



Ю.К. Айвазян,  
адвокат  
(Науковий керівник професор Мурашин О.Г.)

## Імплементация міжнародно-правових актів в національне законодавство України

**Ключові слова:** імплементация, міжнародно-правовий акт, процедура імплементация, правила імплементация, теорія імплементация.

Сучасна політична, державотворча, соціальна діяльність багатьох держав характеризується тенденціями об'єднання різноманітних країн в єдину спільноту, яка ґрунтується на загальнолюдських принципах організації суспільних відносин. Зазвичай такі принципи знаходять своє відображення в різноманітних міжнародно-правових документах, які встановлюють певні правила в конкретних сферах життєдіяльності суспільства і держави. Актуальність проблематики імплементация міжнародно-правових актів в національне законодавство України підсилюється в сучасних умовах активної зовнішньополітичної діяльності нашої держави з приєднання до певних міжнародних організацій.

Разом з тим, виникають певні складнощі з практичною реалізацією, втіленням зазначених положень в практичну діяльність кожної окремої країни. Це пов'язано з двома основними аспектами:

1. Різні історичні умови розвитку окремих суспільств (або їх груп) на Планеті призвело до появи декількох основних підходів до правового регулювання суспільних відносин, які знайшли своє відображення в формуванні так званих правових систем: романо-німецька, або сім'я континентального права, англо-американська, або сім'я загального права тощо. Фактично кожна з сучасних цивілізацій на Планеті має свої ха-

рактерні особливості в цих питаннях [12].

2. На даний момент в межах як вітчизняної юридичної науки, так і за кордоном немає єдиного погляду на порядок (процедуру) та правила адаптації положень міжнародно-правових актів до національної правової системи конкретної держави, так званої імплементация.

Проблема імплементация міжнародних договорів традиційно досліджувалася в науці міжнародного права. З означеної тематики відомі праці таких юристів-міжнародників, як О. Анісімов, М. Антонович, І. Бліщенко, Е. Бредлі, М. Буроменський, В. Буткевич, А. Гавердовський, В. Гаврилов, Л. Гусейнов, В. Денисов, М. Дженіс, А. Дмитрієв, М. Ентін, В. Євінтов, О. Зайчук, Н. Захарова, Г. Ігнатенко, В. Карташкін, Р. Кей, В. Кофман, І. Лукашук, Р. Махефаман, С. Марочкін, Д. Мердок, Н. Миронов, Р. Мюллерсон, А. Норгаарда, О. Прагнюк, В. Семенов, А. Стремоухов, А. Талалаєв, Г. Тункін, М. Черкес, С. Черниченко та інших. Однак у цих працях здебільшого відображались проблеми міжнародно-правової, а не внутрішньоправової імплементация. Імплементацияних проблем торкалися і деякі представники галузевих юридичних наук, а саме: Ю. Грошевий, В. Дрьомін, І. Клепицький, В. Ковальський, В. Коссака, А. Мавлонов, А. Мацко, А. Мезяєв, В. Тацій, Н. Цись,

Л. Чубарев, чії судження, висновки, як правило, не претендували на загальнотеоретичний статус.

На нашу думку, необхідно розглянути основні теорії імплементації, які виникли за різних історичних умов, та сформулювати сучасне бачення правил та процедури такої діяльності. Це надасть можливість з науковою обґрунтованістю підходити до питань приєднання України до різноманітних міжнародно-правових угод та запропонувати шляхи подолання сучасних проблем з національним законодавством України.

З теоретичної точки зору імплементація норм міжнародного права в національне законодавство, як відомо, являє собою втілення норм міжнародного права в законодавство відповідної держави, а також у практичну діяльність суб'єктів у національному праві. Відповідно імплементація (реалізація) охоплює законотворчий і правозастосовчий рівні [10, 174]. “Вона виражається в цілеспрямованій діяльності суб'єкта, покликаної забезпечити здійснення норм міжнародного права” [9, 201]. Наше дослідження спрямоване лише на перший вид імплементації, оскільки правозастосовча імплементація — питання, яке потребує окремого розгляду.

Ми пропонуємо визначати імплементацію (від латинського *impleo* — наповнюю, виконую) як діяльність держави, форми і методи якої визначаються самостійно і яка спрямована на практичну реалізацію міжнародних правових норм.

