

СПІВВІДНОШЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ І МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ СИСТЕМ*

У статті здійснено аналіз напрямів взаємодії міжнародних і національних правових систем в умовах глобалізації, а також місця міжнародних договорів у національній правовій системі, конституційних підстав, засобів і способів подолання колізій між національним законодавством України і міжнародними договорами України.

Ключові слова: міжнародна правова система, міжнародний договір, національна правова система, національне законодавство України, дуалістична теорія, моністична теорія, колізії, Конституція України, верховенство права, загальноновизнані норми міжнародного права.

Тема цієї статті така ж давня, як і міждержавне правове співробітництво.

Проте тривалий час проблема співвідношення національного і міжнародного права розвивалася переважно на практично-прикладному рівні. Її активне доктринальне осмислення розпочалося лише в ХІХ ст. Хоч воно було започатковане представниками внутрішнього, національного права, зокрема такими відомими німецькими фахівцями в галузі державного права, як П. Лабанд, Г. Еллінек, Р. Ієринг та ін., досить скоро центр дослідження цієї проблеми перемістився в міжнародне право. За останні півтора століття правознавцями-міжнародниками їй присвячено безліч праць, зокрема монографічних. Фахівці в галузі міжнародного права й надалі задають тон в осмисленні названої проблематики (принаймні на пострадянському просторі).

Однак, як у черговий раз підтвердив захист аспірантом кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук НаУКМА С. О. Зверевим кандидатської дисертації, присвяченої тлумаченню міжнародних договорів національними судами [1, с. 16], у спеціалізованій вченій раді К 26.008.04 в НаУКМА (рада об'єднує дві спеціальності: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень та 12.00.11 – міжнародне право), проблема співвідношення національних і міжнародних правових систем має яскраво виражений міждисциплінарний характер. Численні запитання, поставлені здобувачеві під час захисту

членами ради – представниками обох названих спеціальностей, виступи опонентів та членів ради в процесі обговорення дисертації засвідчили, що низка принципових питань вказаної проблематики залишаються гостро дискусійними і, очевидно, не можуть бути вирішені тільки правниками-міжнародниками. Вони вимагають спільних зусиль фахівців з міжнародного права та представників конституційного права і загальнотеоретичного правознавства.

Серед цих питань підвищеної уваги потребують як традиційні – про ступінь автономності систем міжнародного і національного права, так і питання, безпосередньо пов'язані з реалізацією положень Конституції України – про місце міжнародних договорів у національній правовій системі, зокрема серед джерел національного права, про конституційні підстави, засоби і способи подолання колізій між міжнародними договорами і національним законодавством України тощо.

Саме ці питання спробую коротко, в межах обсягу статті, проаналізувати.

Взаємодія міжнародних і національних правових систем в умовах глобалізації

Однією з характерних ознак процесів глобалізації в правовій сфері є зростаючий вплив міжнародного права і міжнародних правових систем на національне право, національні правові системи та їх сім'ї.

Напрями та способи цього впливу залежать від співвідношення між національним і міжнародним правом, що, своєю чергою, значною мірою визначається тим, якої концепції співвідношення між ними дотримуються ті чи інші держави. Існує дві такі основні концепції (теорії) – дуалістична і моністична.

* Статтю підготовлено на основі доповіді на науковому семінарі «Співвідношення національного і міжнародного права», проведеному кафедрою загальнотеоретичних та державно-правових наук та Центром дослідження проблем верховенства права НаУКМА в межах Днів науки в НаУКМА 27 січня 2016 р.

Попри те, що проведення між ними чіткої розмежувальної лінії дедалі ускладнюється (причиною цього є ті ж процеси глобалізації), все ж певні відмінності між названими теоріями зберігаються.

Відповідно до дуалістичної теорії національне та міжнародне право складають дві різні системи, діалог між якими можливий лише за певних умов. Положення міжнародного права (переважно це норми міжнародних договорів) можуть взаємодіяти з національними правовими системами лише в разі «переведення» положень договору на мову внутрішнього права, тобто трансформації цих положень у національні нормативно-правові акти. Самі по собі міжнародні договори не визнаються джерелом національного права. Дуалістичної теорії дотримується низка держав, правові системи яких належать здебільшого до сім'ї загального права або ж мають деякі спільні з нею риси (наприклад, правові системи Скандинавських країн), хоч і не вичерпуються ними (до країн, які застосовують дуалістичну модель, деякі автори відносять, зокрема, Італію, права система якої належить до сім'ї континентального права) [2, с. 130].

