

О. В. СОЛОВЙОВ

Олексій Володимирович Соловйов, аспірант Львівського національного університету імені Івана Франка

ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНЕ ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ ПРО ПРАВА ЛЮДИНИ ЯК ПРОБЛЕМА ЗАГАЛЬНОЇ ТЕОРІЇ ПРАВА І ДЕРЖАВИ

У 2006 р. було прийнято Закон України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» (далі – Закон)¹. Насамперед, Закон присвячений врегулюванню питань, пов'язаних із виконанням рішень Європейського суду з прав людини (далі – Суд) як міжнародного органу, що діє на підставі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція) і юрисдикцію якого визнано нашою державою. Разом із цим, у ст. 17 Закону на суди України покладається обов'язок застосовувати Конвенцію і практику Суду як джерело права. Очевидно, що ця норма покликана сприяти зменшенню кількості потенційних заяв до Суду проти України – одне з основних завдань Закону відповідно до його преамбули. У зв'язку із цим значно актуалізується проблема внутрішньодержавного застосування норм міжнародних договорів про права людини, в тому числі порівняльно-правові аспекти цієї проблеми.

1. Проблема застосування у внутрішньодержавних відносинах норм міжнародних договорів не є новою і постала перед науковцями і практикуючими юристами ще наприкінці XIX століття – з появою перших міжнародних договорів, присвячених правам і обов'язкам приватних осіб, які знаходилися під юрисдикцією різних держав і щодо відносин між цими особами. Саме ці міжнародні договори склали підставу для тверджень про «сполучення предмету регулювання міжнародного і національного права»², поширення міжнародного права на «нетрадиційну сферу»³, вторгнення міжнародного права у «ядро внутрішньої суверенної юрисдикції держави»⁴.

Певний час проблема внутрішньодержавного застосування міжнародних договорів обмежувалася питаннями застосування уніфікованих правил, що містилися у відповідних конвенціях з міжнародного приватного права, при регулюванні правовідносин з іноземним елементом. Звісно, її актуальність щораз залежала від міри відкритості тих чи інших країн міжнародній спільноті, масштабу участі держав у міжнародному спілкуванні, глибини їх інтегрованості до міждержавних організаційних утворень. Зокрема, у СРСР практичної значимості ця проблема не набула через ізольованість радянських громадян, обмеження їх права на пересування, державну монополію в сфері зовнішньоекономічної діяльності тощо. З іншого боку, проблема внутрішньодержавного застосування правил міжнародних договорів одразу набуває чітко вираженого процесуального характеру. Адже вона постає в першу чергу саме у діяльності національних судів. Ця проблема виявляється у питаннях визначення придатності міжнародного права до безпосереднього застосування, встановлення факту набрання та втрати чинності норм міжнародного права для приватних осіб, вирішення колізій між положеннями міжнародних договорів і національними нормативними актами, встановлення рангу міжнародного права у системі джерел права національного.

У контексті проблеми, що розглядається, безперечно важливим став факт появи і подальшого розвитку міжнародного права з прав людини. Користуючись загальноприйнятим поділом прав людини на окремі «покоління», можна стверджувати, що принаймні більшість громадянських і політичних прав людини першого покоління та деякі з соціально-економічних прав другого покоління, закріплені у ратифікованих міжнародних конвенціях і пактах, є достатньою мірою конкретизованими і, відповідно, не потребують певних додаткових заходів з виконання всередині країн. У цьому плані норми

міжнародних конвенцій, в яких такі права закріплені, можуть вважатися «самовиконуваними», а відповідні норми – нормами прямої дії. Відповідно, такі міжнародні акти є придатними до застосування судами як джерело права у внутрішньодержавних відносинах.

Зрештою, у сучасному міжнародному праві виділяють окремий вид так званих «вторинних суб'єктів», а саме міжнародних організацій. Деяким з них держави надали функції контролю за дотриманням норм міжнародного права та вирішення відповідних суперечок. Звичайно, належні механізми міжнародного контролю є різними за своєю суттю, глибиною та наслідками. Однак в контексті проблеми, що розглядається, є важливим те, що в результаті використання таких механізмів у міжнародній сфері сформувався масив офіційних рішень із застосування і тлумачення міжнародних договорів. Отож проблема застосування правил міжнародних договорів у внутрішньодержавних відносинах доповнюється низкою нових аспектів, а саме:

- співвідношення національного та міжнародного тлумачення відповідних норм, що містяться у міжнародному договорі;
- застосування або, принаймні, використання рішень і правових позицій міжнародних контрольних органів у практиці національних судів;
- застосування національними судами правил міжнародних договорів, яким надано розширювальне тлумачення у практиці міжнародних контрольних органів.

