

**ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ НОРМ  
МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО ПРАВА В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ**

У статті розглядаються й аналізуються проблеми, що виникають у процесі імплементації норм міжнародного гуманітарного права в законодавство України. Аналізуються міжнародні договори у сфері міжнародного гуманітарного права, до яких Україна наразі не приєдналася.

*Ключові слова:* імплементація, механізм імплементації, міжнародне гуманітарне право, збройні конфлікти, правова система.

В статье рассматриваются и анализируются проблемы, возникающие в процессе имплементации норм международного гуманитарного права в законодательство Украины. Анализируются международные договоры в сфере международного гуманитарного права, к которым Украина пока не присоединилась.

*Ключевые слова:* имплементация, механизм имплементации, международное гуманитарное право, вооруженные конфликты, правовая система.

The article examines and analyzes the problems that arise in the process of implementing the norms of international humanitarian law in the legislation of Ukraine. International treaties in the field of international humanitarian law, to which Ukraine has not yet joined, are analyzed.

*Key words:* implementation, implementation mechanism, international humanitarian law, armed conflicts, legal system.

**Вступ.** Важливою проблемою міжнародного гуманітарного права (далі – МГП) є належна імплементація його норм у внутрішнє законодавство держав і особливо – дотримання їх під час збройних конфліктів. Міжнародно-правова норма, як і внутрішньодержавна правова норма, по суті, становить певну модель чи стандарт відповідної поведінки суб'єктів міжнародного права, і без «запуску» механізму її імплементації є лише фразою в тексті міжнародно-правового договору. Як засвідчує практика, не завжди сторони, які перебувають у збройному конфлікті, дотримуються норм МГП, і тому зростає кількість жертв серед цивільного населення, спостерігаються інші негативні явища. Це, безумовно, вимагає підвищення ефективності застосування на практиці норм, що становлять його основу. Отже, слід забезпечити належну імплементацію норм МГП. Саме тому міжнародне співтовариство останнім часом все більше уваги приділяє питанню імплементації норм МГП, оскільки цінність будь-якої правової норми, в т. ч. і норм МГП, проявляється в процесі їх реалізації [15, с. 49], тобто лише тоді, коли вона знаходить втілення у фактичній поведінці суб'єктів права [14, с. 210], їх діяльності щодо практичного здійснення міжнародно-правових розпоряджень [10, с. 431].

Проблеми імплементації міжнародного гуманітарного права досліджувалися в монографіях і статтях М.М. Гнатовським, В.Ю. Калугінін, М.О. Баймуратовим, Д. Гараджасвим, А.О. Кориневичем, В.М. Репецьким, В.М. Лисиком та іншими вченими-юристами.

**Постановка завдання.** Мета цієї статті – дослідити механізм імплементації норм МГП у законодавство України, а також проаналізувати сучасний стан ратифікації Україною міжнародних договорів у сфері МГП.

**Результати дослідження.** Кожна держава-учасниця міжнародних договорів, що регулюють захист жертв війни й обмеження або заборону застосування певних засобів і методів ведення

збройної боротьби, відповідно до принципу *pacta sunt servanda* зобов'язана виконувати взяті на себе зобов'язання за цими угодами. Водночас такий принцип лише фіксує зобов'язання держав добросовісно й у повному об'ємі виконувати міжнародні зобов'язання, що випливають із Женевських конвенцій 1949 р., Додаткових протоколів до них 1977 р. та ін. договорів, що регулюють відносини в цій галузі. Як відомо з теорії міжнародного права, міжнародно-правова норма, як і внутрішньодержавна, є лише моделлю належної поведінки суб'єктів міжнародного права й без приведення в дію механізму її реалізації залишається лише фразою в тексті міжнародно-правового акта. Оскільки зміст міжнародно-правового регулювання полягає в досягненні певного кінцевого результату, до якого прагнуть учасники міжнародного спілкування, то «здійснення міжнародно-правових норм є зазвичай набагато складнішим і відповідальнішим завданням, ніж їх прийняття» [9, с. 16].

