

## МЕХАНІЗМ ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛОЖЕНЬ МІЖНАРОДНИХ ПРАВЗАХИСНИХ ДОКУМЕНТІВ У ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

*Стаття присвячена проблемам імплементації міжнародних договорів із захисту прав людини до національного законодавства країн-учасниць. На основі світової та вітчизняної науки й практики досліджуються різні аспекти виконання норм міжнародних договорів з прав людини.*

**Ключові слова:** права людини, імплементація, міжнародні договори.

*Статья посвящена проблемам имплементации международных договоров по защите прав человека в национальное законодательство государств-участников. Основываясь на мировой и отечественной науке и практике исследуются различные аспекты исполнения норм международных договоров по правам человека.*

**Ключевые слова:** права человека, имплементация, международные договоры.

*The article is devoted to the issues of the implementation international human rights treaties into the national legislation of State parties. On the basis of the world and domestic science and practice the different aspects of execution international norms of the human rights treaties are researched.*

**Key words:** human rights, implementation, international norms.

З розвитком світового співтовариства однією з найбільш актуальних проблем для більшості держав світу стає необхідність забезпечення захисту прав і свобод людини. У зв'язку з цим об'єднання зусиль багатьох держав дозволило прийняти цілку низку міжнародних договорів (конвенцій, пактів тощо), які були спрямовані на створення ефективного механізму захисту прав людини.

Однак, як засвідчила практика, одне лише прийняття міжнародною спільнотою правозахисних документів є недостатнім для реального забезпечення ефективного захисту прав і свобод людини. Актуальною проблемою залишається застосування положень таких документів у внутрішньодержавних правовідносинах.

Метою цієї статті є дослідження механізму застосування положень міжнародних договорів із захисту прав і свобод людини у внутрішньодержавних правовідносинах. Окремі аспекти цієї проблеми розглядалися багатьма вітчизняними вченими, зокрема В.І. Акуленком, М.В. Буроменським, В.Н. Денисовим, О.В. Задорожнім, Ю.А. Івановим та ін. Проте, проблема механізму застосування положень міжнародних правозахисних документів у внутрішньодержавних відносинах залишається недостатньо дослідженою.

Питання про механізм застосування положень міжнародних правозахисних документів необхідно вирішувати відповідно до загальних положень про імплементацію норм міжнародного права.

У міжнародному праві для позначення поняття «реалізація» норм міжнародного права широкого розповсюдження набув термін «імплементація» (від англійського «implementation» – здійснення, виконання). Укорінений у міжнарод-

но-правовій практиці термін «імплементация» відповідає значною мірою українському еквіваленту «реалізація».

Навіть якщо в державі діє принцип «автоматичної інкорпорації» (як в Україні), деякі положення міжнародних договорів можуть вимагати прийняття імплементацийного законодавства з тим, щоб вони могли бути застосовні національними судами. Це пов'язано з існуванням двох основних моделей імплементаций норм міжнародного права. Наявність цих моделей обумовлена характером самих норм. Будь-яку норму міжнародного права можна віднести або до самовиконуваних, або до несамовиконуваних.

Визначення того, чи є міжнародний договір самовиконуваним має важливе значення для його застосування в національній правовій системі<sup>1</sup>. Вперше в міжнародному праві питання про самовиконуваних або несамовиконуваних договорів було розглянуто Постійною Палатою міжнародного правосуддя у справі Jurisdiction of the Courts of Danzig. Суть справи полягала у визначенні, чи можуть міжнародні договори безпосередньо створювати права і обов'язки для суб'єктів національного права. За даною справою Палата, зокрема, визначила: «Відповідно до існуючого принципу міжнародного права, міжнародні договори не можуть створювати прямі права і обов'язки для приватних осіб... Проте, не викликає сумнівів той факт, що сам об'єкт міжнародного договору може полягати в прийнятті сторонами певних норм, що створюють індивідуальні права і обов'язки, які підлягають захисту в національних судах»<sup>2</sup>. У даному випадку йшлося про несамовиконуваних норми міжнародного права, які не можуть бути безпосередньо реалізовані у процесі врегулювання відносин усередині держави без спеціального законодавства, в якому буде закріплений сам механізм їх реалізацій, конкретні кроки з імплементаций.