Моністична теорія, навпаки, виходить з єдності міжнародного і національного права, системи яких разом утворюють єдиний світовий правовий порядок. Щоправда, в трактуванні цієї єдності різними державами існують певні відмінності, що дало підстави для виділення в межах моністичної теорії двох її різновидів. Відповідно до першого з них для набуття чинності положеннями міжнародного договору необхідна так звана формальна інкорпорація, тобто прийняття державою спеціального додаткового нормативного акта, яким відтворюються положення договору. Згідно з другим, найпоширенішим різновидом моністичної теорії міжнародні договори стають частиною національної правової системи після їх схвалення у встановленому порядку (ратифікації) автоматично. Інакше кажучи, на їх основі безпосередньо виникають відповідні внутрішньодержавні відносини, вони напряму застосовуються судами та іншими правозастосовними органами незалежно від їх спеціальної трансформації (імплементации) в акти національного законодавства. Це свідчить про те, що такі договори стають джерелами національного права. Деякі держави, наприклад, Польща, у своїх конституціях навіть визначають місце міжнародних договорів в ієрархії джерел права країни (стаття 87 Конституції Польської Республіки).

Моністичної теорії дотримується більшість держав, правові системи яких належать до сім'ї континентального права, а також окремі держави, що представляють інші правові сім'ї (наприклад, США, Японія). До держав, які застосовують моністичну модель, нині належить також Україна.

Від того, якої з названих двох теорій – дуалістичної чи моністичної – дотримується та чи інша держава, залежить статус міжнародних договорів та їхнє місце в національній правовій системі. У державах, які дотримуються дуалістичної теорії, міжнародні договори за своїм статусом, як правило, прирівнюються до нормативно-правового акта, яким положення таких договорів трансформовані в національну правову систему. У державах же, які сповідують моністичну теорію, проблема статусу міжнародних договорів виглядає набагато складнішою.

Певні складнощі виникають уже у зв'язку з тим, що, визначаючи місце міжнародних договорів у національній правовій системі, а це зазвичай здійснюється на конституційному рівні, держави вживають різну термінологію: міжнародні договори визнаються «частиною національної правової системи» (наприклад, Албанія, Естонія, Литва, Польща, Росія), «частиною права федерації» (ФРН), «частиною внутрішнього правопорядку» (наприклад, Іспанія, Хорватія), частиною внутрішнього (національного) законодавства (наприклад, Македонія, Україна). Уся ця термінологія потребує юридичного тлумачення, і, як засвідчує правозастосовна практика, досягти в його процесі необхідної визначеності, а тим більше уніфікованого розуміння для всіх держав, що дотримуються моністичної теорії, важко, а часом і просто неможливо.

Неоднозначно вирішується різними державами, що застосовують моністичну модель, також питання про природу міжнародних договорів, що становлять частину національної правової системи. Більшість із них відносить до таких договорів усі ратифіковані відповідно до встановленої законом процедури міжнародні договори, деякі ж – лише належним чином схвалені міжнародні договори щодо прав і свобод людини (наприклад, Словаччина, Чехія), окремі держави додають до міжнародних договорів загальнови́знані принципи і норми міжнародного права (наприклад, Естонія, Словенія, Угорщина).

Проте найбільші розбіжності існують у ставленні різних держав до співвідношення міжнародних договорів, які стали частиною національної правової системи, із законами та іншими нормативними актами за юридичною силою.

В одних, хоч і небагатьох, державах укладений і схвалений належним чином міжнародний договір має пріоритет над внутрішнім правом у цілому. В інших (їх переважна кількість) – визнається пріоритет міжнародних договорів лише над законами та іншими нормативними актами незалежно від часу набуття ними чинності – до ратифікації договору чи після. А в деяких державах дотримуються принципу *lex posterior derogate priori*, згідно з яким міжнародні договори одержують переважаючу силу над попередніми законодавчими актами, проте можуть зазнавати впливу наступних актів. Нарешті, статус певних видів договорів (зазвичай тих, що не потребують ратифікації) є нижчим від статусу законодавчих актів. Окремі держави, серед них і Україна, питання про юридичну силу міжнародних договорів, що стали частиною національної правової системи, та їхнє місце в ієрархії джерел права в конституціях обходять узагалі.

Співвідношення міжнародних договорів і національного законодавства України

Відповідно до частини першої статті 9 Основного Закону України «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України».

