину у договорі влаштовує державу, там не може бути санкції – вона встановлюється компетентними органами договірних сторін, з урахуванням особливостей правових систем. Конвенції про боротьбу з торгівлею людьми та експлуатацією проституції третіми особами 1949 р. (чинна для України з 1955 р.), про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства 1988 р. (для України чинна з 1994 р.)<sup>6</sup> – цей перелік можна продовжувати, коли відсутній склад відповідних злочинів у національному законодавстві. У новому Кримінальному кодексі України 2001р. (розд. XX “Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку”, розд. XIII “Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення” тощо) багато статей введено у відповідності з міжнародними конвенціями та договорами, учасником яких є Україна.

Стрімкий темп законотворчості породив проблеми усередині законодавства та у його застосуванні на практиці – тому необхідно обрати таку стратегію, яка б передбачила правові наслідки для України вступу до міжнародних організацій; напрями розвитку законодавства для наближення до міжнародно-правових вимог; систематизацію законодавства, впорядкування й оновлення його структури, вдосконалення процесу

підготовки і прийняття законів, створення дієвого механізму виконання нормативно-правових актів. Зрушення тут пов'язують із створенням єдиної системи правової інформації, доступної для фахівців.

Україна набула повноправного членства в 50 міжнародних організаціях, головними передумовами чого були визнання нею принципу верховенства права, забезпечення прав та основних свобод людини. А для входження у правове поле Європи Україні потрібно прийняти нові або внести зміни до 4 тис. нормативно-правових актів – фактично йдеться про створення нового законодавства, у більшості започаткованого на міжнародних стандартах, які раніше не використовувалися у практиці нашої держави. Здійснення цих перетворень можливе за умови активного зближення законодавства України з правом ЄС, РЄ, ОБСЄ, інших міжнародних організацій. З 1992 р. РЄ розробляє проекти правової допомоги для поліпшення законопроектної діяльності (експертизи законопроектів, консультації, семінари); контролю за проведенням конституційної та судової реформ в Україні тощо<sup>7</sup>. Не дивлячись на це, зближення національного законодавства з європейським правом, яке не ліквідує, а лише пом'якшить поступове визнання права ЄС, відбувається поволі. Адже залишається проблема створення національно-правових передумов (Конституція, закони України і судова практика не мають спеціальних положень, які б полегшували поступову правову інтеграцію України), хоча певні досягнення уже спостерігаються – створюються механізми такого зближення (Контактна група, Міжвідомча координаційна рада із зближення законодавства, відділи європейської інтеграції при міністерствах і т. і.).

У 1995 р. підписано Рамкову конвенцію про захист національних меншин, а на національному рівні – раніше Законом “Про національні меншини в Україні” 1992 р. і Конституцією (ст. ст. 11, 24) закріплено розвиток індивідуальних, колективних, групових прав осіб та національних меншин, що сприяє збереженню їх етнічної ідентичності. Таким чином, Україна повертається, а не входить до міжнародного правового простору і бере участь у захисті прав людини.

Створення національної системи захисту прав інтелектуальної власності в Україні почалося майже одночасно з проголошенням незалежності і можна зробити висновок про певний прогрес у запровадженні міжнародно визнаних норм та стандартів у національне законодавство. Україна приєдналася до більше 10 міжнародних угод з питань охорони прав інтелектуальної власності і міжнародних організацій у цій сфері. Для імплементації вимог Угоди про торгівельні аспекти прав інтелектуальної власності внесено відповідні положення до Цивільного, Кримінального, Митного кодексів і передбачається створити необхідну інфраструктуру, у т. ч. спеціалізований суд для захисту інтелектуальної власності.