2. Переходячи до питання про застосування правил міжнародних договорів у внутрішньодержавних відносинах як проблеми вітчизняної теорії права і держави, слід одразу ж вказати на низку особливостей, зумовлених історичними причинами. Йдеться насамперед про засади радянської доктрини «загального міжнародного права», що була заснована на специфічній ідеології та на специфічних методологічних засадах і була спрямована на поясненні юридичної природи міжнародних договорів, укладених між СРСР та капіталістичними країнами. У цій доктрині особлива увага приділялася класичному вченню про державний суверенітет, обґрунтовувалася принципова неможливість застосування правил міжнародних договорів у внутрішньодержавних відносинах через об'єктивні обмеження, що накладаються відмінностями у «базисі» та «надбудові» країн з різним суспільним ладом. Доктрина «загального міжнародного права» широко представлена у працях провідних вчених-міжнародників радянської доби, зокрема, Д. Б. Левіна, Н. В. Миронова, Р. А. Мюлерсона, А. Н. Талалаєва, Г. І. Тункіна, В. М. Шуршалова та ін⁵. Водночас, окремі намагання розглядати міжнародне право як частину державного права СРСР⁶, а так само підхід, за яким укладені міжнародні договори мали застосовуватися у правовідносинах радянських громадян і організацій автоматично з моменту їх опублікування через єдність радянської влади у внутрішній і зовнішній сфері⁷, не дістали підтримки більшості науковців.

Відповідно, питання власне застосування міжнародних договорів як безпосереднього джерела права в СРСР – через відсутність відповідної законодавчої і судової практики – на загальнотеоретичному рівні не ставилося. З іншого боку, аспекти застосування міжнародного права у практиці національного правового регулювання не отримали висвітлення у працях з міжнародного права, та й не могли отримати, адже правове регулювання відносин всередині країн як таке не належить до предмету дослідження науки міжнародного права.

Характерним віддзеркаленням зазначених особливостей стали висновки радянських науковців у період занепаду СРСР і кризи марксистсько-ленінської ідеології. Автори виданого у 1989 році багатотомного курсу міжнародного права ставили риторичне запитання «Чи не означає відчуження приватних осіб від міжнародних документів оцінку відповідних прав і обов'язків як чогось, що може бути дарованим лише державою?»⁸. Такі погляди свідчили про фактичне абстрагування науки міжнародного права періоду «перебудови» від таких загальнодемократичних принципів як верховенство законодавчої влади парламенту та автономність національних судів. Тобто, тенденція послаблення впливу ідеології на науку міжнародного права у сполученні з відсутністю усталених традицій конституціоналізму і парламентаризму в СРСР очевидно призвели до певної ейфорії з приводу тієї ролі міжнародного права, яку воно здатне відігравати у деідеологізованому суспільстві. У цілому, період «перебудови» дав поштовх до формування

вельми максималістських поглядів на питання застосування правил міжнародних договорів як джерела національного права. Загалом же видається, що до поглядів деяких радянських дослідників міжнародного права сьогодні потрібно ставитися з великою обережністю і враховувати історичну обумовленість таких поглядів вимогами марксистсько-ленінської ідеології.

Вищеозначені особливості радянської науки міжнародного права призвели до того, що навіть найбільш загальне питання про те, чи стають правила міжнародних договорів, адресовані приватних особам і придатні до безпосереднього застосування внутрішнім правом із усіма правовими наслідками, що з цього випливають, або вони діють у внутрішньому праві, зберігаючи юридичне значення норми міжнародного права⁹ – таке питання залишилося у науковому плані не розробленим. Отож у контексті проблеми застосування правил міжнародних договорів у внутрішньодержавних відносинах потребує на відповідь ціла низка питань, поставлених ще на початку 80-х років відомим вченим В. Г. Буткевичем¹⁰. До них зокрема належать такі:

– чи потрібно взагалі розробляти ті чи інші варіанти закріплення дії норм міжнародного права в сфері функціонування національної правової системи?

– чи діє правило щодо добросовісного виконання міжнародних договорів у разі перетворення відповідного договору на національний закон, і, зокрема, чи зумовлює це правило необхідність надання цьому закону певних переваг перед іншими актами національного законодавства?

– чи вправі національний суд тлумачити положення міжнародного договору, а якщо так, то за якими правилами – міжнародними чи національними – він повинен здійснювати таке тлумачення?

– які юридичні факти слід пов'язувати із набранням і втратою чинності норм міжнародного права всередині країни?

