

Олена Іващенко

Особливості реалізації судового контролю конституційності міжнародних договорів України.

На підставі аналізу національного законодавства у статті розкривається механізм реалізації судового конституційного контролю відповідності міжнародних договорів України Основному Закону держави.

The features of judicial control for the constitutionality of Ukraine international treaties / Ph. D. student, Institute of International Relations Kyiv National Taras Shevchenko University, Ukraine.

Based on the national legislation analysis the article reveals the mechanism of implementation of judicial constitutional control of the correspondence of the international treaties of Ukraine to the Constitution.

Ефективна реалізація норм міжнародного права у внутрішньому правопорядку держав з метою забезпечення виконання міжнародно-правових зобов'язань покладається на всі органи державної влади, однак лише судові органи для реалізації цієї мети наділені повноваженнями, поряд із суто внутрішньодержавними джерелами права, застосовувати положення міжнародних договорів, які внаслідок відповідних законодавчих процедур стали частиною національного законодавства. В процесі такого застосування виявляється придатність, дієвість і авторитет норм міжнародного права в національних правових системах. Як зазначає Г.М. Даниленко, «дійсний статус міжнародного права визначається та визначатиметься на майбутнє не тільки відповідними конституційними положеннями, але й готовністю національних судів застосовувати це право» [1]. Окрім правозастосування, важливою функцією, що забезпечує дію міжнародних договорів у внутрішньодержавній сфері є судовий конституційний контроль, що в залежності від обраної державою моделі, реалізується судами загальної юрисдикції (американська) або конституційними судами (європейська).

Суть конституційного контролю європейської моделі полягає у здійсненні в процесі окремого провадження перевірки конституційним судом відповідності нормативно-правових актів та міжнародних договорів конституції держави.

Підкреслюючи значення інституту конституційного суду в правових системах держав, І.В. Лукашук зазначає, що «конституційний суд займає особливе місце в системі національної судової влади. Він покликаний сприяти тому, щоб правова система відповідала своїй основі - конституційним принципам, цілям, нормам. В умовах інтенсифікації взаємодії національної та міжнародної правових систем досягнення оптимальних параметрів такої взаємодії стало необхідною умовою нормального функціонування як правової системи будь-якої країни, так і міжнародного права в цілому. Серед органів судової влади головну відповідальність за досягнення цієї цілі несе конституційний суд. Усвідомлення цієї обставини знаходить своє відображення в новому законодавстві європейських країн, яке розширює повноваження конституційного суду в вирішенні питання співвідношення національного і міжнародного права. Але ще більш активна в цьому сенсі роль практики самих конституційних судів» [2].

До таких європейських держав, що в своєму законодавстві розширили повноваження конституційного суду, належить і Україна. Конституційний Суд України є відносно новим інститутом правової системи нашої держави, його становлення почалося після прийняття Декларації про державний суверенітет України 1991 року, однак до 1996 року, незважаючи на наявність Закону України «Про Конституційний Суд України» від 3 червня 1992 року, він так і не був створений.

УДК 341

ІВАЩЕНКО Олена Русланівна,

аспірантка кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського Національного Університету імені Тараса Шевченка.

Науковий керівник
МИЦИК В. В.,

© О. Іващенко, 2012

професор, доктор юридичних наук.

Ситуація змінилася з прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України, яка по-новому визначила механізм формування органу конституційної юрисдикції, відповідно до якого і був сформований Конституційний Суд України.

16 жовтня 1996 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про Конституційний Суд України», а через два дні – 18 жовтня, Конституційний Суд розпочав свою діяльність.

Конституція України у статті 147 визначає: «Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні» [3]. Відповідно до статті 2 Закону «Про Конституційний Суд України», завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції як Основного Закону на всій території України. Виконання цього завдання здійснюється шляхом реалізації Конституційним Судом його основних повноважень:

1. вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, а також правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (пункт 1 статті 150 Конституції України);
2. надання висновку про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів України, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди та їх обов'язковість (частина 1 статті 151 Конституції України);
3. офіційне тлумачення Конституції України та законів України (пункт 2 статті 150 Конституції України);
4. надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157, 158 Конституції України (стаття 159 Конституції України) [4].

В цілому одним з найбільш значущих завдань для ефективної реалізації норм міжнародного права у внутрішньому правопорядку України єдиноного органу конституційної юрисдикції є забезпечення конституційності дії міжнародних договорів, яке він реалізує через спеціалізований конституційний контроль як самостійний вид державної діяльності, що він здійснює, на відміну від інших державних органів, які також наділені деякими контрольними повноваженнями, в порядку судової процедури. Цікаво, що такі функції за собою визнає в тому числі сам Суд у своєму рішенні у справі щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій від 24 грудня 1997 року, зазначивши, що здійснюваний ним контроль за змістом є конституційним, а по формі – судовим [5].

