

УДК 341.01

## ВЗАЄМОДІЯ МІЖНАРОДНОГО Й ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНОГО ПРАВА В АСПЕКТІ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Тесленко В.М.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена дослідженню взаємодії міжнародного й внутрішньодержавного права в аспекті українського законодавства. У ній виявлено особливості співвідношення Конституції України й міжнародно-правових норм. Значна увага приділена еволюції питання взаємодії міжнародного й національного права в українському законодавстві. Автором статті означено сучасні тенденції взаємодії міжнародного й національного права України в поглядах вітчизняних учених.

**Ключові слова:** взаємодія, законодавство, міжнародне право, міжнародний договір, національне право.

**Постановка проблеми.** Співвідношення міжнародного й національного права є однією з ключових проблем у доктрині й практиці сучасного міжнародного права, яка привертає увагу науковців – представників різних правових шкіл і країн.

Дослідження зазначеної проблеми дає змогу глибше розкрити сутність міжнародного права як своєї системи права, усвідомити взаємозв'язки, взаємодію і взаємовплив норм

міжнародної та внутрішньодержавної систем права, забезпечити їхнє узгодження й реалізацію, з'ясувати роль норм національного права в рішеннях міжнародних судів та арбітражів, можливість застосування національними судами міжнародно-правових норм.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню взаємодії міжнародного й внутрішньодержавного права присвячено низку наукових праць відомих юристів, теоретиків і практиків

міжнародного права (В.Г. Буткевич, Д.Б. Левін, І.І. Лукашук, Р.А. Мюллерсон, Г.І. Тункін, Є.Т. Усенко, С.В. Черниченко). У західній міжнародно-правовій науці цю проблему у своїх наукових студіях порушували такі вчені: Д. Анцилотті, Я. Броунлі, П. Гугенхейм, Р. Дженінгс, Г. Кельзен, Б. Конфорті, Г. Лаутерпахт, Ф. Моргенстерн, Л. Оппенгейм, Ж. Ссель, А. Фердросс, Дж. Фіцморіс та інші.

**Виділення не розв'язаних раніше частин загальної проблеми.** Наукова новизна статті полягає в особливостях підходів і способів до розв'язання проблеми співвідношення міжнародного й внутрішньодержавного права.

**Мета статті.** Мета статті полягає в комплексному аналізі проблеми співвідношення міжнародного й внутрішньодержавного права в аспекті українського законодавства, з'ясуванні суті їхніх зв'язків.

**Виклад основного матеріалу.** Зі здобуттям незалежності перед Україною як новою демократичною, правовою державою, що прагне інтегруватися в європейську й світову системи міжнародного співробітництва, закономірно постало питання взаємодії міжнародного й національного права. З перших самостійних кроків Україна почала розвивати нормативну базу для узгодження національного законодавства з узятими на себе міжнародними зобов'язаннями, що відбилося ще в «Декларації про державний суверенітет України».

Абзац 3 розділу X Декларації сформульовано так: «Українська РСР визнає перевагу загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права» [3]. У ній, по-перше, визнаються узвичаєні міжнародні стандарти прав людини незалежно від поділу суспільства в країні на класи; по-друге, декларується пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права, серед яких безперечно такими є лише десять «основних принципів міжнародного права», які мають вищу юридичну силу (7 принципів Статуту ООН і прийнятої в розвиток його настанов Декларації про принципи міжнародного права 1970 року і 3 принципи із Заключного Акта Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 року), перед національними нормами права. Тобто йдеться про пріоритет основних принципів міжнародного права над національним правом. Проте Декларація є не юридичним, а політичним документом, який містить норми політичного й морального змісту; є своєрідною заявою про наміри, які в майбутньому можуть бути оформлені й ухвалені відповідним чином як правові норми національного законодавства. Про це йдеться в самому тексті Декларації: «Декларація є основою для нової Конституції, законів України і визначає позиції Республіки при укладанні міжнародних угод».

Закон України «Про правонаступництво України», ухвалений 12.09.1991 року, визначає, що «Україна є правонаступником прав і обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції України та інтересам республіки». Як бачимо, теза про «пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права» вже відсутня. У Законі йдеться про перевагу Конституції й додержання національних інтересів країни, закріплених насамперед у настановах Конституції.