3. У сучасних умовах проблема ролі і значення положень міжнародних договорів як національного права України досліджується вітчизняними науковцями – представниками галузевих наук, насамперед конституційного права. Тут можна виділити нещодавні спеціальні дисертаційні дослідження О. А. Назаренко, Н. М. Сергієнко, Д. С. Терлецького¹¹. Слід відзначити, що, не зважаючи на наукову новизну та практичну значимість зазначених досліджень, їх предмет природним чином обмежується специфікою предмету регулювання відповідної галузі права.

На наш погляд, усі вищеозначені питання потребують розгляду саме як предмет загальної теорії держави і права. Лише такий підхід дозволить належним чином врахувати специфічні принципи і вимоги окремих галузей права, зокрема міжнародно-приватного, конституційного, судово-процесуального, цивільного, господарського. Слід відзначити наявну тенденцію сприйняття саме такого підходу науковою спільнотою України. У цьому зв'язку слід виділити, зокрема, монографію Н. М. Пархоменко, в якій міжнародні нормативно-правові договори визнаються джерелом національного права у формально-юридичному розумінні¹². Водночас, зважаючи на обраний автором контекст дослідження, у ньому, на жаль, не приділено належної уваги питанням саме *внутрішньодержавного застосування* міжнародних договорів, зокрема, в контексті співвідношення із принципом верховенства закону. Так само, і у дослідженні Є. П. Євграфової обґрунтовується теза про включеність до системи законодавства лише законів та правових актів, що за своїми конституційними ознаками мають силу закону¹³. Такий стан розгляду означеної проблеми свідчить про недостатню розробленість на загальнотеоретичному рівні питань, пов'язаних з дією норми ст. 9 Конституції України, якою досить чітко визначено співвідношення понять «система національного законодавства» та «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» як цілого і окремого.

На початку цього десятиліття в Україні з'явилася монографія П. М. Рабіновича та Н. М. Раданович «Європейська конвенція з прав людини: проблеми національної імплементації (загальнотеоретичні аспекти)», що на наш погляд, є першим комплексним спеціальним дослідженням проблеми міжнародних договорів як проблеми загальної теорії держави і права. Це дослідження включало й аспекти практичного застосування

норм міжнародних договорів у регулюванні внутрішньодержавних відносин. Водночас, акцент зазначеного дослідження був перенесений його авторами на так звані «несамостійно вживані» норми міжнародного права, які справді складають основний масив міжнародного права захисту прав людини. Це зумовило фокусування дослідницького пошуку на питаннях методології, інструментарію, компонентів, притаманних національно-правовій імплементації актів міжнародного права про права людини, не розрахованих або не придатних до безпосереднього застосування у національній юрисдикційній діяльності, а імплементація таких актів звісно не зводиться до їх безпосереднього застосування¹⁴.

Зрештою, варто згадати й дослідження В. П. Паліюка «Застосування судами України Конвенції про захист прав людини та основних свобод», що вийшло друком у 2004 р. У ній автор торкається питання ролі та значення Конвенції у правовій системі України, наводить широку практику власне застосування матеріальних норм, які містяться у Конвенції, судами України. Водночас, обсяг дослідження, здійсненого В. П. Паліюком не дозволяє стверджувати про належну розробку проблеми у науково-теоретичному плані; праця автора у більшій своїй частині становить систематизоване зібрання практики українських судів станом на першу половину 2000-х років, що, за визнанням самого автора, не є всеосяжним та вичерпним¹⁵.

Загалом зберігається і потреба в подальшій розробці системи чітких критеріїв виокремлення таких норм з-поміж загального масиву норм міжнародного права, визначення передумов і особливостей національного застосування і тлумачення правил самовивчених міжнародних договорів.

Слід відзначити, що актуальність проблеми застосування міжнародного права у внутрішньодержавних відносинах значно зросла в зв'язку з ратифікацією Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, деякі положення якої здатні слугувати безпосереднім джерелом суб'єктивних прав і обов'язків приватних осіб. І вона зростає далі – з огляду на збільшення у національному законодавстві частки правил міжнародних договорів, придатних до безпосереднього застосування як джерело права у внутрішньодержавних відносинах, а також відповідної практики міжнародних контрольних органів.

¹ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини. Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

² *Ігнатенко Г. В.* Международное право. Учебник для вузов. – М.: Инфра-М, Норма, 1999. – 584 с. – С. 147.

³ *Мюллерсон Р. А.* Соотношение международного и национального права. – М.: Международные отношения, 1982. – 135 с. – С. 4.

⁴ *Rojahn O.* Kommentar zum Art. 59 // Grundgesetz-Kommentar / hrsg. v. I. von Münch und Ph. Kunig. – Band 2. – 5. Aufl. – München: Beck, 2001. – 1250 S. – S. 999-1048. – S. 1001.