В теорії права конституційний контроль відповідності міжнародних договорів конституціям держав може здійснюватись у вигляді попереднього (превентивного, попереджувального), наступного (репресивного) та конвенційного. При попередньому контролі міжнародний договір перевіряється до його вступу в силу, в свою чергу наступний контроль поширюється на міжнародні договори, що вже набули чинності для державу. Конвенційний контроль передбачає перевірку внутрішньодержавних законів і підзаконних актів на відповідність чинним міжнародним договорам [6].

Принадність державі одного виду конституційного контролю чи одразу всіх, як зазначає Ж.-П. Кембі, прямо залежить від місця, яке держава законодавчо визнає за міжнародними договорами у внутрішньо-правовій ієрархії джерел права [7].

В українському конституційному законодавстві передбачено два види конституційного контролю – попередній і наступний.

Підтвердженням цьому є стаття 151 Конституції України, в якій зазначається, що «Конституційний Суд України за зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України дає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість» [3].

Щодо наслідків реалізації конституційного контролю пункт 2 статті 152 Конституції України визначає: «закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність» [3]. Разом з тим, ані запропонована стаття Конституції, ані будь-яка інша стаття Закону України «Про Конституційний Суд України» не визначають наслідків неконституційності міжнародних договорів України. І.І. Лукашук наголошує на важливості розмежування правових наслідків визнання неконституційним внутрішньодержавного акту та чинного для держави міжнародного договору. Так, рішення про неконституційність закону визначає його дійсність і має абсолютне значення – втрату ним сили. В свою чергу рішення про неконституційність міжнародного договору визначає його застосовність і має відносне значення, тому що не може позбавити договір між-

народно-правової сили, він лише стає непридатним для застосування як частина права країни. При цьому невиконання державою своїх міжнародних договірних зобов'язань, навіть якщо воно обумовлене рішенням конституційного суду про неконституційність міжнародного договору, тягне за собою міжнародну відповідальність [2]. Підтвердженням цьому є стаття 27 Віденської Конвенції про право міжнародних договорів, відповідно до якої, учасник не може посилається на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору, а також положення статті 26 Конвенції про те, що кожен діючий договір є обов'язковим для його учасників і повинен добросовісно ним виконуватись [8].

У зв'язку з цим, І.І. Лукашук, дійшов висновку, що «за відсутності законодавчо закріплених наслідків визнання неконституційним міжнародного договору важко визначити вплив такого визнання на реалізацію міжнародних зобов'язань за цим договором в національній правовій системі» [9].

Стаття 86 Закону України «Про Конституційний суд України» зазначає: «Конституційний суд України розглядає і дає висновки щодо конституційності:

1. чинних міжнародних договорів України;
2. міжнародних договорів України, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість» [4].

Закон окремо визначає процедуру надання висновків судом щодо конституційності чинних міжнародних договорів, міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, а також правових актів про набрання міжнародними договорами чинності для України.

Стаття 87 Закону визначає, що «питання щодо конституційності чинного міжнародного договору розглядається Конституційним Судом України за конституційним поданням Президента України, Кабінету Міністрів України. У разі дачі висновків про невідповідність міжнародного договору Конституції України Конституційний Суд України у цьому ж провадженні вирішує також питання щодо неконституційності цього договору чи його окремих частин» [4].

Відповідно до статті 88, «питання щодо конституційності міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, розглядаються Конституційним Судом України за конституційним поданням Президента України, Кабінету Міністрів України до прийняття Верховною Радою України відповідного закону. Відкриття конституційного провадження у цих справах зупиняє розгляд Верховною Радою України питання щодо надання згоди на їх обов'язковість» [4].

Особливу увагу привертає стаття 89 Закону, де зазначається: «питання щодо конституційності правових актів Верховної Ради України, Президента України або Кабінету Міністрів України про набрання міжнародними договорами чинності для України розглядаються Конституційним Судом України відповідно за конституційними поданнями суб'єктів, визначених у статті 40 цього Закону. Під час розгляду справи щодо конституційності правового акта про набрання міжнародними договорами чинності Конституційний Суд України одночасно дає висновок щодо конституційності міжнародного договору України, що набрав чинності за цим правовим актом» [4]. Згадана стаття 40 визначає коло суб'єктів конституційного подання у таких справах, серед яких: Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим [4]. Як бачимо, наступний конституційний контроль здійснюється в Україні за поданням значно ширшого кола суб'єктів. Разом з тим процедурно такий контроль теж найбільш складний – в одному провадженні питання конституційності має вирішуватись двічі – щодо правового акту вираження згоди на обов'язковість міжнародного договору і власне міжнародного договору. У свою чергу підставами для визнання правових актів неконституційними повністю чи в їх окремих частинах, згідно статті 15 Закону, є власне невідповідність Конституції, порушення встановленої процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності, а також перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті [4].