Країна, яка вступає до СОТ, бере на себе зобов'язання впроваджувати правила торгівлі та приєднатися до угод (29 правових актів)<sup>8</sup>. Діюче національне законодавство в галузі зовнішньої торгівлі, сільського господарства, іноземних інвестицій та приватного сектору вимагає змін і доповнень для ефективного розвитку економіки і забезпечення інтеграції України на взаємовідних умовах. Завданнями Експертної ради з законодавства про зовнішню торгівлю та іноземні інвестиції при Комітеті Верховної Ради України у закордонних справах саме є:

- а) вивчення зарубіжного законодавства із зовнішньоекономічної діяльності; інвентаризація й аналіз діючого законодавства щодо відповідності міжнародним зобов'язанням України, нормам міжнародних організацій;
- б) підготовка пропозицій до проектів законів з питань зовнішньої торгівлі та іноземних інвестицій, внесенню змін і доповнень у діючі законодавчі акти – близько 30-40 законів та оцінка їх наслідків; узагальнення законодавчих пропозицій організацій та громадян.

Найбільші проблеми у питаннях імплементації пов'язані з економічною кризою, відсутністю багатьох правових інститутів, механізмів та процедур. В Україні населення мало обізнане з механізмами правового захисту, слабо розвинений правозахисний рух. Тому імплементація норм та стандартів міжнародного права у національне законодавство перебуває у початковому стані. Дається ознаки відсутності в Україні концепції інтеграції, комплексних програм встановлення та розвитку відносин з міжнародними організаціями, гармонізації нашого законодавства з правовими системами міжнародних організацій, де Україна вже є членом, через відсутність комплексної оцінки та загальної характеристики міжнародних конвенцій. Суттєвої шкоди завдають неузгодженість дій влади у забезпеченні контролю за дотриманням ратифікованих міжнародних договорів, розробленні пропозицій їх імплементації у національне законодавство.

Реалізація правової реформи повинна бути відображена в інтеграційних нормативних процесах з використанням міжнародно-правового досвіду, зокрема втіленням досягнень юридичної практики у національне законодавство, одним з видів якого є імплементація норм міжнародного права. Якщо, наприклад у сфері прав і свобод людини, уже відчуваємо позитивні результати такого використання, то в інших відповідна робота не починалася, але все ж таки вирізняються сталі тенденції та якісна новелізація права. Нова сутність права (не результат діяльності держави, а основа її функціонування) створить реальні умови для ефективної гармонізації законодавства України з міжнародним правом, правом ЄС, країн СНД зі збереженням в національному законодавстві власних особливостей. Під час

будівництва нової правової системи (а не реформи старої) повинні бути забезпечені умови для нормального функціонування незалежного ініціативного громадянського суспільства, що дасть змогу закріпити інститути народовладдя, забезпечити на рівні міжнародних стандартів дотримання конституційних прав і свобод громадян України, прискорити проведення реформ та забезпечити Україні гідне місце в світовому співтоваристві.

#### ПОСИЛАННЯ

- <sup>1</sup> Муцький П.П. Проблеми і перспективи розвитку вітчизняного та міжнародного етнополітичного законодавства // Науковий вісник Дипломатичної академії України. – 2000. – Вип.3. – С.155.
- <sup>2</sup> Шемшученко Ю. Конституція України і права людини // Право України. – 2001. – №8. – С.13-15.
- <sup>3</sup> Мартиненко П.Ф. Узагальнення практики взаємодії Конституції України і міжнародного права // Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права. – Т.1. – Вип.1. – Осінь, 2000. – С.45.
- <sup>4</sup> Ліщина І.Ю. Міжнародні договори як частина національного законодавства України: проблеми і перспективи // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. – Вип.47. – Х., 2001. – С.4.
- <sup>5</sup> Мельник А.Я. правонаступництво України стосовно двосторонніх міжнародних договорів СРСР // Держава і право. Збір. наук. праць. – Вип.9, – С.456.
- <sup>6</sup> Чубарев В.Л. Проблема співвідношення міжнародного і національного права та Конституція України/ Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства. Зб. наук. праць. – Вип.2.-К.,1997.-С.51.
- <sup>7</sup> Опришко В. Питання трансформації Європейського права в законодавство України // Право України. – 2001, №2. – С.29.
- <sup>8</sup> Аланока С. Шлях до СОТ – коли далеке так близько // Інформаційний бюлетень UEPLAC. – 2001. – Вип. 15. – С.1.

*Надійшла до редакції 05.03.2002*