Для перетворення цілей, закладених у нормах МГП, в реальну дію або бездіяльність суб'єктів міжнародного права необхідно вживати певних заходів як на міжнародному, так і на внутрішньодержавному рівнях. Прийняття цих заходів можливе в межах певної сукупності правових і організаційних засобів, що забезпечують втілення приписів норм МГП, тобто в межах механізму імплементації. Механізм імплементації МГП має певні специфічні риси, зміст яких визначається своєрідністю суспільних відносин, що регулюються МГП. До чинників, які впливають на характер механізму імплементації МГП, можна віднести такі: 1) особливості юридичної природи зобов'язань, що випливають з МГП; 2) специфічний предмет правового регулювання цієї галузі; 3) відмінності в матеріальній сфері застосування (у часі та стосовно окремих осіб).

Про імплементацію міжнародно-правових норм можна говорити лише в тому разі, якщо держава не тільки видає відповідні законодавчі акти (змінює чи скасовує вже існуючі) для здійснення норм міжнародного права, а й впроваджує ці акти в життя. По суті, у цьому розумінні імплементація стає синонімом поняття «реалізація». Тому національно-правова імплементація норм міжнародних договорів – це тільки етап у процесі їх імплементації (здійснення), вона створює лише юридичні передумови для їх виконання.

Таким чином, імплементація норм міжнародних договорів є результатом також і фактичних дій. Ще більш критеріально оформлені характеристики щодо ознак імплементації має її дефінітивне визначення, що міститься в «Юридичній енциклопедії», де «імплементація (лат. *implere* – наповняти, досягати, виконувати, здійснювати) у міжнародному праві – це організаційно-правова діяльність держав із метою реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань. Механізм імплементації міжнародно-правових норм містить у собі сукупність правових та інституціональних засобів, що використовують суб'єкти міжнародного права на міжнародному і національному рівнях. Міжнародна імплементація складається зі створених на підставі міжнародно-державних угод універсальних, регіональних і локальних міжнародних організацій, спеціалізованих установ і їхніх допоміжних органів. За їхньою допомогою стає можливим об'єднання зусиль держав і міжнародних організацій у реалізації чинних норм міжнародного права.

Найпоширенішими способами імплементації міжнародно-правових норм у національну систему права є: 1) реценція, тобто текстуальне повторення нормотворчим органом держави змісту міжнародно-правової норми в статті нормативно-правового акта; 2) трансформація, під якою розуміється переробка тексту міжнародно-правового акта чи окремих його статей із прийняттям на цій основі норм внутрішнього права; 3) відсилання, яке є вказівкою у внутрішньодержавному нормативно-правовому акті на міжнародне право як на джерело, що регулює ці відносини.

Національну систему імплементації становлять органи державної влади й інші органи держави, уповноважені забезпечувати виконання країною міжнародно-правових зобов'язань. Оскільки норми міжнародного права породжують правовідносини між суб'єктами міжнародного права і не породжують їх між суб'єктами внутрішнього права, необхідні додаткові внутрішньодержавні засоби для перетворення цілей, закладених у нормах міжнародного права, на реальні дії органів державної влади, юридичних осіб і громадян, які перебувають під юрисдикцією держави [16, с. 667–668].

Деякі автори, наприклад В.Ю. Калугін, досліджуючи механізм імплементації норм МГП на міжнародному рівні, стверджують, що його варто розуміти більш вузько, і тому вони роблять акцент саме на колективних, спільних зусиллях держав у цьому процесі, коли вони здійснюють організаційно-правову, включаючи і міжнародну нормотворчу діяльність [6, с. 218].

Щодо цього методологічну важливість має аналіз Коментарів до Женевських Конвенцій 1949 р. і Додаткових протоколів до них, з якого можна дійти висновку про те, що зобов'язання держав із виконання норм МГП мають, насамперед, односторонній характер і закріплюються швид-

ше «як низка односторонніх обов'язків, урочисто прийнятих перед особою світового співтовариства, що представляється іншими Договірними Сторонами. Кожна держава бере зобов'язання як щодо самої себе, так і інших держав» [5, с. 17–18]. На цю саму особливість гуманітарних конвенцій про захист жертв війни звертає увагу Е. Давид, котрий зазначає, що «зобов'язання, прийняті державами, мають односторонній, а не взаємний характер» [4, с. 407].