У науці міжнародного права існує декілька підходів до визначення природи і характеру самовиконуваних договорів. Серед них можна виділити чотири основні:

1. Концепція, згідно з якою міжнародний договір є угодою двох держав, а не законодавчим актом. Тому міжнародний договір може вважатися самовиконуваним лише в тому випадку, якщо держави погодяться на це під час його укладання і висновок про його самовиконуваних буде безпосередньо виходити з його змісту. Відповідно, несамовиконуваними є договори, які самі по собі не спрямовані на те, щоб установлювати права і обов'язки приватних осіб, а навпаки визначають, що такі права і обов'язки повинні передбачатися імплементацийними актами національного законодавства<sup>3</sup>.

2. Концепція, представники якої розглядають самовиконуваних або несамовиконуваних міжнародних договорів як характеристику, що існує незалежно від волевиявлення держав, які уклали даний договір, незалежно від їхнього наміру приймати або не приймати імплементацийне законодавство. Згідно з даною концепцією, договори є самовиконуваними, якщо вони встановлюють конкретні зобов'язання, а не декларативні положення. Якщо договір містить виключно декларативні положення, він не може бути застосований як чинне право в національному суді.

3. Концепція, яка ґрунтується на позиції, що договір є несамовиконуваним, якщо він спрямований на встановлення правових положень, які входять до сфери виняткового правового регулювання парламентом.

4. Концепція, відповідно до якої самовиконуваність міжнародних договорів визначається у такий саме спосіб, як і у випадку з актами внутрішньодержавного права, оскільки міжнародний договір є частиною національного законодавства.

Проте на практиці виникла необхідність в синтезованому підході до визначення самовиконуваності міжнародного договору. Такий підхід був розроблений Судом Європейського Союзу, який у своїй практиці виходить із того, що не всі міжнародні договори, які входять до внутрішнього права, можуть безпосередньо застосовуватися в судочинстві для захисту відповідних прав та інтересів приватних осіб. Отже, суд повинен самостійно встановити, чи можливе пряме застосування його положень.

Самовиконувані норми (або норми прямої дії) не вимагають конкретизації і вживання додаткових законодавчих заходів з боку держави для їх реалізації на національному рівні. Це готові до застосування правила, за допомогою яких можуть бути врегульовані правовідносини за участю суб'єктів національного права. В даному випадку достатньо акта ратифікації, що означатиме визнання обов'язковості міжнародного договору для держави. Процес реалізації самовиконуваних норм міжнародних договорів ідентичний реалізації норм національного права.

Процес імплементації несамовиконуваних норм міжнародного права складніший. Несамовиконувана норма, як правило, передбачає, який фактичний результат досягатиметься у процесі її реалізації, а також може вказувати на конкретні заходи, яких повинна вжити держава-учасниця відповідного міжнародного договору для досягнення таких результатів і виконання передбачених даним договором зобов'язань. Це можуть бути насамперед законодавчі заходи (прийняття нових законодавчих актів, внесення змін до тих, що є чинними, або їх скасування). Проте вживання таких заходів лише з боку держави не достатньо для того, щоб норма була реалізована, а зобов'язання за договором виконані. Як зазначається в юридичній літературі, механізм імплементації норм міжнародного права не завершується законодавчими заходами держави, а передбачає проведення цілої низки заходів правозастосовчого характеру.

Узагальнивши існуючі думки, самовиконуваний договір можна визначити як міжнародний договір, положення якого можуть безпосередньо застосовуватися національними судами та органами державної влади, незалежно від наявності законодавства, що його імплементує. Відповідно, несамовиконувані договори не можуть самостійно застосовуватися в національній правовій системі без попереднього прийняття законодавства, спрямованого на їх імплементацію.