З цього конституційного положення випливають принаймні два важливі висновки.

По-перше, міжнародний договір через згоду Верховної Ради України на його обов'язковість (така згода надається у формі прийняття Верховною Радою закону про ратифікацію міжнародного договору) вводиться в систему національного законодавства України. Це означає, що положення міжнародного договору підлягають безпосередньому застосуванню вітчизняними правозастосовними органами. Жодних застережень з цього приводу Конституція України, на відміну від конституцій інших держав (стаття 91 Конституції Польської Республіки, наприклад, обумовлює безпосереднє застосування міжнародного договору випадками, коли його застосування не поставлене в залежність від прийняття закону), не робить. Тобто очікувати, поки положення договору будуть трансформовані в акти внутрішнього законодавства, правозастосовним органам України не потрібно. Вони зобов'язані їх застосовувати зразу ж після набрання ратифікованим міжнародним договором чинності.

По-друге, ратифікований міжнародний договір набуває подвійного характеру. З одного боку,

він залишається джерелом міжнародного права, що регламентує зовнішні зобов'язання України, а з другого – стає джерелом внутрішнього, національного права України. Редакція частини першої статті 9 Конституції не залишає для цього жодних сумнівів. Висловлені на захисті дисертації Є. О. Зверева окремими членами спеціалізованої ради заперечення з цього приводу викликані, очевидно, інерцією попередніх дуалістичних підходів до співвідношення міжнародного і національного права, що домінували в Україні до прийняття Конституції 1996 року.

Набагато складнішим для українських правників є питання про співвідношення норм національного законодавства України з нормами ратифікованих міжнародних договорів у разі колізій між ними.

У Конституції України, на відміну від конституцій багатьох європейських держав, це питання залишається чітко не визначеним, що породжує різні, часом діаметрально протилежні, підходи до його інтерпретації.

Більшість авторів – спеціалістів з міжнародного права дотримуються думки, що в разі суперечностей між нормами міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою, і нормами національного законодавства пріоритетному застосуванню підлягають норми міжнародних договорів. Основні аргументи на користь такої позиції зводяться до того, що це випливає з конституційного принципу сумлінного виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань [3, с. 32], що, своєю чергою, обумовлено зміцненням універсальних тенденцій у сучасному міжнародному співтоваристві, до яких належить застосування примату міжнародного права [4, с. 26].

Нерідко на розвиток або ж на додаток до цих аргументів посилаються:

– на статті 26 і 27 Віденської конвенції «Про право міжнародних договорів» 1969 року (ратифікованої Україною 14 травня 1986 року, коли вона була ще у складі СРСР), у яких зафіксовано, що «кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен сумлінно виконуватись» (*pacta sunt servanda*) та що його «учасник не може посилатись на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору»;

– на статтю X Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, в частині третій якої зазначається, що «Українська РСР визнає... пріоритет загально визнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права» [5, с. 253–254, 265–266];

– на частину другу статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 22 червня 2004 року (до цього діяв Закон з аналогічною назвою від 22 грудня 1993 року), яким прямо визначається: «...якщо міжнародним договором України, який набув чинності в установленому порядку, встановлені інші правила, ніж ті, які передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України»;

– на частину третю статті 22 Конституції України, згідно з якою «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» [6, с. 57];

– на статтю 18 Конституції України, відповідно до якої «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права» [5, с. 264].

Подібні (хоч і не всі) аргументи на користь пріоритетності норм міжнародних договорів перед нормами національного законодавства України було використано опонентом по дисертації Є. О. Зверева проф. А. П. Зайцем та в деяких відгуках на автореферат.

На перший погляд здавалося б, що наведені аргументи звучать досить переконливо. Проте при ґрунтовнішому аналізі в них можна виявити вразливі місця.

1. Не піддаючи жодному сумніву необхідності дотримання Україною принципу сумлінного виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань (*pacta sunt servanda*), разом з тим слід зауважити, що цей принцип прямо не зафіксований у Конституції, а впливає із загально визнаних принципів і норм міжнародного права, якими Україна відповідно до статті 18 Конституції зобов'язується керуватися у своїй **зовнішньополітичній** діяльності.

