

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Исследование взаимодействия конституционного и международного права имеет богатые традиции в юридической литературе. В этой связи следует назвать работы Э.М. Аметистова [1], И.П. Блищенко, М.В. Буроменского [2], В.Г. Буткевича, В.Н. Денисова, В.И. Евинтова, О.Е. Кутафина, И.И. Лукашука [7], П.Ф. Мартыненко, В.С. Семенова, Ю.А. Тихомирова, Ю.Н. Тодыки и многих других ученых-юристов. Как правило, научная разработка данной проблематики ведется в рамках 2-х противоположных подходов – дуалистического и монистического. Согласно первому, сторонниками которого были Х. Трипель, Д. Анцилотти, подавляющее большинство советских государствоведов, международное и внутригосударственное право (в первую очередь, конституционное как неотъемлемая часть последнего) – это 2 самостоятельные правовые системы, не подчиненные одна другой. «Международное и внутригосударственное право,

– писал Х. Трипель, – это не только разные отрасли права, но и разные правовые порядки. Они представляют собой две окружности, которые тесно соприкасаются друг с другом, но никогда не пересекаются» [Цит. по: 1, с. 74]. Второй – монистический – основан на представлении о единстве обеих систем права. Его сторонники, к которым следует отнести прежде всего Г. Кельзена, отстаивают идею примата международного права над внутригосударственным, в том числе конституционным.

В последние годы и на доктринальном, и на законодательном уровне наметился постепенный отказ от жестко дуалистического подхода к соотношению международного и внутригосударственного права. Это обусловлено углубляющейся интернационализацией общественной жизни, необходимостью имплементации международно-правовых стандартов в области прав человека в национальные законодательства стран мира, ус-

пешным воплощением в действительность европейской идеи. Все эти факторы постепенно приводят к тому, что международное право воспринимается уже не как нечто чуждое, навязанное извне, а как естественная и гармоничная составляющая национальной правовой системы и законодательства.

Такой подход поддержан и Украиной. В частности, ч. 1 ст. 9 Конституции установила, что действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства. А в ч. 2 ст. 19 Закона «О международных договорах Украины» содержится положение, согласно которому в случае, если международным договором Украины, вступившим в силу, установлены иные правила, нежели те, которые предусмотрены в соответствующем акте национального законодательства, то применяются правила международного договора [4; 2004. – № 50. – Ст. 540].

Говоря о проблеме взаимодействия конституционного и международного права, хотелось бы отметить следующие наиболее важные направления этого взаимодействия.

Первое из них – *идеологическое*. И конституционное, и международное право базируются

на общей идеологической основе, заключающейся в воспитании политической культуры общества в духе подлинного уважения к самостоятельной ценности человеческой личности, ее правам и свободам. Всеобщая декларация прав человека, международные пакты о правах, другие международно-правовые документы основаны на философии, утверждающей абсолютную ценность человеческой личности, ее приоритет над государством, прирожденный, естественный характер человеческих прав и свобод. «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах», – провозглашает ст. 1 Декларации. «Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью», – говорит ст. 3 Конституции. Государству же в этой системе взглядов отводится совсем иная роль: регулировать отношения между гражданами, чтобы их права и свободы не нарушали таких же прав и свобод иных граждан, заботиться о защите прав каждой отдельной личности, поскольку именно в этом заключается залог благополучного существования государства. Ибо государственная власть, допуская такие нарушения относительно своих гражд-

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

дан, просто не имеет шансов на будущее.

Второе направление можно назвать *регулятивным*. Одним из первых в юридической науке его обозначил Г. Кельзен. По его мнению, конституционное и международное право имеют не только сходную идеологическую философию, но и общий объект правового регулирования. Цель конституционного и международного права в конечном счете состоит в регламентировании поведения людей, с тем чтобы побудить их воздерживаться от определенных действий, которые так или иначе считаются вредными для общества, и выполнять другие, которые по тем или иным причинам рассматриваются как полезные для общества [6, с. 351, 352]. По Г. Кельзену, каждый внутренний вопрос становится внешним, если он является объектом международного регулирования.

В самом деле, международное право уже давно регламентирует такие дела, рассматривающиеся обычно в качестве внутренних, как конституционные вопросы (форма правления, приобретение или утрата гражданства), трудовые проблемы, внутренняя социальная политика, спортивные и религиозные вопросы, проблемы уголовного и гражданского права и процесса, и др. Как отмечает в этой связи

И.И. Лукашук, «система международных отношений приобрела глобальный характер, как и подлежащие решению проблемы» [7, с. 32].

Из этого следует третье, *координационное* направление взаимодействия конституционного и международного права, заключающееся в том, чтобы привести в соответствие с международными обязательствами Украины весь нормативно-правовой массив, существующий в стране. Причем не только формально, но и по существу, в согласии с руководящими принципами правового регулирования гражданских прав и свобод, заложенными в этих обязательствах. Фактически речь идет о проблеме имплементации норм международного права в конституционном законодательстве Украины.