У XVIII столітті в системі загального права Англії виникає так звана теорія адаптації, суть якої зводиться до того, що міжнародне право автоматично визнається складовою частиною права національного. Необхідно відзначити, що ця теорія виникає і довгий час застосовується саме в практичній діяльності суддів, які часто посилалися на міжнародні норми права у вирішенні конкретних юридичних справ. За цією теорією, міжнародне право в принципі підлягає прямому застосуванню судами держави, якщо відсутній перешкоджаючий цьому закон. Так, там де можливе узгодження міжнародного та національного

права, суд повинен його здійснити. Якщо є закон, що суперечить міжнародному праву, суд повинен застосувати закон навіть всупереч міжнародному договору. Тобто, як частина національного законодавства визнається лише те міжнародне право, яке не суперечить конституції та пізніше прийнятим національним законам, а також визнається судами. Суди зобов'язані визнавати міжнародний договір національним правом уже в силу дії самої конституції.

Істотною ознакою та особливістю теорії адаптації є те, що рецепція міжнародного права відбувається без зміни змісту норм. Держава за допомогою нормативного акту відкриває міжнародному праву шлях в національний правопорядок, не перетворюючи його у національне право [16, 8]. Протягом усього XX століття дискусії з цього питання не припинялися [15, 129].

Історично другою виникає так звана моністична концепція, яка ґрунтується на твердженні примата національного права над правом міжнародним. Коріння цієї теорії можна знайти в філософії Гегеля, який стверджував, що міжнародне право це сума волі декількох держав [11, 11]. Теорія визнає суверенну волю держав єдиним джерелом обов'язковості (*vis obligandi*) як національного, так і виведеного з останнього міжнародного права. Самостійність міжнародного права, як явища, заперечується даною теорією, що у свою чергу веде до протиріч методологічного характеру. Адже джерело обов'язковості міжнародного звичаєвого права, наприклад, неможливо виводити з волі однієї держави, тут потрібне визнання звичаю більшістю суб'єктів міжнародного права [13, 261—262].

Практично одночасно з моністичною теорією виникає ще одна, яка розглядає міжнародне та національне право як два явища, що практично не пересікаються. Вона отримала назву дуалістичної. Міжнародне право протиставляється праву національному в двох аспектах:

1. Національне право регулює відносини усередині держав, тобто між фізичними і юридичними особами, а також між ос-

таніми та самою державою. Предметом же міжнародного права є відносини між останніми й самою державою.

2. Другим аспектом є джерела обов'язковості обох правопорядків: якщо джерелом нормативності національного права є державна воля, то в міжнародному праві нормативність залежить від спільності волі держав, тобто визначається "загальною волею" [15, 139—140].

Пануючою в таборі дуалістів доктриною стала не радикальна теорія Трипеля [16], яка суворо розмежовує міжнародне та національне право, як непересічні правопорядки, а помірний дуалізм, розроблений його послідовниками вже в середині ХХ століття [1, 31]. Дана течія пропонує розглядати міжнародне і національне право як явища з тісною взаємодією. Обидва правопорядки можуть відсилати один до одного, причому відсилання може бути здійснене або в матеріальній формі рецепції, інакше кажучи, запозичення міжнародно-правової норми із частковою зміною її змісту, а також адресатів, джерела обов'язковості, або в ході формального затвердження [15, 142]. Таким чином, допускається участь міжнародного права у формуванні та регулюванні відносин, що є предметом національного права. При цьому міжнародне право може юридично зв'язувати національні правопорядки за умови внутрішньодержавного дозволу [15, 150].

Наукові суперечки середини ХХ сторіччя щодо співвідношення міжнародного та національного права в сучасному світі втратили своє значення, що визнається багатьма авторами [13, 263; 2, 131]. Це викликано, принаймні, двома факторами. По-перше, позиція помірною дуалізму, що знайшла своє визнання в багатьох континентальних державах, у своїх результатах подібна з висновками помірною монізму в тому, що стосується практичних наслідків для повсякденної юридичної практики: обидві теорії ґрунтуються на пріоритеті міжнародного права над національним правом. По-друге, якщо розходження між монізмом і дуалізмом і зберігали практичну значимість, то лише в часи протистояння

двох політичних таборів, коли дуалізм радянського права намагався приховати намір підкорити дотримання норм міжнародного права вищим політичним вимогам держави і виключити застосування міжнародного звичаєвого права у внутрішньодержавній сфері [2, 131].

Необхідно зазначити, що в сучасному світі ще й досі не вироблено єдиного бачення співвідношення міжнародного та національного права, відсутні загальноприйняті схеми імплементації. Наприклад, в англійському та американському праві було створено декілька прецедентів, згідно з якими застосування звичаєвих норм міжнародного права можливе, якщо вони не суперечать положенням внутрішніх законів. Крім того, загальне право має пріоритет стосовно звичаєвого міжнародного права [8, 141].