І хоч остання перебуває під юрисдикцією не тільки міжнародних органів, а й України, що, зокрема, як зазначає М. В. Буроменський, «передбачає безумовну можливість оцінки такої діяльності національними судами» [5, с. 264], це зовсім не означає, що принцип *pacta sunt servanda* поширюється на внутрішньодержавну діяльність такою ж мірою, як і на зовнішньополітичну. Суттєва відмінність позицій міжнародного права і конституційного права в підходах до цього питання полягає в тому, що міжнародне право зобов'язує державу дотримуватись

будь-яких укладених нею міжнародних договорів, незалежно від їхнього змісту та статусу (потребує такий договір ратифікації чи ні). Тобто вимога міжнародного права в цьому плані є абсолютною. Конституційне ж право, не заперечуючи обов'язку держави дотримуватись принципу *pacta sunt servanda*, водночас не визнає абсолютного пріоритету будь-яких міжнародних договорів над внутрішньодержавними законами та іншими нормативними актами. Такий пріоритет може бути визнаний лише за міжнародними договорами певного виду чи рангу – тими, які, по-перше, потребують схвалення державою в особливому порядку (ратифікації) та, по-друге, внутрішньодержавна діяльність щодо забезпечення яких за сучасними міжнародними стандартами перестала бути виключно внутрішньою справою держави, тобто набула наднаціонального і надтериторіального характеру. До таких сфер внутрішньодержавної діяльності належить передовсім забезпечення прав і свобод людини, що в літературі із загальної теорії права та конституційного права загалом не піддається сумніву.

Отже, якщо й пробувати шукати конституційні підстави для обґрунтування пріоритетності (примату) міжнародних договорів перед національним законодавством України, то принаймні не в статті 18 Основного Закону.

2. Надто вразливим аргументом на користь пріоритетності норм міжнародного договору (чи навіть загально визнаних норм міжнародного права) є також посилення на Декларацію про державний суверенітет України та на Закон України «Про міжнародні договори України».

По-перше, сумнів викликає беззастережне віднесення названої Декларації «до нормативно-правових актів конституційного характеру і рівня» [5, с. 264]. Як відомо, навіть у міжнародному праві ставлення до природи таких документів, як декларація, неоднозначне. Чимало юристів-міжнародників відносять декларації до актів, хоч і надзвичайно важливих для правової теорії і практики, проте не юридично зобов'язуючих (навіть для Загальної декларації прав людини 1948 року в цьому плані виняток не робиться).

По-друге, в заключній частині Декларації про державний суверенітет України наголошується, що Декларація є основою для нової Конституції України. Звідси випливає, що з прийняттям Основного Закону вона фактично себе вичерпала, залишившись в історії як, безсумнівно, один з найважливіших документів, пов'язаних із становленням Української держави.

По-третє, навіть якщо стати на позицію М. В. Буроменського і розглядати Декларацію як нормативно-правовий акт, то відповідно до пункту першого Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України «закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними в частині, що не суперечить Конституції України».

Історія її підготовки та прийняття свідчить, що не можна беззастережно і категорично стверджувати про те, що наведені вище положення статті X Декларації про державний суверенітет України та Закону України «Про міжнародні договори України» відповідають чинній Конституції України. Як впливає з Концепції нової Конституції України та її проєктів, положення про пріоритетність норм міжнародних договорів у різних варіантах містилося в декількох конституційних проєктах, включаючи проєкт Конституції України в редакції від 15 листопада 1995 року, схвалений Конституційною комісією України 23 листопада 1995 року. Це положення було вилучене з його тексту тільки на завершальному етапі опрацювання проєкту нової Конституції України.

Як учасник конституційного процесу початку 90-х років минулого століття можу засвідчити, що його вилучення було здійснене свідомо, причому не робочою групою Конституційної комісії, у складі якої довелося працювати автору цих рядків, а політиками. Можна припустити, що основними мотивами на користь такого вилучення слугувало те, що, по-перше, за радянською традицією політики (передовсім політики-правники) дотримувалися дуалістичної концепції співвідношення національного і міжнародного права, а, по-друге, чимало держав, принаймні на той час, не сповідували принцип пріоритетності норм міжнародного права (міжнародних договорів) перед нормами національного законодавства, очевидно, вбачаючи в цьому загрозу внутрішній стороні державного суверенітету. Можна по-різному ставитись до такого роду мотивів, проте відкидати їх зовсім, враховуючи складні умови становлення Української держави, мабуть, не варто.