Таким чином, під *механізмом імплементації норм МГП на міжнародному рівні* розуміється система засобів – як створених спільними зусиллями держав, так і тих, що використовуються індивідуально в цілях всебічної, своєчасної й повної реалізації зобов'язань, прийнятих згідно з МГП. До таких засобів можна віднести: розслідування відповідно до Женевських конвенцій 1949 р.; встановлення фактів за с. 90 ДП I; вжиття заходів державами спільно або індивідуально, у співробітництві з ООН і відповідно до Статуту ООН; призначення Держави-заступниці; призначення субститутів Держави-заступниці; організація міжнародного контролю відповідно до Виконавчого регламенту до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 р.; інституційний механізм, що визначається главою 6 Другого протоколу від 26 березня 1999 р. до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 р. та ін. [6, с. 147].

Національний механізм імплементації норм міжнародного права кожної конкретної держави має властиві тільки йому риси, що залежать від особливостей внутрішньої правової системи. Однак низка ознак, що, насамперед, характеризують його структуру, є загальними для будь-якої держави. Отже, структура національного механізму імплементації містить такі елементи: а) закріплені в національному правопорядку правові засоби забезпечення виконання міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні; б) система державних органів, уповноважених на реалізацію міжнародних зобов'язань; в) національна правозастосовна практика; г) організаційні засоби, застосовувані на внутрішньодержавному рівні для забезпечення імплементації міжнародного гуманітарного права [7].

Варто звернути увагу на те, що правовий феномен імплементації відіграє вирішальну роль у процесі входження норм міжнародного права в національне конституційне законодавство. Тобто практично національний вид (механізм) імплементації реалізує весь комплекс конституційно-правового забезпечення і супроводу норм міжнародного права до їх входження в національне законодавство як сукупність законодавчих актів.

Однак саме тут ми стикаємося з певними труднощами, викликаними перш за все тим, що сам термін «імплементація» в конституційному законодавстві України відсутній. Це об'єктивує й актуалізує:

- 1) необхідність розробки відповідного дефінітивного визначення, що міститиме оптимальну критеріальну характеристику цього терміна;
- 2) необхідність розробки його процесуального забезпечення і супроводу для налагодження нормативно-логічної, предметно-логічної і функціонально-результативної комунікацій між міжнародним і національним конституційним масивами й уникнення різночитань;
- 3) включення такого дефінітивного визначення в конституційне законодавство;
- 4) створення відповідного нормативного субінституту конституційного права, який би однозначно і виразно закріплював і демонстрував вплив міжнародного права на конституційний правопорядок держави і реакцію останнього на «вторгнення» у нього норм міжнародного права [3, с. 75–85].

Водночас варто констатувати, що сам термін «імплементація» знаходить закріплення в законодавстві України, однак тільки на рівні підзаконних актів, а саме на рівні наказів органів виконавчої влади. Отже, виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що імплементація – це не тільки сприйняття, а й реалізація взятого державою на себе в рамках міжнародної угоди зобов'язання. Таким чином, до переліку джерел національного законодавства України входить якісно нове джерело – міжнародний договір. Про це свідчить ст. 9 Конституції України 1996 р., що фактично містить регламентацію і конституційну легалізацію механізму національної імплементації. Відповідно до її положень, «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства».

На думку М.О. Баймуратова, після надання такої згоди, що в Україні процесуально реалізується парламентом у формі ратифікації міжнародного договору і видання відповідного закону України, міжнародний договір України стає частиною її національного законодавства, набуваючи форми і юридичної чинності закону (поточного закону) [2, с. 163]. Зазначене положення характеризується істотним методологічним потенціалом, бо містить у собі «дорожню карту» тран-

сформації норм міжнародного права в норми національного конституційного права, тобто процес національної імплементації [3, с. 75–85].