Проблема соотношения международного договора Украины и ее внутреннего законодательства, казалось бы, давно решена в ст. 9 Конституции и ст. 19 Закона «О международных договорах Украины», в соответствии с которыми (а) действующие международные договоры Украины являются частью национальной правовой системы; (б) в случае коллизии внутреннего закона и международного договора приоритет отдается нормам последнего.

Вместе с тем ч. 2 ст. 9 Конституции устанавливает, что заключение международных договоров, противоречащих Основному Закону Украины, возможно только после внесения в него соответствующих изменений. Таким образом, на конституционном уровне закреплена идея верховенства Конституции (и только ее) над нормами международного права. Заключение международного договора, противоречащего Конституции Украины, является невозможным до момента внесения в нее соответствующих изменений.

Полагаем, что для правильного уяснения приведенного конституционного положения необходимо определить содержание 2-х государственно-правовых категорий – «заключение международного договора» и «международный договор, противоречащий Конституции Украины».

Общепризнанное толкование международного договора содержится в Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. [3], участником которой является Украина. В ст. 2 этого международно-правового акта указывается: «Для целей настоящей Конвенции: а) «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом,

независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования» [3, с. 226]. Это определение воспроизводится и уточняется применительно к международным договорам Украины в ст. 2 указанного Закона, которая содержит также интересующее нас определение категории «заключение международного договора Украины», охватывающее действия по подготовке его текста, принятию, установлению аутентичности, подписанию международного договора и предоставлению согласия на его обязательность для государства.

Показательно, что действующая Конституция и текущее законодательство Украины не содержат никаких указаний относительно того, какие из существующих видов международных договоров не могут противоречить Основному Закону. Положение его ч. 2 ст. 9 сформулировано таким образом, что Конституции не могут противоречить любые международные договоры Украины. Причем в обозначенной конституционной норме речь идет именно о заключении международных договоров, что, как отмечает М.В. Буроменский, «создает своеобразную юридическую обязанность для органов Ук-

раинского государства не заключать международные договоры, противоречащие Конституции Украины» [2, с. 56]. В свою очередь, системное толкование обозначенных выше норм позволяет сделать вывод о том, что эта юридическая обязанность распространяется на весь спектр действий в отношении такого международного договора: подготовки его текста, принятия, установления аутентичности, подписания и предоставления согласия на его обязательность для государства. Следовательно, в случае, если такой договор (независимо от затрагиваемых в нем проблем, его видовой классификации) каким-то образом противоречит Конституции Украины, любое из указанных действий, образующих процедуру его заключения, является недопустимым.

Однако совершенно непонятно, что следует понимать под такой формулировкой, как «противоречие Конституции». Это сугубо оценочная категория, содержание которой в каждом отдельном случае должен определить Конституционный Суд. Согласно ч. 1 ст. 151 Конституции Украины Конституционный Суд по обращению Президента или Кабинета Министров дает заключение о соответствии Основному Закону страны ее действующих международных догово-

ров или тех из них, которые вносятся в Верховную Раду Украины для предоставления согласия на их обязательность.

Следовательно, ч. 2 ст. 9 Конституции является сугубо декларативной и внутренне противоречивой, поскольку (а) соответствующее обращение Президента или Кабинета Министров в Конституционный Суд Украины может не последовать; (б) тот или иной международный договор Украины или проект такового в силу указанного обстоятельства может не стать предметом рассмотрения в этом Суде, а значит, (в) противоречащий Конституции международный договор может быть заключен. Кстати, за все время существования Конституционный Суд разрешил вопрос о конституционности лишь одного международного договора Украины (дело о Римском Уставе Международного уголовного суда) [5, с. 47]. Между тем, многочисленные проблемы, возникающие в межгосударственных отношениях Украины и РФ, Украины и Евросоюза, свидетельствуют, что пока потенциал конституционного правосудия используется в этом вопросе явно недостаточно.

Из этого, так сказать, правового тупика существует 2 выхода: а) предусмотреть в законодательстве хотя бы примерный перечень положений междуна-

родных договоров, которые считаются явно противоречащими Конституции (например, положения, предусматривающие уступку украинской территории, ограничивающие права и свободы граждан и т.д.). Но такой подход считается не самым эффективным, поскольку сформулировать хотя бы примерный перечень таких положений, чрезвычайно сложно, ибо он неисчерпаем, как и сама государственно-правовая жизнь; б) установить, что все проекты международных договоров Украины независимо от их различий по субъектам заключения, видам и наименованиям должны быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде. В противном случае, императив, содержащийся в ч. 2 ст. 9 Конституции, не сможет быть выполнен должным образом.