Вилучення вказаного положення з остаточної редакції тексту чинної Конституції України дало підстави деяким вітчизняним конституціоналістам стверджувати, що Конституція не підтвердила правила, передбаченого пунктом другим статті 17 Закону України «Про міжнародні договори України» 1993 року і відтвореного в цитованій вище частині другій статті 19 аналогічного закону 2004 року, а тому воно не відповідає статті 9 Конституції України і з огляду на пункт перший

її Перехідних положень не діє [7, с. 491]. Зважаючи на викладене, важко відмовити в логічності таких міркувань.

Те ж саме можна сказати щодо наведеного вище положення Декларації про державний суверенітет України (за умови її віднесення до нормативно-правових актів).

Встановлення ж ординарним законом (а саме таким за відсутності конституційної градації законів є Закон «Про міжнародні договори України») принципу пріоритетності норм міжнародних договорів перед нормами національного законодавства є юридично некоректним. Це звичай прерогатива конституції.

3. Чинна Конституція України тим більше не дає підстав для визнання пріоритетності над національним законодавством загальноновизнаних норм міжнародного права. Хоч до таких норм абсолютна більшість сучасних держав ставиться загалом прихильно, намагаючись узгоджувати з ними національний правопорядок, про що інколи прямо зазначається в конституціях (наприклад, стаття 10 Конституції Італії, стаття 7 Конституції Угорщини), держав, які закріплюють пріоритетність цих норм перед національним законодавством (правопорядком) на рівні конституції, на Європейському континенті небагато. Більше того, навіть ті держави, які розглядають загальноновизнані норми міжнародного права як частину національної правової системи, нерідко надають пріоритетності перед нормами національного законодавства лише ратифікованим міжнародним договорам (стаття 123 Конституції Естонської Республіки, стаття 15 Конституції РФ та ін.). Причина такої позиції – недостатня визначеність «загальноновизнаних норм міжнародного права» в порівнянні з нормами міжнародних договорів та їх нефіксованість у міжнародно-правових документах (що не дивно, оскільки це переважно норми міжнародного звичаєвого права), що істотно ускладнює оцінку їх узгодженості з національним законодавством, сформульованим, як правило, значно чіткіше.

Відсутність у конституціях більшості держав положення про пріоритетність загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права зовсім не перешкоджає їх використанню національною судовою практикою з метою посилення аргументації мотивувальної частини рішення, але аж ніяк не для віддання їм переваги над національними законами при вирішенні конкретної справи. На відміну від норм міжнародних договорів, загальноновизнані норми міжнародного права не є джерелом національного права України.

4. Не може бути використане для обґрунтування принципу пріоритетності норм міжнародних договорів перед національним законодавством України також цитоване вище положення частини третьої статті 22 Конституції України. Це конституційне положення хоч і може застосовуватись у разі виникнення колізій між міжнародним договором, зокрема Європейською конвенцією прав людини, і національним законодавством України, проте прямого відношення до пріоритетності міжнародних договорів не має. Воно, з урахуванням згаданого положення частини першої статті 9 Конституції України, може тлумачитись як таке, що урівнює норми міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України у формі закону, з нормами інших законів. Тим більше, якщо врахувати, що за своїми юридичними ознаками, зокрема порядком набрання чинності, закон про ратифікацію міжнародного договору відповідно до рішення Конституційного Суду України від 12 липня 2000 року у справі щодо відповідності Конституції України Закону України «Про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин» не відрізняється від інших законів.

Вирішальне значення для подолання колізій між нормами міжнародного договору і нормами національного закону в разі застосування частини третьої статті 22 Конституції України матиме вже згаданий принцип *lex posterior derogate priori* – більш пізній закон відмінює той, що діяв раніше. Інакше кажучи, пріоритет норм міжнародного договору може бути лише над нормами закону, що регулював аналогічні з договором відносини до набрання ним чинності. Проте це не виключає внесення змін у регулювання врегульованих міжнародним договором відносин більш пізнім національним законом, якщо він, звісно, не звужує змісту та обсягу прав і свобод, передбачених цим договором.

5. Викладене не означає, що автор цієї статті беззастережно стає на позицію тих вітчизняних конституціоналістів, які дотримуються думки про повну відмову українського конституцієдавця від принципу пріоритетності (примату) міжнародних договорів над національним законодавством України в разі колізії між ними, тобто про урівнення Основним Законом України норм міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, з нормами законів.