Отже, на думку М.О. Баймуратова і Б.Я. Кофмана, національна імплементація – це, насамперед, самостійна, телеологічно вивірена системна діяльність, що має властиві їй нормативні та процесуальні пріоритети і доміанти, які приводять у дію всю систему норм і принципів міжнародного права [1, с. 145–146], а також співвідносять із ними норми національного конституційного масиву, що включає їх до свого складу, трансформуючи в норми поточного національного законодавства.

Як відомо, чинність міжнародних договорів і їх місце в правовій системі України визначаються Конституцією України та Законом України «Про міжнародні договори України» [11]. Ст. 9 Конституції України встановлює, що міжнародні договори, які вступили в силу (згода на обов'язковість яких була надана Верховною Радою України), є невід'ємною частиною національного законодавства України. Аналогічно ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» визначає, що міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства.

У зв'язку з цим необхідно роз'яснити деякі аспекти.

По-перше, до того, як Верховна Рада України ратифікує міжнародний договір, Президент України або Кабінет Міністрів України розглядають пропозиції щодо ратифікації міжнародного договору України і приймають рішення про внесення на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи проекту закону про ратифікацію міжнародного договору України [11]. Щоб закон про ратифікацію був прийнятим, щонайменше 226 членів парламенту повинні проголосувати за ратифікацію [8]. Після успішного голосування Президент України підписує й офіційно публікує Закон України про ратифікацію окремого міжнародного договору, а Голова Верховної Ради України підписує ратифікаційну грамоту, яка засвідчується підписом міністра закордонних справ України, якщо договором передбачений обмін такими грамотами.

По-друге, ст. 9 Конституції передбачає, що, якщо міжнародні договори суперечать Конституції України, необхідно внести відповідні зміни до Конституції України, перш ніж такий міжнародний договір стане обов'язковим. Щодо юридичного верховенства, то після набуття чинності міжнародного договору відповідно до встановленої процедури умови цього договору мають переважну силу у разі протиріччя чинному національному законодавству. Іншими словами, міжнародне право має пріоритет над національним законодавством. Чинні міжнародні договори України реєструються у Міністерстві закордонних справ України [11]. Це міністерство відповідає за реєстрацію міжнародних договорів в Секретаріаті Організації Об'єднаних Націй [11]. Чинні міжнародні договори також включаються в установленому порядку до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [11].

Щодо міжнародних договорів, ратифікованих, коли Україна була частиною СРСР, то Україна прийняла Закон «Про правонаступництво України» [12] від 12 вересня 1991 р. Цей закон не містить детальних або незвичних положень щодо правового підходу до основних питань правонаступництва держави. У ньому міститься дві статті стосовно правонаступництва держави щодо міжнародних договорів. Ст. 6 встановлює, що «Україна підтверджує свої зобов'язання за міжнародними договорами, укладеними Українською РСР до проголошення незалежності України». Ст. 7 визначає, що Україна є правонаступником прав і обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції України та інтересам республіки. Щодо норм МГП, то видається, що не було жодних заяв про те, що певні положення будь-якого міжнародного договору у сфері МГП суперечать Конституції України або загрожують інтересам республіки. Отже, міжнародні угоди, підписані та ратифіковані, коли Україна була частиною СРСР, залишаються чинними в Україні і сьогодні.

Наразі близько 40 міжнародних договорів у сфері МГП ратифіковані Верховною Радою України. Слід навести перелік міжнародних договорів, які й дотепер не було ратифіковано. Це, зокрема: Другий протокол до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту, Гаага, 26 березня 1999 р. (відповідно до Протоколу культурні цінності особливо великого значення можуть бути поміщені під підсилена охорону. Протокол застосовується як до міжнародних, так і неміжнародних збройних конфліктів); Римський Статут МКС від 17 липня 1998 р. (який був підписаний Україною 20 січня 2000 р., але й дотепер не ратифікований).