У Законі України «Про дію міжнародних договорів на території України» записано: «Виходячи з пріоритету загальнолюдських цінностей, загальноновизнаних принципів міжнародного права, прагнучи забезпечити непорушність прав і свобод людини... Верховна Рада постановляє: встановити, що укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства». У преамбулі до статті йдеться про пріоритет загальноновизнаних принципів міжнародного права, а в міжнародному праві пріоритет таких імперативних норм щодо інших є дійсно загальноновизнаним. Проте законодавець не визначає їхнього пріоритету стосовно норм національного права [1, с. 278].

Відповідно до зазначеного вище закону, норми міжнародного права інкорпуються до внутрішнього права України, причому з відкритим домінуванням національного права над міжнародним. Ухвалений 22.12.1993 року Закон України «Про міжнародні договори України» лише підтверджує цю думку. Так, статтею 17 цього Закону передбачено, що укладені й належним чином ратифіковані міжнародні договори України становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. «Якщо міжнародним договором України, укладення якого відбулось у формі закону, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України» [6]. Якщо п. 1 ст. 17 повторює розглянуте формулювання настанови попереднього Закону про інкорпорацію укладених і належним чином ратифікованих міжнародних договорів у національне законодавство України та пріоритет конституційного права над усім іншим національним правовим масивом, то п. 2 ст. 17 додає нового суттєвого значення в практичне вирішення питання співвідношення норм міжнародного і національного права. У разі суперечності він закріплює у формі прямого відсилання настанову про безумовний примат міжнародних договорів України над правилами законодавства України, незалежно від юридичної сили та ієрархії таких норм у національній правовій системі. Водночас Україна не ратифікує міжнародних договорів, які не відповідають вимогам Конституції, на що вказує п. 7 ст. 7 цього Закону: «якщо постійна Комісія Верховної Ради України у закордонних справах або інші постійні комісії Верховної Ради України встановлять наявність розбіжностей між договором, поданим на ратифікацію, і Конституцією України, договір надсилається до Конституційного Суду України для отримання висновку про його відповідність Конституції України» [6].

Центральне закріплення проблеми співвідношення міжнародного й конституційного права знаходимо в статті 9 Основного Закону України: «Чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе

лише після внесення відповідних змін до Конституції України» [8].

Конституційне законодавство України, розв'язуючи питання узгодження національного права з міжнародним, послуговується імплементацією у формі інкорпорації, оскільки в Конституції України однозначно закріплено правило сприйняття чинних міжнародних договорів, затверджених вищою законодавчою владою – Верховною Радою, як частини національного законодавства України. Це означає, що такі міжнародні договори є джерелами інкорпорованих національно-правових норм. На питання субординації норм у національному праві Основний Закон статтею 8 теж дає однозначну відповідь: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй».

Важливим для зовнішньополітичної діяльності незалежної країни є конституційне визнання й додержання загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, про що йдеться в статті 18 Конституції України: «Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права». Конституційні настанови статей 9 та 18 гарантують виконання Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань і поваги до загальноновизнаних принципів та норм міжнародного права як на міжнародному, так і на національному рівнях. Ці настанови цілком відповідають одному з основних принципів міжнародного права – принципу сумлінного виконання міжнародних зобов'язань, закріпленому в Статуті ООН, Віденських конвенціях про право міжнародних договорів 1969 і 1986 рр., Декларації про принципи міжнародного права 1970 р. та низці інших загальноновідомих міжнародних документів.

Розв'язуючи питання про співвідношення конституційного й міжнародного права, Конституція України бере до уваги положення моністичної теорії, оскільки Основний Закон фіксує положення про включення чинних міжнародних договорів, обов'язковість яких надана Верховною Радою, до національного законодавства як його частини, де пріоритетну, найвищу юридичну силу має Конституція. Фактично фіксується положення про те, що власне Конституція є гарантом додержання міжнародного права в національному правопорядку, а не навпаки. З цього приводу необхідно зазначити також, що зміст другого абзацу статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України», де йдеться про безумовний примат правил міжнародного договору над правилами національного закону, не відповідає чинним конституційним вимогам статей 8, 9 і має бути переглянутий та узгоджений із ними [1, с. 281-282].

Аналізуючи настанови Конституції в руслі нашої проблематики, вітчизняні фахівці з міжнародного права неодноразово висловлювали критичні зауваження до змісту статті 9. Обґрунтованими, наприклад, є міркування про те, що в ній не розв'язане питання про співвідношення національного законодавства з:

- нормами міжнародного звичаєвого права;
- загальноновизнаними принципами та нормами міжнародного права;
- міжнародними договорами, які не потребують ратифікації Верховною Радою;
- обов'язковими рішеннями міжнародних органів та організацій; судових установ та сім.