Однак конституційні підстави для обґрунтування пріоритетності норм ратифікованих

Верховною Радою України міжнародних договорів (щоправда, не абсолютної, а часткової, які стосуються передусім прав і свобод людини) перед нормами національного законодавства України слід шукати не в статтях 9, 18 чи 22 Конституції України, а в частині першій статті 8 Основного Закону, яка закріплює принцип верховенства права. Причому цей принцип потрібно розглядати не як абстрактну категорію, яка дозволяє обґрунтовувати з посиланням на неї будь-які, навіть протиконституційні позиції, як це інколи відбувається в літературі, зокрема й в згадуваній, а як змістовно визначене (хоч і не шляхом усеохопної, універсальної дефініції, а через складові-елементи) поняття.

Як відомо, самостійного значення, відмінного від традиційного для вітчизняної теорії і практики принципу верховенства закону, принцип верховенства права набуває, по-перше, тоді, коли право не отожднюється із системою законодавства, тобто коли наявне теоретичне і практичне розрізнення права і закону. По-друге (і це, очевидно, головне для з'ясування співвідношення норм міжнародних договорів щодо прав людини і норм національного законодавства в разі колізії між ними), принцип верховенства права може досягати свого призначення – набувати визначального значення у відносинах між усіма учасниками суспільного життя, насамперед між людиною і державною владою, тоді, коли право, незалежно від можливої різноманітності його визначень, нерозривно пов'язується з людиною, її правами і свободами. Тобто коли людина виступає не просто «суб'єктом права», а його творцем і орієнтиром, а права і свободи людини – першоосновою, першоджерелом права [8, с. 3–9].

Як іманентна властивість людини, яка характеризує її як представника всього людського роду, права людини, як зазначалося, набувають характеру надтериторіальних і наднаціональних. Вони становлять загальноцивілізаторську, загальнокультурну цінність незалежно від націй, ідеологій, релігій, а тому давно стали об'єктом міжнародно-правового регулювання. Саме ця обставина дає підстави для визнання пріоритетності норм міжнародних договорів, що стосуються прав і свобод людини, зокрема Європейської конвенції прав людини, перед нормами національного законодавства. До речі, принцип верховенства права трактується насамперед як верховенство фундаментальних прав людини в теорії і судовій практиці, зокрема практиці конституційних судів, багатьох європейських країн. На цій же позиції стоїть Європейський суд

з прав людини. Та й чимало держав, серед яких є й постсоціалістичні, віддають пріоритет перед національними законами лише тим міжнародним договорам, які стосуються прав і свобод людини. Виходячи із змісту верховенства права, більш переконливо звучатимуть й інші аргументи на користь пріоритетності міжнародних договорів, зокрема й посилання на принцип *pacta sunt servanda*.

Що стосується інших міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, то питання про їх пріоритетність перед нормами національного законодавства України вирішується переважно шляхом введення до текстів конкретних законів спеціальних колізійних норм, що безпосередньо спрямовані на подолання колізій між ними і нормами міжнародних договорів.

Аналіз кодексів України свідчить, що вітчизняний законодавець вдається до такого роду норм досить часто. Положення про те, що в разі суперечності норм кодексу ратифікованому міжнародному договору України застосовується положення відповідного міжнародного договору, містяться в більшості українських кодексів – цивільному, господарському, митному, податковому, повітряному, водному, лісовому та ін. Проте існують і такі кодекси, наприклад, Земельний кодекс України, Бюджетний кодекс України, які автоматично не визнають пріоритетності міжнародних договорів над положеннями цих кодексів, покладаючи вирішення цих питань на законодавця в кожному конкретному випадку. Зокрема, в частині третій статті 4 Бюджетного кодексу України говориться: «якщо на ратифікацію подається міжнародний договір України, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, що регулюють бюджетні відносини, проекти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом з проектом закону про ратифікацію і приймаються одночасно».

Це ще раз підтверджує, що питання співвідношення норм міжнародних договорів (не кажучи вже про загальновизнані норми міжнародного права) та національного законодавства України не таке однозначне, як це видається багатьом фахівцям з міжнародного права. Його остаточне вирішення із врахуванням як сучасних тенденцій у міжнародному співтоваристві, так і національних особливостей України можливе шляхом внесення відповідних змін до Конституції України.

На завершення коротко торкнуся ще одного питання, сама постановка якого для багатьох

вітчизняних (та й не тільки вітчизняних) конституціоналістів може видатися надуманою, – про співвідношення ратифікованих міжнародних договорів і Конституції України.