Ситуация с реализацией рассматриваемого нами правового положения осложняется также тем, что указанная норма запрещает именно заключение международных договоров, противоречащих Конституции. Заключение представляет собой множество процедурных, часто весьма дорогостоящих операций – от подготовки текста договора до его подписания и предоставления согласия парламента на обязательность последнего (в форме ратификации, утверж-

дения и т.п.). Однако в Конституционный Суд, как говорится в ст. 151 Основного Закона, направляются только относительно завершённые международно-правовые документы либо их проекты (действующие международные договоры Украины и международные договоры, вносимые в Верховную Раду). На стадии же, к примеру, подготовки текста такого договора чрезвычайно сложно выяснить, противоречит ли он Конституции или нет. Поэтому положение ч. 2 ст. 9 Основного Закона даже с точки зрения юридической техники сформулировано не лучшим образом.

Примечательно, что действующее международное право, в принципе, допускает принятие международного договора, не соответствующего национальной конституции. Так, ст. 27 Венской конвенции устанавливает, что участник такого договора «не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора» [3, с. 233]. Эта императивная норма такого международного договора, как Венская конвенция, обладает приоритетом перед положениями внутрисударственного закона в силу ч. 2 ст. 19 названного Закона. При этом Конвенция допускает лишь одно исключение из указанного

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

правила, предусмотренное ее ст. 46, где говорится: «Государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его права особо важного значения» [3, с. 239]. При этом следует подчеркнуть, что речь идет о норме внутреннего права не только особо важного значения (к которым можно отнести нормы конституции), но и касающейся исключительно компетенции заключать договоры. Во всех остальных случаях, как справедливо отмечает М.В. Буроменский, договор, противоречащий Конституции, будет признан действительным и встанет вопрос о его исполнении [2, с. 56].

Резюмируя, следует отметить, что национальное конституционное законодательство и практику, связанную с имплементацией международных норм, необходимо оценивать с точки зрения того, (а) насколько эффективно обеспечивают они максимально полное и последовательное исполнение международных норм в рамках национального

правопорядка и (б) в какой степени создают условия для сбалансированного сочетания национальных интересов с требованиями, вытекающими из принципа *pacta sunt servanda* («договоры должны соблюдаться»).

И, наконец, четвертое направление, на котором следует активизировать взаимодействие конституционного и международного права, – *правозащитное*, заключающееся в развитии судебной и иных форм правовой защиты граждан. Правовая (в частности судебная) защита провозглашенных прав и свобод – одна из центральных идей международно-правовых документов. Они рассматривают право на такую защиту как безусловное право каждого гражданина и столь же безусловная обязанность государства. По нашему мнению, Украина остро нуждается в эффективной и разветвленной системе правовой защиты с максимальным использованием мирового опыта. Своей вершиной эта система должна достигать мирового уровня.

В последнее время Украина делает первые реальные шаги в обозначенном направлении. Достаточно вспомнить принятый 23 февраля 2006 г. Закон Украины «Об исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» [4; 2006. – № 30. – Ст. 260] и то,

что решения этого юрисдикционного органа, бесспорно, международно-правового по происхождению и изначальной юридической природе, постепенно становятся реальностью украинской государственно-правовой

жизни. Это свидетельствует о том, что в данном вопросе украинское законодательство и практика стремятся соответствовать взятым международным обязательствам. Насколько успешно? Покажет время.

Список літератури: 1. Аметистов Э.М. Международное право и труд: Факторы имплементации международных норм о труде. – М.: Междунар. отношения, 1982. – 272 с. 2. Буроменський М.В. Коментар до статті 9 // Конституція України: Наук.-практ. коментар / Голова ред. кол. В.Я. Тацій. – Х.: Право; К.: Ін Юре, 2003. – С. 50-56. 3. Віденська конвенція про право міжнародних договорів // Нормативні акти з міжнародного приватного права: Зб. / Уклад. В.П. Жушман, Н.В. Погорецька. – Х.: Арсіс ЛТД, 2005. – С. 226-251. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. Домбровський І. Конституційний Суд України: початок нової каденції // Вісн. Конст. Суду України. – 2006. – № 5-6. – С. 45-52. 6. Кельзен Г. Чисте правознавство. – К.: Юніверс, 2004. – 496 с. 7. Лукашук І.І. Международное право: Учебник: Общ. ч. – М.: Изд-во БЕК, 2001. – 432 с.

Надійшла до редакції 22.09.2008 р.

УДК 342.72

В.І. Козлов, аспірант
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ВПЛИВ ЗАГАЛЬНОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ НА СПЕЦИФІКУ КОЛЕКТИВНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Коллективні політичні права та свободи людини і громадянина в сучасній Україні набувають особливого звучання, оскільки країна прагне розбудувати на власних теренах правову, соціальну й демократичну держа-

ву, в якій людина з різноманітними проявами власного буття визнається найвищою соціальною цінністю. Це питання набуває особливої актуальності з огляду на те, що саме права та свободи дозволяють людині реалізувати