Українські вчені-міжнародники висловлюють також думку про те, що існують численні аргументи на користь встановлення конституційних настанов, які регламентують перевагу міжнародного права над внутрішнім, що сприятиме інтеграції України в міжнародне співтовариство [9, с. 10-14].

Конституції поділяють на три групи, залежно від установлених у них імплементаційних механізмів:

- 1) ті, що розглядають лише міжнародний договір як частину національного права чи національної правової системи;
- 2) передбачають визнання звичаєвих норм міжнародного права частиною національної правової системи;
- 3) розглядають будь-які норми міжнародного права частиною національної правової системи [11, с. 8].

Як зазначає О.В. Задорожній, Конституція України є виявом достатньо спірних підходів до цих питань. Положенням статті 9 Конституції України передбачено: «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». У статті 18 вказано: «Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права» [5].

Водночас практика держав та сучасні доктринальні підходи, на переконання вченого, свідчать про надання переваги закріпленню норм про входження міжнародних договорів до правової системи держави; нормами Конституції України не визначено співвідношення між міжнародними договорами та законами держави; не зрозумілий і статус міжнародних договорів, які не передбачають надання згоди на їхню обов'язковість Верховною Радою.

Положення статті 9 Конституції України доповнюються нормою частини другої статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України». Нею передбачено, що 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 [7].

Представники вітчизняної доктрини міжнародного права вказували на необхідність конституційних настанов, які б установлювали перевагу міжнародного права над внутрішнім [4, с. 28]. З іншого боку, конституційні акти та/або практика більшості держав Європейського Союзу не передбачає прямої дії або пріоритету норм між-

народного права в національному праві. Міжнародні договори не стають автоматично частиною внутрішньодержавного права; для цього застосовуються різні форми інкорпорації. Конституції низки держав (наприклад, Іспанії) не містять норм про співвідношення міжнародних договорів і внутрішнього законодавства [1, с. 283].

І все ж слушними видаються пропозиції ввести до Конституції положення Декларації про державний суверенітет України, що проголошує пріоритет норм міжнародного права перед нормами внутрішнього права, бо саме цього вимагає його важливість для правової системи нашої держави [2].

Необхідно ввести до Конституції України і норми про співвідношення національного законодавства з нормами міжнародного звичаєвого права, загальновизнаними принципами та нормами міжнародного права, міжнародними договорами, які не потребують ратифікації Верховною Радою, обов'язковими рішеннями міжнародних органів та організацій, судових установ тощо [10].

Наразі слушно, на погляд О.В. Задорожного, наголошують на недоліках Конституції України в питаннях набуття міжнародними договорами чинності. Згідно з Віденською конвенцією про право міжнародних договорів 1969 р. згода на обов'язковість міжнародного договору державою може надаватись у різні способи, перелічені в самій Конвенції (статті 11–17). Проте в Конституції України йдеться лише про надання згоди на обов'язковість договору Верховною Радою. Що ж до інших можливих способів надання згоди на обов'язковість міжнародного договору, то вони в Основному законі не виписані чітко [5].

По-друге, положення статті 9 Конституції по суті ґрунтується на концепції «ратифікації, що передбачається», згідно з якою якщо в самому договорі не передбачено інше, він розглядається таким, що підлягає ратифікації в будь-якому випадку. Однак від такої концепції в теорії і практиці міжнародного права відійшли ще при розробці Віденської конвенції про право міжнародних договорів.

По-третє, у законодавстві України відсутні чіткі строки ратифікації міжнародних договорів, унаслідок чого цей процес може необґрунтовано затягуватись. Згідно з пунктом 32 статті 85 Конституції України, Верховна Рада надає згоду на обов'язковість міжнародних договорів України у строк, установлений законом. Далі про такий строк

нічого не зазначається. Тому, на думку О.В. Буткевич, доцільно було б на реалізацію цього положення Конституції внести до законодавства у сфері міжнародних договорів положення про часові межі цього процесу: зокрема встановити строки здійснення подання відповідними органами пропозицій щодо схвалення й ратифікації міжнародних договорів, розгляду цих пропозицій та прийняття рішення про подання міжнародного договору до Верховної Ради України на ратифікацію, вирішення питання Радою стосовно самої ратифікації [2].