Таким чином, після того, як держава визнала для себе обов'язковість норми міжнародного права, яка є самовиконуваною (шляхом ратифікації, приєднання тощо), вона може бути безпосередньо застосована без звернення до національного законодавства у разі виникнення фактичної ситуації, на яку поширюється дія даної норми. Що стосується несамовиконуваних норм міжнародного права, то після їх включення до національної правової системи держава повинна прийняти низку нормативно-правових актів, положення яких конкретизуватимуть дані норми. Тільки після цього несамовиконувані норми міжнародного акта можуть застосовуватися для врегулювання відносин усередині держави і лише спільно з нормами національного законодавства, які їх конкретизують.

Необхідно відзначити, що міжнародна практика в більшості випадків дотримується положення про свободу вибору державами засобів імплементації міжнародного договору. Дане положення є офіційно визнаним у системі ООН. Спосо-

би, за допомогою яких держава виконує положення міжнародної угоди, установлюються дискреційним шляхом (на власний розсуд) компетентними органами і установами. Проте, в багатьох міжнародно-правових актах визначаються загальні умови імплементаційної діяльності держави. Так, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права передбачає, що держава у випадках, коли відповідні положення ще не закріплені законодавством або іншими актами, бере на себе зобов'язання вжити необхідних заходів відповідно до конституційної процедури для видання законодавства або інших актів, необхідних для втілення в життя прав, що визнаються Пактом (пункт 2 статті 2 Пакту).

Міжнародним договором можуть бути установлені конкретні заходи, яких зобов'язана вжити держава з метою імплементації норм даного договору (див. напр. Коментар до статті 2 Конвенції).

Радянська правова доктрина і практика не визнавала конструкцію самовиконуваних міжнародних договорів. Такий підхід був пов'язаний із тим, що суб'єктом міжнародного права (а значить і суб'єктом, який наділяється правами і має обов'язки відповідно до норм міжнародного права) визнавалася виключно держава, а не її громадяни, органи державної влади і місцевого самоврядування, інші суб'єкти внутрішньодержавних відносин. Тому вважалося, що для імплементації норм міжнародного права необхідне перетворення міжнародно-правової норми, що зобов'язує лише держави, на норму національного права, що «регулює відносини між такими суб'єктами, як органи держави, організації, установи, відомства, юридичні особи, посадовці, громадяни». Радянська юридична наука виходила з того, що ратифікація будь-якого міжнародного договору, набуття ним чинності зовсім не означають, що міжнародний договір тим самим набув характеру джерела внутрішньодержавного права прямої дії, тобто акта, який зобов'язаний виконувати і громадяни, і юридичні особи, а суди й інші органи держави застосовувати.

Сьогодні негативний вплив даного підходу виявляється в тому, що застосування норм міжнародного договору за наявності норм національного права, які регулюють ті ж самі відносини, вважається факультативним. Поширеною є думка, що суддя, коли має бажання, може використовувати такі норми міжнародного договору лише для додаткового аргументування своєї позиції у конкретній справі. Такий підхід перешкоджає імплементації положень міжнародних договорів і, як результат, виконанню Україною узятих на себе відповідно до них зобов'язань. Це суперечить одному з принципів міжнародних відносин – принципу сумлінного виконання зобов'язань, що витікають з укладених міжнародних договорів. На дану проблему звертають увагу члени Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок. Вони підкреслюють той негативний факт, що судді всіх систем – як тих, що визнають міжнародні договори частиною національного законодавства, так і тих, що вимагають ухвалення додаткових законодавчих актів, – практично не враховують у своїй практиці положення міжнародних договорів. При цьому відповідні конституційні положення не являються єдиною підставою для застосування міжнародних договорів. Багато в чому можливість впливу міжнародних договорів з прав людини на національну правову систему залежить від готовності до цього судової влади конкретної держави.