⁵ *Левин Д. Б.* Актуальные проблемы теории международного права. – М.: Наука, 1974. – 264 с.; *Мироснов Н. В.* Советское законодательство и международное право. – М.: Международные отношения, 1968. – 197 с.; *Мюллерсон Р. А.* Соотношение международного и национального права. – М.: Международные отношения, 1982. – 135 с.; *Талалаев А. Н.* Международные договоры в современном мире. – М.: Международные отношения, 1973. – 247 с.; *Тункин Г.И.* Идеологическая борьба и международное право. – М.: Международные отношения, 1967. – 176 с.; *Шуриалов В. М.* Основные вопросы теории международного договора. – М.: Изд. АН СССР, 1959. – 471 с.

⁶ *Вышинский А. Я.* Международное право и международная организация // Советское государство и право. – 1948. – № 1. – С. 1-24.

⁷ *Блищенко И. П.* Некоторые проблемы советской науки международного права // Советское государство и право. – 1991. – № 3. – С. 134-142.

⁸ Курс международного права. В семи томах / Под. ред. Р. А. Мюллерсона, Г. И. Тункина и др. – Т. 1. – М.: Наука, 1989. – 359 с. – С. 180.

⁹ Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве / Отв. ред. В. Н. Денисов, В. И. Евинтов. – К.: Наукова думка, 1992. – 243 с. – С. 20.

¹⁰ Буткевич В. Г. Соотношение внутригосударственного и международного права. – К.: Вища школа, 1981. – 311 с. – С. 230-252.

¹¹ Назаренко О. А. Міжнародні договори України в системі джерел конституційного права України. – Рукопис. // Дис. ... канд. юрид. наук ... – Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2006. – 230 с.; Терлецький Д. С. Конституційно-правове регулювання дії міжнародних договорів в Україні. – Рукопис. // Дис. ... канд. юрид. наук ... – ОНЮА, Одеса, 2007. – 234 с.; Сергієчко Н. М. Застосування норм міжнародного права органами конституційної юрисдикції (європейський досвід) // Дис. ... канд. юр. наук – КНУ ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2004. – 228 с.

¹² Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології. Монографія. – К.: Юридична думка, 2008. – 336 с. – С. 142, 176, 177.

¹³ Свєрфова Є. П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики) / Автореф. канд. дис. ... юрид. наук. - Харків. - 2005. – 19 с. – С. 8.

¹⁴ Рабинович П. М., Раданович Н. М. Європейська конвенція з прав людини: проблеми національної імплементації (загальнотеоретичні аспекти) / Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України. – Серія 1. Дослідження і реферати. Випуск 4. – Львів: Астрон, 2002. – 192 с. – С. 31, 32.

¹⁵ Паліюк В. П. Застосування судами України Конвенції про захист прав людини та основних свобод. – К.: Фенікс, 2004. – 264 с. – С. 37.

Резюме

Досліджено передумови виникнення проблеми застосування норм міжнародних договорів про права людини як джерела права у державі. Підкреслено процесуальний характер цієї проблеми, її пов'язаність насамперед із діяльністю національних судів. Відзначено обумовленість проблеми, що розглядається, наявністю самовиконуваних норм у відповідних міжнародних договорах про права людини. Висвітлено особливості дослідження проблеми внутрішньодержавного застосування міжнародних договорів у радянський період. Описано сучасний стан розробки цієї проблеми у вітчизняній науці права.

Ключові слова: внутрішньодержавне застосування норм міжнародних договорів, самовиконувані норми міжнародних договорів, права людини, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод.

Резюме

В статье исследуются предпосылки проблемы применения норм международных договоров о правах человека как источника права в государстве. Подчеркивается процессуальный характер исследуемой проблемы, ее связанность, прежде всего, с деятельностью национальных судов. Отмечается обусловленность рассматриваемой проблемы наличием в соответствующих международных договорах норм, пригодных к применению в качестве источника права.

Ключевые слова: Внутригосударственное применение норм международных договоров, самоисполнимые нормы международных договоров, права человека, Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Summary

The article deals with backgrounds of the problem of intra-state application of international human rights treaties as a domestic source of law. It ascertains the problem to be a procedural one and predefined by domestic courts activities. It defines that the problem is grounded by self-executing legal norms inasmuch as the latter are attributable to the international treaties at stake. The article illuminates specifics of former soviet studies of the problem. It describes the current status of the problem's research as well.

Key words: domestic application of international treaties norms, self-executing norms of international law, human rights, European Convention on Human Rights.

Отримано 25.11.2009