В країнах континентальної Європи трансформація норм міжнародного права відбувається в більшості випадків на конституційному рівні. Так, стаття 25 Основного Закону ФРН проголошує загальні правила міжнародного права складовою частиною федерального права. Вони мають пріоритет перед законами та створюють права і обов'язки для жителів федеральної території безпосередньо. Стаття 10 Конституції Італії визначає: "Правовий порядок Італії узгоджується із загальновизнаними нормами міжнародного права" [7, 64]. Ідентичні формулювання втримуються в статті 9 австрійської та у статті 7 іспанської Конституцій.

Нарешті, окремі договори особливої важливості, такі як установчі договори Європейського Союзу, іноді займають панівне місце в правовій системі держави, що найчастіше дає їм верховенство над окремими положеннями конституції (Італія).

В практиці держав зустрічається й безпосереднє застосування договірною права у внутрішньодержавній сфері. За голландським конституційним правом договори, які за своїм змістом можуть зобов'язувати всіх осіб, стають обов'язковими у внутрішньодержавній сфері з моменту їхнього опублікування [14]. Мова йде про пріоритет

договору, що створює права та обов'язки безпосередньо для суб'єктів національного права, перед національним законом, хоча б останній і був прийнятий після вступу в дію договору. При цьому такий міжнародний договір не вимагає спеціальної ратифікації.

Однак ще багато країн не визнають пріоритету міжнародного права над правом національним. В даному випадку загальновізані принципи міжнародного права, які містяться в договорах, пактах, до яких приєдналися такі країни, повинні бути імплементовані в поточне законодавство.

Мова йде не лише про такі країни, як Норвегія, де дотепер діє Конституція 1814 р., хоча й зі значними змінами та доповненнями, але й про країни, де конституції прийняті в післявоєнний час (Конституція Данії в 1953 р.; Форма правління Швеції 1974 р.; Основний закон Фінляндської Республіки 1999 р.).

У конституціях Данії та Ісландії не містяться вказівок на пріоритет національного законодавства перед нормами міжнародного права. Але окремі положення основних законів цих країн визначають, що ті або інші питання можуть регулюватися тільки національним законом. Існуюча у всіх Скандинавських країнах практика виходить з того, що одночасно з поданням на ратифікацію в парламент міжнародного договору, уряд передає до нього законопроекти про внесення відповідних змін до національного законодавства.

В національному законодавстві України питання щодо міжнародно-правових актів вирішується так:

1. Стаття 9 Конституції України: "Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України" [3].

2. Стаття 19 Закону України "Про міжнародні договори України" від 29 червня 2004 р.: "Чинні міжнародні договори Ук-

раїни, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства.

Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору" [4].

Ці законодавчі постулати начебто виключають дискусію щодо того, як буде діяти міжнародний договір у внутрішньому національному праві і який статус він буде в ньому мати. Однак, якщо проаналізувати наведені норми детальніше, то можна зробити висновок, що вони містять лише загальні, основоположні принципи щодо вирішення проблеми реалізації міжнародно-правових зобов'язань України. Тому виникає потреба в їхній конкретизації в інших спеціальних нормах, які й можна буде вважати результатом імплементативної правотворчості щодо конкретних міжнародних договорів.

Крім цього, як відомо, міжнародні договори поділяють на такі, що можуть бути реалізовані самостійно, і такі, що не можуть. Це безпосередньо впливає на характер їхньої дії (пряма або опосередкована) у внутрішньому правопорядку, що є надзвичайно важливим для реалізації міжнародного договору: адже якщо договір належить до тих, що вимагають опосередкування, він постійно потребує національних імплементативних і, в першу чергу, правотворчих ресурсів для його реалізації.

На нашу думку, не може бути й мови про пряме застосування міжнародно-правових норм, "обходячи" національну правову систему, оскільки вони включаються Конституцією в національну правову систему, діють як частини цієї системи, застосовуються відповідно до її цілей і принципів, а також у встановленому нею процесуальному порядку. Взаємодія міжнародного та національного права з практичної точки зору вимагає засвоєння

норм міжнародного права таким чином, щоб вони могли практично застосовуватися в правовій системі й в першу чергу, у необхідних випадках, національними судами. Необхідно зазначити, що сама ідеологія міжнародного права не пов'язує пріоритет міжнародного права з його безпосередньою дією, вважаючи такий підхід ірраціональним [5, 34].

