

ким чином, в основі відповідності лежить уже *функціональна залежність* між явищами, що знаходяться у сфері міжнародно-правового та національно-правового регулювання.

Викладений тут підхід<sup>1</sup>, згідно з яким критерії правомірності імплементаційної законотворчості (та й взагалі правотворчості) залежать від реальних регулятивно-змістовних властивостей як норм міжнародного права, так і національних законів, зорієнтований на встановлення об'єктивної основи для забезпечення й контролю правомірності останніх. Він, окрім того, ще раз ілюструє, що у державно-юридичному регулюванні суспільних відносин логіка є одним із необхідних засобів досягнення правомірності, законності — як конституційної, так і міжнародної.

*Надійшла до редколегії 15. 02. 99*

*М. Буроменський, доц. НЮА України*

## **Застосування міжнародно-правових норм про права людини у внутрішньому правопорядку України**

Питання про застосування міжнародно-правових норм у внутрішньому правопорядку України залишається одним із надзвичайно складних на практиці і не вирішеним у доктрині. Це стосується, зокрема, застосування міжнародно-правових норм про права людини.

У сучасному міжнародному праві норми про права людини складають значний масив і саме цей надто важливий факт не може залишатися поза увагою.

Передусім такі норми містяться у тих з найважливіших міжнародно-правових джерел, перелік яких дано у ст. 38 Статуту Міжнародного Суду (міжнародні договори, міжнародно-правові звичаї). Причому значна кількість норм про права людини не

---

<sup>1</sup> Див. також: Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом // Матеріали науково-практичної конференції. Жовтень 1998 р. К., 1998. С. 255-257.

тільки міститься у звичаєвому міжнародному праві, а й вони виникли саме як звичаєво-правові<sup>1</sup>.

Крім того, у сучасному міжнародному праві іноді визнають правовими деякі з норм, що традиційно не відносилися до таких, що створюють міжнародно-правові зобов'язання відповідно до ст. 38 Статуту Міжнародного Суду. Так, міжнародним співтовариством прийнята значна кількість норм так званого «м'якого права», які мають відношення до прав людини<sup>2</sup>. Нарешті, норми про права людини містяться в багатьох резолюціях міжнародних міжурядових організацій. Хоча більшість з таких резолюцій є рекомендаціями, однак за деякими з них визнають вагомий морально-політичний авторитет<sup>3</sup>.

Які з цих норм і як можуть діяти у внутрішньому правопорядку України? Останнім часом таке запитання ставлять багато хто з вітчизняних юристів<sup>4</sup>.

Загальну відповідь на це запитання дають передусім два нормативно-правових акти, що мають в Україні характер конституційних:

<sup>1</sup> Саме як міжнародно-правовий звичай набували чинності норми Загальної декларації прав людини. Декларація ж за своєю формою є резолюцією Генеральної Асамблеї ООН.

<sup>2</sup> Доктрина «м'якого права» досить активно розвивається в сучасній науці міжнародного права (див., напр.: *Лукашук І. І.* Международное право. Общая часть. М., 1996. С. 102—104). До «м'якого права» можна віднести, наприклад, норми заключних документів нарад ОБРЄ.

<sup>3</sup> Такі резолюції приймали і приймають як універсальні міжнародні міжурядові організації, так і регіональні. Серед відомих резолюцій такого роду можна назвати «Мінімальні стандартні правила поведження з ув'язненими», прийняті Генеральною Асамблеєю ООН. У той же час слід зазначити, що міжнародні судові установи з захисту прав людини, такі, наприклад, як Європейський Суд з прав людини, не визнають посилення як на вказані «Мінімальні стандарти», так і на аналогічні європейські.

<sup>4</sup> Див., напр.: *Денисов В. Н.* Статус міжнародних договорів в Конституції України // Вісник Академії правових наук України. 1997. № 1; *Евінгов В. І.* Пряме застосування міжнародних стандартів прав людини (Коментар до ст. 9 Конституції України) // Укр. часопис прав людини. 1998. №1. С. 26—28.; *Міроненко Н. М., Сергієнко Н. М.* Теоретичні засади щодо співвідношення норм міжнародного права і норм національного законодавства. // Дія норм міжнародно-правових документів у національному законодавстві. Міжнародний семінар. Львів, 6—8 жовтня 1998 р. С. 1—18; *Міроненко Н. М., Слінько А. О., Захарчук О. К.* Щодо питання про контроль за виконанням рішень Конституційного Суду України. // Там само. С. 76—90.

Конституція України та Декларація про державний суверенітет України», а також Закон України «Про міжнародні договори України».