В Основному Законі, за пропозицією О.В. Задорожного, необхідно закріпити чіткі й однозначні норми, які б врегулювали питання застосування в Україні інших джерел міжнародного права, окрім міжнародного договору, регламентували співвідношення між міжнародними договорами, загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права та національним законодавством, установили пріоритет міжнародно-правових норм перед нормами внутрішнього права. Необхідно усунути недоліки Конституції України щодо набуття міжнародними договорами чинності.

В умовах агресивної війни Російської Федерації проти України очевидно є необхідність закріплення в Конституції України положень, згідно з якими відносини нашої держави з іншими суб'єктами регулюються виключно нормами міжнародного права.

**Висновки й пропозиції.** Перш ніж у Конституції України відбулося закріплення основ співвідношення міжнародного й національного права, вітчизняна нормативна база суттєво еволюціонувала в розгляді цього питання. Якщо Декларація про державний суверенітет України проголошувала пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права, то вже наступні нормативно-правові акти (такі, як Закони України «Про правонаступництво України», «Про дію міжнародних договорів на території України») почали надавати перевагу національному праву над міжнародним, що практично реалізувалася через інкорпорацію міжнародних норм до внутрішнього права України.

Основний Закон держави втілює напрацювання попередніх років у своїх статтях, закріпивши найвищу юридичну силу за собою. Незважаючи на низку нерозв'язаних питань взаємодії міжнародного права з національним, Україна виконує свої міжнародно-правові зобов'язання, відповідаючи принципам міжнародного права.

## Список літератури:

1. Буткевич В.Г., Мицик В.В., Задорожній О.В. Міжнародне право. Основи теорії: Підручник / За ред. В.Г. Буткевича. – К.: Либідь, 2002. – 608 с.
2. Буткевич О.В. Конституційна реформа і проблеми міжнародної договірної практики України // Український часопис міжнародного права. – 2014. – № 3.
3. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-ХІІ [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/55-12> – Дата доступу: 28.03.2017.
4. Денисов В.Н. Проблеми створення публічного порядку в зовнішньополітичній діяльності України // Суверенітет України і міжнародне право. – К., 1995. – С. 28.
5. Задорожній О. Міжнародне право в Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://espresso.tv/blogs/2015/06/15/mizhnarodne\\_pravo\\_u\\_konstytuciyi\\_ukrayiny\\_regulyuvannya\\_vidnosyn\\_iz\\_inshymu\\_derzhavamu\\_vyklyuchno\\_normamu\\_mizhnarodnogo\\_prava](http://espresso.tv/blogs/2015/06/15/mizhnarodne_pravo_u_konstytuciyi_ukrayiny_regulyuvannya_vidnosyn_iz_inshymu_derzhavamu_vyklyuchno_normamu_mizhnarodnogo_prava) – Дата доступу: 25.13.2017.
6. Закон України від 22.12.1993 № 3767-ХІІ «Про міжнародні договори України» [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3767-12> – Дата доступу: 29.03.2017.



7. Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV «Про міжнародні договори України» [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> – Дата доступу: 25.03.2017.
8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> – Дата доступу: 28.03.2017.
9. Мережко О.О., Неліп М.І. Становлення правової системи України в контексті сучасного міжнародного права. – К., 1998. – С. 10-13.
10. Мережко О.О. Співвідношення міжнародного і національного права // Юстиніан. – № 2. – 2009.
11. Павлова Л.В. Международное право в правовой системе государств // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1999. – № 3.

**Тесленко В.М.**

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА В АСПЕКТЕ УКРАИНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

### **Аннотация**

Статья посвящена исследованию взаимодействия международного и внутригосударственного права в аспекте украинского законодательства. В ней выявлены особенности соотношения Конституции Украины и международно-правовых норм. Значительное внимание уделено эволюции вопроса взаимодействия международного и национального права в украинском законодательстве. Автором статьи отмечены современные тенденции взаимодействия международного и национального права Украины во взглядах отечественных ученых.

**Ключевые слова:** взаимодействие, законодательство, международное право, международный договор, национальное право.

**Teslenko V.M.**

Taras Shevchenko National University of Kyiv

## **INTERACTION OF INTERNATIONAL AND NATIONAL LAW IN THE ASPECT OF UKRAINIAN LEGISLATION**

### **Summary**

The article describes the interaction of international and national law in the aspect of Ukrainian legislation. The main features of relationship between the Constitution of Ukraine and international law have been discovered. The great attention is paid to the evolution of the interaction of international and national law in the Ukrainian legislation. The author of the article also discusses modern trends of the interaction in views of Ukrainian scientists.

**Keywords:** interaction, law, international law, treaty, national law.