Аналізуючи із загальнотеоретичних позицій проблему співвідношення джерел міжнародного та джерел національного права, можна охарактеризувати досить широке коло випадків, коли міжнародно-правові норми не можуть бути втілені в національну практику без попередньої право-трансформаційної діяльності держави [6, 221—236].

Відсутність належної деталізації процедурних елементів імплементації міжнародно-правових актів в національне законодавство України врешті-решт призводить до політичних криз.

Підсумовуюче зазначене, можна дійти висновків, що практика іноземних держав демонструє використання наступних процедур:

- попередня перевірка, особливо з боку конституційних судів, конституційності положень договору для того, щоб у випадку виникнення колізій між договором і положеннями конституції, у конституцію можна було б внести виправлення до прийняття міжнародного зобов'язання (Франція, Угорщина, Італія, Болгарія, Іспанія, Румунія);

- включення в конкретні законодавчі акти положень, що передбачають використання цих актів лише в випадку відсутності протиріччя міжнародним актам, учасниками яких є відповідна держава

(Румунія, Чехословаччина, Албанія);

- тлумачення норм права державними органами (особливо судами) відповідно до положень міжнародно-правових актів, учасником яких є відповідна держава;

- держави залишають за собою прерогативу визначати обсяг міжнародного права, яке підлягає адаптації. Саме внутрішнє право визначає статус міжнародних норм у внутрішньодержавній сфері.

Необхідно вказати на існування двох основних підходів щодо визначення пріоритету міжнародного права або права національного відносно один одного:

а) країни континентальної правової системи визнають пріоритет міжнародного права перед національним законом;

б) країни англо-американської правової сім'ї підкоряють міжнародне право внутрішньому національному праву.

Оскільки Україна належить до сім'ї континентального права, пропонуємо визначити процедуру імплементації міжнародно-правових актів в національне законодавство наступним чином:

1. Перевірка міжнародно-правового акта на відповідність національному законодавству України.

2. В разі необхідності підготовка змін до національного законодавства України та їх прийняття.

3. Ратифікація міжнародно-правового договору.

4. Перевірка ратифікованого міжнародно-правового акта на можливість прямої дії його норм. В разі відсутності такої можливості — застосування необхідних заходів для забезпечення його належної реалізації.

### Список літератури:

1. *Анцилотти Д.* Курс міжнародного права. — М., 1961.
2. *Браво Л.Ф.* Применение международного права в правопорядке европейских стран // Российский ежегодник международного права. — СПб, 1995.
3. Відомості Верховної Ради, 1996, N 30, ст. 141.
4. Відомості Верховної Ради, 2004, N 50, ст. 540.



5. Денисов В.Н. Статус международных договоров в Конституции Украины // Вестник Академии правовых наук Украины, 1997. — № 1.
6. Зивс С.Л. Источники права. — М., 1981.
7. Конституции буржуазных стран. — М., 1968.
8. Лукашук И.И. Международное право в судах государств. — СПб, 1993.
9. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. — М., 2001.
10. Международное право: Учебник / Под редакцией Г.В. Игнатенко. — М., 1999.
11. Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. — М., 1982.
12. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций? // Полис. — 1994. — № 1.
13. Kimmich O. Einführung in das Völkerrecht. — 5 Auflage. — Tübingen, Basel, 1992.
14. Lubberdink H. Some Observations on the Role of Constitutional Norms, International Norms and Legal Principles in the Netherlands legal System with Respect to the Inviolability of Statute Law // HRLJ. — 1992. — Vol. 13. — No. 3.
15. Rudolf W. Völkerrecht und deutsches Recht. — Tübingen, 1967.
16. Triepel H. Völkerrecht und Landesrecht. — Leipzig, 1899.

#### РЕЗЮМЕ

Статья посвящена анализу существующих теорий имплементации международно-правовых актов в национальное законодательство государств и их практической реализации в современном мире. Исследуется возможность проекции процедуры и правил имплементации в пределах континентальной правовой семьи на национальную правовую систему Украины. Предложено авторское видение процедуры имплементации.

#### SUMMARY

The article is dedicated to the analysis of the existing theories of the implementation of international legal acts in the national legislation of some states and their practical implementation in modern life. The possibility of its projection and the rules implementation within the framework of continental law bench onto the Ukrainian legal system is viewed in this article. The author suggests his vision of the implementation of the procedure.

*Рекомендовано кафедрой  
прав людини, європейського та міжнародного права*

*Подано 23.03.07*