Відповідно до ст. 9 Конституції України «*Чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України*». Таке ж положення містить Закон України «Про міжнародні договори України». Декларація про державний суверенітет України, крім того, вказує ще на пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права над нормами внутрішнього права України.

*Розглянемо деякі питання застосування ст. 9 Конституції України, насамперед щодо міжнародних договорів України про права людини.*

1. Перш за все як слід розуміти слова Конституції України, що *частиною національного законодавства України є міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України?*

Пункт 32 ст. 85 Конституції України відносить до компетенції Верховної Ради надавати згоду на обов'язковість міжнародних договорів України. Але Конституція не вживає терміна «ратифікація» і, отже, не отожднює «надання згоди» з «ратифікацією». Тільки Закон України «Про міжнародні договори України» називає це повноваження Верховної Ради «ратифікацією». Але згода на обов'язковість міжнародного договору, як відомо, може бути надана не тільки у формі ратифікації, а й, наприклад, шляхом приєднання<sup>1</sup>. Оскільки ж норма закону не може звужувати зміст норми Конституції, то частиною національного законодавства України слід вважати міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких Верховна Рада надала у будь-якій формі, що визнаються міжнародним правом. Встановлення процедури надання згоди є сферою внутрішньої компетенції держави<sup>2</sup> і має бути визначено у змінах до Закону України «Про міжнародні договори України».

2. Далі, мова може йти виключно про чинні міжнародні договори. Це означає, що одного одностороннього акту ратифікації Україною міжнародного договору може бути недостатньо для дії

<sup>1</sup> Див.: Стаття 17 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р.

<sup>2</sup> Див.: Курс міжнародного права: В 7 т. М., 1990. Т. 4 (див.: *Международное право в документах*. М., 1982). С.39—40.

його норм у внутрішньому правопорядку, оскільки згідно з міжнародним правом договір ще не набрав чинності<sup>1</sup>. Це створює серйозні труднощі для тих, хто застосовує право у внутрішньому правопорядку — для більшості ж залишається невідомим, чи набрав договір чинності. Саме тому в акті Верховної Ради про дачу згоди на обов'язковість договору слід вказувати, чи набрав цей договір чинності, та супроводжувати такий акт публікацією у офіційному виданні тексту договору. В іншому випадку інформація про набрання чинності договором повинна бути оприлюднена у цих же виданнях відразу ж після набрання договором чинності.

3. Слід мати на увазі, що не всі міжнародні договори України проходять через процедуру одержання згоди Верховної Ради на їх обов'язковість. Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про міжнародні договори України» для ратифікації до Верховної Ради передаються «...міжнародні договори України ... що стосуються прав і свобод людини і громадянина...» Жодний законодавчий акт України не дає переліку питань, які мають відношення до прав людини. До речі, це навряд чи можливо. У той же час потрібен критерій, за допомогою якого можна було б встановити, які із договорів, що мають бути підписані, «стосуються прав і свобод людини і громадянина». Було б логічним відштовхуватися від розділу II Конституції України «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина», оскільки саме його можна вважати найбільш авторитетним в Україні переліком таких прав і свобод.

З урахуванням наведеного, на нашу думку, доцільно проводити експертизу міжнародних договорів, що мають бути укладені, з точки зору, по-перше, компетенції державного органу укладати міжнародний договір про права і свободи людини; по-друге, про необхідність його укладення під умовою ратифікації відповідно до законодавства України. Функцію проведення такої експертизи слід покласти на Міністерство юстиції, оскільки укладення міжнародних договорів є прерогативою виконавчої влади. Не виключена можливість і попереднього парламентського контролю, але контроль за додержанням законів не має відношення до компетенції Верховної Ради.

Це питання є вельми важливим. Існує чимало міжвідомчих міжнародних договорів України, перш за все укладених МВС Ук-

<sup>1</sup> Саме так відбувалося, наприклад, з блоком міжнародних договорів між Україною та Росією щодо Чорноморського флоту.

раїни, Генеральною прокуратурою України з питань боротьби зі злочинністю. Якщо такі договори залишаються так званими виконавчими (тобто такими, що не підлягають ратифікації), але регулюють питання прав і свобод людини, то виникає питання про укладення таких договорів з порушенням законодавства України.