Вищевикладене дозволяє виділити наступні підстави застосування судами України норм міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України:

а) конституційне положення (стаття 9 Конституції України), відповідно до якого такі договори є частиною національного законодавства;

б) загальновизнаний принцип міжнародного права про сумлінне виконання зобов'язань, узятих на себе державою, що ратифікувала відповідний договір;

в) положення законів України, які визнають міжнародні договори частиною національного законодавства і їх пріоритет над нормами внутрішньодержавних законів;

г) процесуальні норми, які прямо установлюють, що суди ухвалюють рішення, ґрунтуючись на нормах Конституції, міжнародних договорів і законів;

д) позиція вищих органів судової влади України;

е) позиція міжнародних організацій, членом яких є Україна, а також тих, вступ до яких є пріоритетним напрямом зовнішньої політики України (наприклад, Європейського Союзу).

Можна виділити дві основні форми застосування норм міжнародних договорів у процесі врегулювання внутрішньодержавних правовідносин:

1) самостійне застосування норм міжнародного договору;

2) спільне застосування норм міжнародного договору і «споріднених» норм національного законодавства.

Перша форма включає:

а) застосування норм міжнародного права за наявності в акті внутрішнього законодавства прямого відсилання до нього;

б) застосування норми міжнародного договору для врегулювання внутрішньодержавних відносин за наявності прогалини у внутрішньому законодавстві;

в) застосування норми міжнародного договору у разі колізії з нормою внутрішнього законодавства, що регулює ті ж відносини.

Друга форма включає:

а) паралельне рівнозначне застосування норми міжнародного договору і норми внутрішнього законодавства, які регулюють одні й ті самі відносини і не суперечать одне одному;

б) застосування норми міжнародного договору і норми внутрішнього законодавства, що конкретизує норму міжнародного договору.

Слід зазначити, що застосування самовиконуваних норм міжнародного договору може відбуватися в будь-якій із зазначених форм. Несамовиконувані норми можуть застосовуватися лише спільно з нормами внутрішнього законодавства, спрямованими на їх конкретизацію та імплементацію (остання із зазначених форм).

Вибір тієї або іншої форми застосування положень міжнародних правозахисних документів багато в чому залежить від характеру належної до застосування норми, що у свою чергу обумовлений тим, який тип зобов'язань держави покладено в основу даної норми. За вищезазначеними критеріями норми міжнародних договорів з прав людини можна розподілити на три групи:

1. Норми, що закріплюють зобов'язання з надання, визнання або забезпечення прав. Даний тип зобов'язань за своєю юридичною природою має такий саме характер, як і класичні громадянські та політичні права, закріплені у відповідних пактах і конвенціях. Такі положення є самовиконуваними і повинні безпосередньо застосовуватися національними правозастосовчими органами.

2. Норми, що передбачають зобов'язання згоди. Цей тип зобов'язань залишає державам-учасникам досить широке поле розсуду щодо шляхів і способів їх ви-

конання. Тому питання про механізм їх дії є певною мірою дискусійним. Так, наприклад, положення пункту (d) статті 2 Конвенції зобов'язує держави-учасниці утримуватися від здійснення будь-яких дискримінаційних дій щодо жінок, що, по суті, є зобов'язанням держави в особі її органів поважати і дотримувати права жінок на недискримінаційну реалізацію своїх прав і свобод. Це положення також має пряму дію, проте підлягає подальшій конкретизації.

3. Норми, що закріплюють зобов'язання вжити всіх відповідних заходів. Чимало положень міжнародних договорів містять зобов'язання щодо вживання всіх відповідних заходів для забезпечення певних прав і свобод. При їх реалізації значну роль відіграє розсуд держави-учасниці. Такі положення є несамовиконуваними і можуть застосовуватися лише спільно з нормами внутрішнього законодавства, які їх конкретизують.

1. *McDougal*. «The Impact of International Law upon National Law: A Policy-Oriented Perspective» // *San Diego Law Review*. – 1959. – № 4. – P. 23. 2. *Case Concerning Jurisdiction of the Courts of the Free City of Danzig*: P.C.I.J. – Series B. – 1928. – № 15. – P. 17. 3. *Carlos Manuel Vazquez* «The Four Doctrines of Self-Executing Treaties» // *American Journal of International Law*. – 1995. – P. 695.