

Д-р Мирослава Антонович,

доктор права, завідувачка кафедри міжнародного права Українського Вільного Університету, Мюнхен;

доцент кафедри міжнародного та європейського права Факультету правничих наук Національного університету "Києво-Могилянська академія":

„Міжнародні договори як частина законодавства України”

До проголошення в 1990 році Декларації про державний суверенітет України наша держава фактично не укладала міжнародних двосторонніх договорів, хоча й мала таке право відповідно до Конституцій УРСР та СРСР. З осені 1991 р. і особливо після референдуму 1 грудня 1991 р. за два роки 1991-1992 Україна уклала 35 міждержавних та 88 міжурядових угод. Нині половина законів, прийнятих Верховною Радою України – це закони про ратифікацію міжнародних договорів.

Відповідно до Закону „Про правонаступництво” 1991 р., Україна підтвердила свої зобов’язання за міжнародними договорами, укладеними УРСР до проголошення незалежності України та за тими міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції України (ст. 6, 7)¹.

Україна, як і багато інших держав – колишніх республік СРСР, встановила принцип пріоритету міжнародного права над національним правом, хоч після прийняття Конституції України 1996 р. ця пріоритетність норм міжнародних договорів перед нормами національного законодавства України ставиться під сумнів. Згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України “Про міжнародні договори України” 2004 р., 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 договору². Своє завершення це

¹ Закон „Про правонаступництво України” // ВВР. – 1991. - № 46. – Ст. 617.

² Закон України “Про міжнародні договори України” від 29 червня 2004 р. // ВВР.– 2004.– № 50.– Ст. 540.

отримало у статті 9 Конституції України, де чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, визнаються частиною національного законодавства України. Таке положення, очевидно, є дискусійним, оскільки міжнародний договір не може бути частиною законодавства, а, швидше, частиною правової системи в цілому. Разом з тим, у ч. 2 цієї статті Конституції України зазначається, що “укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України”, чим визнається верховенство Конституції над міжнародними договорами. Верховний Суд України у Постанові Пленуму № 9 1996 року витлумачив цю статтю таким чином, що “суд не може застосувати закон, який регулює правовідносини, що розглядаються, інакше як міжнародний договір. У той же час міжнародні договори застосовуються, якщо вони не суперечать Конституції України”³.

Отже чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, повинні займати друге місце після Конституції України в ієрархії законодавчих актів України. Однак, існують спірні питання щодо місця міжнародних договорів в правовій системі України, що можна прослідкувати навіть у рішеннях Конституційного Суду України. Зокрема, в справі про тлумачення терміна «законодавство», у якій Конституційний Суд України розмістив акти законодавства у такій послідовності: закони України, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови

³ Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму № 9 від 1 листопада 1996 р. // Постанови Пленуму Верховного Суду України (1995–1998). Правові позиції щодо розгляду судами окремих категорій цивільних справ / Відп. редактор П.І. Шевчук. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 51.

Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень і відповідно до Конституції України і законів України⁴.

Пріоритетність норм ратифікованих Верховною Радою міжнародних договорів, що стосуються прав і свобод людини, перед нормами національного законодавства України можна обґрунтувати положенням частини першої статті 8 Конституції, яке закріплює принцип верховенства права.

Згідно зі ст. 9 Закону “Про міжнародні договори України”, ратифікація міжнародних договорів України здійснюється Верховною Радою України шляхом ухвалення спеціального Закону про ратифікацію. Як і інші закони України, закони про ратифікацію повинні бути підписані Президентом. Голова Верховної Ради України підписує ратифікаційну грамоту, яка засвідчується підписом Міністра закордонних справ України, якщо договором передбачено обмін такими грамотами.

Разом з тим, варто згадати, що Закон України “Про міжнародні договори України” передбачає й інші способи вираження згоди на обов’язковість міжнародного договору, а саме підписання, затвердження, прийняття договору, приєднання до договору чи інший шлях, про який домовились сторони (ст. 8). Затвердженню підлягають міжнародні договори України, які не потребують ратифікації (ст.12), Президентом України у формі указу, Кабінетом міністрів – у формі постанови. Рішення про приєднання України до міжнародних договорів або їх прийняття приймаються: щодо договорів, які потребують ратифікації, – у формі закону України про приєднання до міжнародного договору або закону України про прийняття міжнародного договору; щодо міжнародних договорів, які укладаються від імені України, які не потребують ратифікації, – у формі указу Президента України; щодо міжнародних договорів, які укладаються

⁴ Справа про тлумачення терміна «законодавство». Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 9 липн. 1998 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 4. – С. 26.

від імені Уряду України, які не потребують ратифікації, – у формі постанови Кабінету міністрів України (ст. 13). Таким чином, відкритим залишається питання щодо міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких була надана не ратифікацією, а затвердженням чи іншим передбаченим законом шляхом.

Порядок укладення міжнародних договорів Україною регулюється Законом України “Про міжнародні договори України” 2004 року. Згідно зі ст. 3 міжнародні договори України укладаються від імені України – Президентом України або за його дорученням; від імені Уряду України – Кабінетом Міністрів України або за його дорученням; від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів – міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами⁵.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про міжнародні договори України», пропозиції щодо укладення від імені України, Уряду України міжнародних договорів України подаються відповідно Президентові України або Кабінету Міністрів України. Пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України подаються Міністерством закордонних справ України. Інші міністерства і центральні органи державної виконавчої влади, а також Верховний Суд, Національний банк України, Генеральна прокуратура України подають пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України разом з Міністерством закордонних справ України. Якщо у попередньому Законі «Про міжнародні договори України» 1993 р. в ст. 3.7 зазначалось, що пропозиції про укладення міжнародних договорів України, які встановлюють інші правила, ніж ті, що містяться в законодавстві України, подаються до Уряду України за погодженням з Міністерством юстиції України”, то Закон 2004 року більш детально регламентує ситуації,

⁵ Закон України “Про міжнародні договори України” від 29 червня 2004 р. // ВВР.– 2004.– № 50.– Ст. 540.

коли пропозиції торкаються укладення міжнародного договору України, який встановлює інші правила, ніж ті, що містяться в актах законодавства України – до них необхідно додавати у формі порівняльних таблиць пропозиції щодо внесення змін до відповідних актів законодавства України або пропозиції щодо прийняття нових актів законодавства України.

В цілому, можна погодитись з тими науковцями та практиками, хто вважає, що особливістю національного законодавства України, що складається з чинних міжнародних договорів, є те, що його норми не трансформуються в нові, суто національні норми, а реалізуються самостійно або діють паралельно з нормами внутрішньодержавного правового акту, прийнятого у зв'язку з імплементацією міжнародного договору в правову систему держави.