4. Велике значення для набрання чинності міжнародними договорами про права людини має п. «б» ч. 2 ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України», згідно з яким такі договори можуть бути укладені виключно від імені України. Тому в Україні навряд чи правомірно делегувати такі повноваження адміністративно-територіальним одиницям, наприклад, областям чи Автономній Республіці Крим. Це цілком зрозуміло, оскільки саме держава як єдиний суб'єкт несе відповідальність перед світовим співтовариством за додержанням прав і свобод людини під своєю юрисдикцією. Але ця вимога Закону не завжди виконується, наприклад, у зв'язку з укладенням прикордонними областями України і Росії договорів, які зачіпають в тому числі права населення цих областей. Чи підпадають ці, так би мовити, «вторинні» міжнародні договори під сферу парламентського контролю? Звичайно, ні.

5. Складною проблемою залишається застосування норм внутрішніх законодавчих актів, прийнятих відповідно або на підставі міжнародних договорів України.

Деякі питання у цій сфері вирішені в українському законодавстві. Так, відповідно до Конституції та Закону України «Про міжнародні договори України» норми ратифікованих міжнародних договорів слід застосовувати у національному законодавстві України в порядку, який передбачений для норм національного законодавства. Інакше кажучи, норми ратифікованих міжнародних договорів України повинні мати силу норм законів України, але не силу норм Конституції України. Згідно з ч. 2 ст. 9 Конституції України, умовою укладення міжнародного договору, норми якого суперечать Конституції України, є внесення відповідних змін до Конституції України. Таким чином, у внутрішньому правопорядку міжнародний договір не може суперечити Конституції України<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Цього досить очевидного положення все ж таки не завжди додержуються у договірній практиці. Наприклад, ст. 13 Договору про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією від 2 липня 1997 р., ратифікованого Верховною Радою, встановлює обов'язок сторін «застосовувати міжнародні норми і стандарти ... які містяться ... в: документі

Крім того, якщо міжнародним договором України, згоду на обов'язковість якого надано Верховною Радою, встановлені інші правила, ніж законом України, повинні застосовуватися правила міжнародного договору. Це положення ґрунтується на ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р.: «Учасник не може посилатися на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору». Тому органи держави та органи місцевого самоврядування не мають права звужувати або виключати власними нормативно-правовими актами будь-які зобов'язання, що містяться у міжнародному договорі. Якщо навіть закон або інший нормативно-правовий акт, що встановлює інші, ніж у договорі, правила, було прийнято після дачі Верховною Радою згоди на обов'язковість чинного міжнародного договору, повинні бути застосовані правила цього міжнародного договору. З дати набрання чинності договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою, не можуть застосовуватися норми внутрішніх нормативно-правових актів, що суперечать нормам цього договору. Це стосується також актів Верховної Ради про ратифікацію, якщо вони містять інші, ніж у договорі, положення (за винятком застережень). Так, хоча Закон України про ратифікацію Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. від 17 липня 1997 р. вказує на визнання дії Конвенції "...на своїй території...", повинна застосовуватися ст. 1 Конвенції про обов'язок держав забезпечувати "...кожному в межах своєї юрисдикції..." права і свободи, визначені в Конвенції.

Цими в цілому зрозумілими положеннями про застосування внутрішніх правових норм, прийнятих на підставі та відповідно до міжнародно-правових договорів України, не можна обмежитися.

Перш за все у разі застосування норм законів, прийнятих у відповідності з нормами ратифікованих міжнародних договорів України, невирішеним залишається питання про можливість по-

---

Зустрічі Копенгагенської Конференції щодо людського виміру Організації з безпеки та співробітництва в Європі від 29 червня 1990 року, Декларації Генеральної Асамблеї ООН щодо прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин (Резолюція 47/135) від 18 грудня 1992 року...» Як бачимо, договірна норма прямі дії розширює зміст ч. 1 ст. 9 Конституції України.

силання на міжнародно-правові норми при тлумаченні норм національного законодавства.

Формально, відповідно до ст. 9 Конституції України, міжнародний договір залишається частиною національного законодавства і після імплементації. Іншого ні у Конституції, ні у законах України не сказано. Не існує і ніяких роз'яснень з цього приводу в судовій практиці. Між тим під час імплементації може виникнути колізія між нормою договору і нормою закону. Тому може виникнути можливість як обмеженого, так і розширеного тлумачення норм закону, враховуючи збереження чинної норми міжнародного договору України. Причому встановлення в законі більш широких, ніж у договорі, прав і свобод людини не матиме наслідком виникнення труднощів з додержанням зобов'язань за договором. В іншому ж разі такі труднощі безумовно виникнуть, оскільки виникне необхідність усунути колізію.