Відповідно до частини другої її статті 9 «укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України». Здавалося б, питання вирішене. Основний Закон України хоч і непрямо, але беззаперечно фіксує принцип верховенства Конституції щодо міжнародних договорів. Цього, до речі, не заперечував навіть згадуваний вже відомий правник-міжнародник В. І. Євінтов (на жаль, покійний), який послідовно обстоював принцип пріоритетності міжнародних договорів перед національним законодавством України, але при цьому наголошував на неприпустимості введення в правову систему України міжнародних договорів, які суперечать Конституції [9, с. 27].

Утім, деякі вітчизняні правознавці продовжують спроби обґрунтування пріоритету як міжнародних договорів, зокрема Європейської конвенції прав людини [10, с. 412, 418], так і загальновизнаних норм міжнародного права над Конституцією України [5, с. 270–271]. Свою позицію вони аргументують, посилаючись на принципи і норми Європейського Співтовариства, зафіксовані в названій Конвенції, на верховенство комунітарного права над внутрішнім правом [10, с. 418], на положення статті X неодноразово згадуваної Декларації про державний суверенітет України, на частину першу статті 8 Конституції України щодо верховенства права, яке «не обмежується національними рамками», а охоплює загальновизнані норми міжнародного права [5, с. 270–271] тощо.

На ці аргументи можна відповісти таке. По-перше, з позицій конституційного права, як зазначалося, норми міжнародних договорів та загальновизнані норми міжнародного права мають беззастережний (абсолютний) пріоритет тільки в міжнародно-правовій сфері. У сфері внутрішнього права їх пріоритет обмежений. Найвищий щабель в ієрархічній системі його джерел за усталеною традицією посідає конституція. Загальновизнані норми міжнародного права і норми міжнародних договорів, незалежно від їхнього рангу, у цій ієрархічній системі перебувають нижче від конституції. На цій позиції міцно стоять як теорія конституційного права, так і конституційна практика майже всіх європейських країн [11, с. 414–436; 12, с. 142–148]. Лише окремі з них, до того ж із суттєвими застереженнями, визнають пріоритет міжнародних

договорів над національною конституцією (у Нідерландах, наприклад, для цього потрібна згода двох третин депутатів парламенту).

Зазначена позиція може піддаватись істотній корекції хіба що за умови вступу держави до певних (далеко не всіх) європейських організацій, зокрема до Європейського Союзу. Але це окрема тема.

По-друге, неправильно вважати, що у формулюванні частини другої статті 9 Конституції України, яка віддає пріоритет Основному Закону перед нормами міжнародних договорів, «переважив абсолютно позитивістський підхід» [5, с. 252]. Інституціонально-нормативна складова властива будь-якій системі права – міжнародній чи національній. Без неї такі властивості (вимоги-складові) верховенства права (концепція якого справді сформувалась у руслі ліберальної

доктрини природного права), як визначеність, передбачуваність, упорядкованість, стабільність тощо, – недосяжні. І в цьому плані як теорія верховенства права, так і практика його застосування, зокрема Європейським судом з прав людини, також єдина. Ігнорування цих властивостей – складових верховенства права – це шлях до заперечення найвищої юридичної сили Конституції, а отже, до свавілля, яке, на жаль, набуває все більшого поширення у вищих ешелонах влади, що негативно впливає на правову атмосферу суспільства в цілому.

Нарешті, не можна не відзначити, що Конституція – це один з атрибутів держави і ставлення до неї як уособлення національного суверенітету має бути особливо шанобливим, незважаючи на її недоліки, які потрібно усувати також у конституційно визначений спосіб.