Ще у 2014 р. у Верховній Раді України було зареєстровано три законопроекти, предметом яких була ратифікація Україною Римського статуту МКС. Зокрема, це проект закону про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду (реєстр. № 0072 від 22 лютого 2014 р.); проект закону про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього (реєстр. № 0086 від 22 травня 2014 р.); проект закону про внесення змін

до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України у зв'язку з ратифікацією Римського статуту Міжнародного кримінального суду (реєстр. № 4926 від 22 травня 2014 р.). Однак всі зазначені вище законопроекти наразі знято з розгляду парламенту.

Зазначимо, що на засіданні одного із круглих столів у Верховній Раді України у 2016 р. було презентовано проект Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо забезпечення його гармонізації до положень Римського статуту Міжнародного кримінального суду», розроблений експертами «круглого столу» за ініціативи ГО «Центр громадських свобод». Проте на офіційному сайті Верховної Ради України такий законопроект так і не був зареєстрований. З 2016 р. в Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя і досі опрацьовується проект Постанови про Заяву Верховної Ради України щодо звернення до Президента України та Кабінету Міністрів України з питання ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду (реєстр. № 5077 від 06 вересня 2016 р.), а також проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо співробітництва з Міжнародним кримінальним судом (реєстр. № 7179 від 05 жовтня 2017 р.), внесений Кабінетом Міністрів України.

**Висновки.** Вбачається, що через імплементацію норм міжнародного права та Римського статуту можна очікувати поліпшення розуміння ролі парламентів, яку вони відіграють у процесі узгодження національного законодавства з нормами міжнародного права, розширення знань про спроможність вдосконалення законодавства, що дасть змогу встановити правосуддя щодо осіб, які скоїли міжнародні злочини.

У цьому контексті видається, що одним із першочергових завдань парламенту України є якнайшвидша ратифікація ряду важливих міжнародно-правових актів, зокрема Міжнародного договору про торгівлю зброєю від 02 квітня 2013 р. (дата підписання Україною – 23 вересня 2014 р.), що регулює міжнародну торгівлю звичайною зброєю та зобов'язує держави-учасниці контролювати експорт озброєнь і стежити, щоб зброя не постачалася всупереч дійсним ембарго або не використовувалася для порушення прав людини, у т. ч. для тероризму; Конвенції з касетних боєприпасів від 30 травня 2008 р., що забороняє використання, виробництво, передачу та накопичення касетних боєприпасів.

#### Список використаних джерел:

1. Баймуратов М.А., Кофман Б.Я. Международные избирательные стандарты: правовая природа, содержательная и системная характеристики, актуальные вопросы имплементации в законодательство Украины. Сумы: Университетская книга, 2012. С. 145–146.
2. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. О.: Юрид. літ., 2003.
3. Баймуратов М.О., Алмохаммед Мутана Аббас. Особливості входження норм міжнародного права в національне конституційне право України. Вісник Центральної виборчої комісії. № 2 (34). 2016. С. 75–85.
4. Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М.: МККК, 2000.
5. Див., наприклад: Commentary III Geneva Convention. Geneva: ICRC, 1994.
6. Калугин В.Ю., Павлова Л.В., Фисенко И.В. Международное гуманитарное право. Минск: Тесей, 1999.
7. Калугин В.Ю. Механизм имплементации норм международного гуманитарного права на внутрисударственном уровне. URL: <http://evolutio.info/content/view/336/51/>.
8. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, ст. 91. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Лукашук И.И. Международно-правовое регулирование отношений (системный подход). М.: Международные отношения, 1975.
10. Міжнародне право Основи теорії / за ред. В.Г. Буткевич. Київ, 2002.
11. Про міжнародні договори України: Закон України № 1906-IV від 20 червня 2004 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
12. Закон України «Про правонаступництво України»: № 1543-XII від 12 вересня 1991 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1543-12>.
13. Регламент Верховної Ради України, ст. 200, п. 4.
14. Теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. Київ, 2003.
15. Черниченко С.В. Теория международного права. Т. 1. Москва, 1999.
16. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.». 1998. Т. 2. 1999.