У зв'язку з цим було б доцільним законодавчо встановити в Україні наслідки імплементації. При цьому слід мати на увазі, що колізії, які виникають, зачіпатимуть тільки внутрішній правопорядок. Так, при вчиненні злочину, передбаченого ст. 217<sup>2</sup> КК України, вимога про екстрадицію на підставі Конвенції про незаконне захоплення повітряного судна може бути виконана лише в обсязі зобов'язань за Конвенцією (незаконно захопленого цивільного повітряного судна, що знаходиться у польоті), а не відповідно до КК. У законодавстві багатьох країн ця проблема вирішена.

Далі, в Україні відсутня практика прямого застосування норм міжнародних договорів. Тому у внутрішньому правопорядку немає ніякої відмінності між нормами міжнародного договору, що самовиконуються, і такими, що несамовиконуються. Як наслідок, імплементація виявляється аж ніяк не пов'язаною з нормою відповідного міжнародного договору, яка залишається чинною і діє начебто паралельно з нормою закону.

Це питання є актуальним саме у зв'язку з дією як частини національного законодавства договорів, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада. Колізія у цьому разі можлива між нормами міжнародного договору, що самовиконуються, та їх імплементаваними аналогами у внутрішньому законодавстві. У той же час норми міжнародних договорів, що несамовиконуються, які не було трансформовано у внутрішнє законодавство, або зовсім не можуть діяти у внутрішньому правопорядку (навіть з по-

силанням на ст. 9 Конституції України), або застосування таких норм пов'язане з надзвичайно складними процедурами.

Таким чином, для повноцінної реалізації міжнародно-правових зобов'язань України в галузі прав людини необхідна попередня експертиза міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надає Верховна Рада, саме на предмет встановлення обсягу міжнародно-правових норм, що несамовиконуються і потребують імплементації. Що ж до норм, що самовиконуються і потребують трансформації, то з метою уникнення колізій обсяг зобов'язань, який встановлюють норми внутрішнього права, не повинен відрізнятися від обсягу зобов'язань, який встановлюють норми міжнародного договору, що самовиконуються.

Окремо слід розглянути питання про можливі розходження в обсязі прав і свобод, закріплених у Конституції України і міжнародних договорах України. Незважаючи на надто широкий перелік прав і свобод людини, що міститься у Конституції, він все ж таки вузьчий, ніж у найбільш авторитетних міжнародних договорах. Так, Конституція не проголошує цінність особистої свободи, між тим як у преамбулі Міжнародного пакту про громадянські і політичні права визнається «...ідеал свободи особистості...» Конституція не містить поняття «рабство», яке добре відоме міжнародному праву. Цей перелік можна було б продовжити.

Чи означають наведені приклади, що міжнародні договори України, які містять такі норми, підпадають під дію ч. 2 ст. 9 Конституції України? Формально — ні. Частина 1 ст. 22 Конституції залишає відкритим перелік закріплених в ній прав і свобод людини і громадянина. Тому цей перелік може поповнюватися, в тому числі за рахунок прав і свобод, проголошених у міжнародних договорах. Фактично — так, якщо виникне питання про тлумачення Конституції України. В останньому випадку компетенцію тлумачити Конституцію має Конституційний Суд України, і його рішення відповідно до ст. 69 Закону України «Про Конституційний Суд України» є обов'язковими для виконання. Це означає, що застосування норми чинного міжнародного договору України у внутрішньому правопорядку може залежати від рішення Конституційного Суду України. Але таке рішення не може впливати на сам факт чинності міжнародного договору.

Правові колізії можливі також у зв'язку із застосуванням норми Декларації про державний суверенітет. Декларація проголошує



пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права над нормами внутрішнього права України. Норми про права людини посідають тут особливе місце. У той же час перелік загальновизнаних норм відсутній у міжнародному праві. Немає такого переліку і в національному законодавстві України. До питання про загальновизнані норми міжнародного права не зверталися українські суди. Тому, як на нашу думку, застосування у внутрішньому правопорядку України загальновизнаних норм міжнародного права обов'язково повинно бути пов'язаним з доведенням їх загальної визнаності. Це істотно ускладнює дію загальновизнаних норм міжнародного права в національному законодавстві України.

У державах, які визнають дію в національному законодавстві загальновизнаних норм міжнародного права, напрацьовані різні підходи до процедури їх застосування. Переважно це пов'язане з судовою практикою<sup>1</sup>. Тому, можливо, питання про застосування загальновизнаних норм міжнародного права в національному законодавстві України має бути вирішеним не на законодавчому рівні, а під час правозастосування.

*Надійшла до редколегії 13. 04. 99*

---

<sup>1</sup> Див про це: Лукашук И. И. Международное право в судах государств. СПб., 1993.