Список літератури

1. Зверев Є. О. Тлумачення міжнародних договорів національними судами: європейський досвід та українська практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є. О. Зверев ; Нац. ун-т «Кієво-Могилян. акад.». – К., 2015. – 16 с.
2. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу : навч. посіб. / В. Кернз ; пер. з англ. В. С. Ісакович. – К. : Знання, 2002. – 381 с.
3. Денисов В. Н. Статус міжнародних договорів у Конституції України / В. Н. Денисов // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 1. – С. 32.
4. Евинтов В. И. Международный и внутренний правопорядок в структуре международного сообщества / В. И. Евинтов // Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве. – К. : Наук. думка, 1992. – С. 26.
5. Буроменский М. В. К вопросу о действии норм международного права во внутреннем правопорядке Украины / М. В. Буроменский // Международное право как основа современного миропорядка : коллективная монография Liber Amicorum к 75-летию проф. В. Н. Денисова / под ред. А. Я. Мельника, С. А. Мельник, Т. Р. Короткого. – Киев–Одесса : Феникс, 2012. – 878 с.
6. Рабінович П. М. Європейська конвенція з прав людини: проблеми національної імплементації (загальнотеоретичні аспекти) : праці Львівської лабораторії прав людини / П. М. Рабінович, Н. М. Раданович ; Акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування. – Львів : Астрон, 2002. – 192 с.
7. Орзих М. Ф. Судебная власть в механизме защиты прав человека: европейские стандарты, доктрина и практика в Украине / М. Ф. Орзих // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации. – Нижний Новгород : Ин-т «Открытое общество», 2003. – С. 485–502.
8. Козюбра М. І. Право і людина: лінії взаємозв'язків та тенденції розвитку / М. І. Козюбра // Наукові записки НАУКМА. – К., 2015. – Т. 168 : Юридичні науки. – С. 3–9.
9. Євінтов В. І. Пряме застосування міжнародних стандартів прав людини. Коментар до статті 9 Конституції України / В. І. Євінтов // Український часопис прав людини. – 1998. – № 1. – С. 27.
10. Паліюк В. Місце Конвенції про захист прав людини та основних свобод у правовій системі України / В. Паліюк // Європейський суд з прав людини. Базові матеріали застосування практики. – К. : Український центр правничих студій, 2003. – С. 407–420.
11. Гарлицькі Л. Международное право в конституционном порядке Республики Польша / Л. Гарлицькі // Международное право XXI века. – К. : Изд. дом «Промени», 2006. – С. 414–436.
12. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu / Leszek Garlicki. – Wydanie 14. – Warszawa : Liber, 2010. – S. 142–148.

M. Koziubra

NATIONAL AND INTERNATIONAL LEGAL SYSTEMS CORRELATION

The article states that one of the hallmarks of globalization in the legal sphere is the growing influence of international law and international legal systems on the national legal systems and their families, hence the increased attention to this phenomenon from lawyers, especially specialists in international law. Acknowledging their achievements, the author emphasizes that the problem of interrelation of national and international legal systems has an interdisciplinary character and cannot be solved only by the experts in international law. The comprehensive understanding of this interrelation requires joint efforts of specialists in international law, as well as experts in constitutional law and general theory of law.

Taking this into consideration and agreeing with the importance of the principle of “pacta sunt servanda” for disclosing the correlation between international and national legal systems (which is the basement for research of lawyers in international law), the author proceeds from the fact that the use of this requirement is significantly different in internal and external activities of a state. From the standpoint of constitutional law, this principle applies to the national activities with the significant reservations.

Therefore, the author concludes that the priority of international law (especially the norms of international treaties) over national laws could be recognized only for those international treaties the implementation of which has ceased to be exceptionally internal according to the modern international standards, thus acquiring a supranational and extraterritorial character. Such internal activity primarily includes ensuring human rights and freedoms.

From this perspective, the article analyzes other aspects of the interrelation between international and national legal systems: the ways of overcoming conflicts between international treaties and national legislation of Ukraine; the possibility of using the universally recognized principles and norms of international law in the legal system of Ukraine; the correlation of the ratified international treaties and the Constitution of Ukraine.

Keywords: international legal system, international treaty, national legal system, national legislation of Ukraine, dualist theory, monist theory, collisions, Constitution of Ukraine, rule of law, recognized international law norms.

Матеріал надійшов 23.03.2016

УДК 340(477)

Савенко М. Д.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ ЗА ОСНОВНИМ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ

Статтю присвячено конституційному регулюванню співвідношення міжнародного та внутрішньодержавного права на Європейському континенті. Розкрито особливості і домінування європейського права і принципи визнання його пріоритетності. Проаналізовано полеміку щодо співвідношення міжнародних договорів України і національного законодавства. Зроблено аргументований висновок щодо пріоритетності міжнародних договорів над внутрішніми нормативними актами.

Ключові слова: міжнародне право, співвідношення міжнародного і внутрішнього права, міжнародне право в Основному Законі держави, пріоритет міжнародного права.

Права людства, націй і народів на існування, розвиток, мир, суверенітет, самозахист, самовизначення, рівність, свободу, світовий правопорядок і безпечне довкілля зумовлюють необхідність створення відповідних міжнародно-правових

механізмів для їх забезпечення. Сучасні інтеграційні та глобалізаційні процеси, зміна ставлення до людини спричинили напрацювання міжнародною спільнотою загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, певних стандартів