За час існування Конституційного Суду України була розглянута лише одна справа щодо вирішення питання конституційності правових актів про набуття міжнародними договорами чинності для України – справа про ратифікацію Хартії про мови 1992 року. Рішенням Конституційного суду України від 12 липня 2000 року було визнано Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.», на підставі порушення вимог щодо порядку його підписання, неконституційним та таким, що втрачає чинність з дня ухвалення рішення Суду [10]. У зв'язку із цим П.Ф. Мартиненко, суддя доповідач у цій справі, звертає увагу на здійснення в такий спосіб опосередкованого контролю за конституційністю міжнародних договорів України [11].

Аналіз рішення від 12 липня 2000 року № 9-рп /2000, ухваленого в цій справі, спростовує, здавалось би, автоматичний характер такого контролю. Визнавши неконституційним Закон України від 24 грудня 1999 року № 1350-XIV «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних або мов меншин, 1992 р.» у зв'язку з порушенням процедури його підписання, власне питання конституційності Хартії про мови 1992 року Конституційний суд не розглядав. Як зазначає Терлецький Д. С., в наведеному прикладі йшлося радше не про опосередкований, а про факультативний наступний контроль конституційності міжнародних договорів України [12]. З іншого боку, якщо питання конституційності власне Хартії, не дивлячись на вимогу статті 89 Закону України «Про Конституційний Суд України», не розглядалось і відповідного висновку прийнято не було, виникає питання, чи реалізовувалась в процесі розгляду цієї справи взагалі функція контролю за конституційністю власне міжнародного договору України. Не визначеним залишився також статус в національному законодавстві Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р., конституційність якої залишилась беззаперечною після вступу в силу рішення про неконституційність Закону, яким вона була ратифікована.

Цікавим також є те, що станом на сьогодні Європейська хартія регіональних або мов меншин 1992 року офіційно є чинним міжнародним договором для України, так як була ратифікована новим Законом № 802-IV від 15 травня 2003 року [13]. Така неоднозначна ситуація є свідченням того, що українське законодавство допускає багаторазову ратифікацію одного і того ж конституційного міжнародного договору, не визначеним залишається при цьому лише статус такого договору в період між втратою чинності старого закону про його ратифікацію і прийняттям нового.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що реалізація Конституційним Судом України функції судового контролю конституційності чинних міжнародних договорів та правових актів про набрання міжнародним договором чинності для України разом з позитивними рисами створює деякі неоднозначні наслідки, що за відсутності відповідного національного законодавства і єдиної судової практики значно ускладнює виконання Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань.

1. Даниленко Г.М. Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного Суда // государство и право. – 1995. – № 11. – С.115-125.

2. Лукашук И.И. Международное право в судах государств. – СПб.: СКФ «Россия – Нева», 1993. – С. 236, 242.

3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

4. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – С. 272.

5. Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 1997 року № 8-зп у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) розпоряджень Президента України про призначення перших заступників, заступників голів обласних, Київської міської державних адміністрацій, виданих протягом липня-грудня 1996 року, січня 1997 року (справа про призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій) [Електронний ресурс]: Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

6. Осминин Б.И. Заключение и имплементация международных договоров и внутригосударственное право: [монография] / Б.И. Осминин. – М.: Инфотропик Медиа, 2010. – С. 297.

7. Кемби Ж.-П. Конституционные суды Европы и международное право // Российский ежегодник меж-

дународного права. 1995 / Гл. ред. Л.Н. Галенская. – СПб.: СКФ «Россия-Нева», 1996. – С. 146.

8. Віденська Конвенція про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року [Електронний ресурс]: Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

9. Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России: Учеб.-практ. Пособ. – М.: Спарк, 1997. – С. 21.

10. Рішення Конституційного Суду України від 12 липня 2000 року № 9-рп/2000 у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 29. – С. 195.

11. Мартиненко П.Ф. Конституція України і міжнародне право: аспекти взаємодії // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 3. – С. 59.

12. Терлецький Д.С. Конституційно-правове регулювання дії міжнародних договорів в Україні: Монографія. – Одеса: Фенікс, 2009. – С. 182.

13. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин: Закон України від 15 травня 2003 року № 802-IV [Електронний ресурс]: Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.