

Д. Терлецький

аспірант кафедри конституційного права
Одеської національної юридичної академії

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ — МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ: КОНФЛІКТ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЇ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ УКРАЇНИ

Визначаючи науково-практичну цінність досліджень юридичних колізій, що здійснювалися переважно з позицій теорії держави та права та міжнародного приватного права, одночасно слід відзначати очевидну недостатність досліджень колізій в конституційно-правовому контексті. Втім, становлення української конституційної держави, забезпечення гармонійного поєднання стабільності та мобільності конституційного законодавства (що поряд із Конституцією України включає сукупність конституційних законів, інших нормативно-правових актів, що приймаються уповноваженими суб'єктами та мають конституційний характер [1]) в процесі його модернізації, гарантування критерію конституційності організації та функціонування державної влади зумовлюють актуальність постановки питання щодо конституційних колізій та шляхів їхнього вирішення.

Нагальність дослідження зазначених колізій поряд із іншим обумовлена також проголошенням міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, складовою нормативної системи країни (зокрема, конституційного законодавства), їхнім застосуванням в порядку, передбаченому для норм національного законодавства, що передусім створює засади для безпосереднього застосування в національному правопорядку міжнародно-договірних норм [2]. У зв'язку із цим справедливим є твердження В. Г. Крохмалю, який зазначає, що «міжнародні договори складають не тільки міжнародні зобов'язання України (зобов'язання за міжнародним правом),

але й імперативне право, на підставі якого особи, підпорядковані її юрисдикції, можуть набувати суб'єктивні права та обов'язки та висувати вимоги перед судом" [3]. Такий підхід потребує не тільки вироблення та впровадження в практику єдиного підходу до вирішення колізій міжнародного і національного права, насамперед із нормами Конституції України. Йдеться про об'єктивну потребу в чіткій та узгодженій взаємодії конституційно-уповноважених органів у сфері забезпечення дії міжнародних договорів, оптимального поєднання наданих їм повноважень.

Наразі варто констатувати поширеність широкого розуміння юридичної колізії, яке дозволяє співставляти правові домагання або з чинним правопорядком, або з принципами права. В контексті такого розуміння юридичних колізій знаходиться позиція Ю. О. Тихомирова, який характеризує юридичну колізію як суперечність між існуючим правовим порядком і намірами і діями з його зміни [4]. Слід погодитися, що запропоноване визначення юридичної колізії містить ширше і більш системне розуміння даного явища, при цьому трактування юридичної колізії як зіткнення норм не зникає, але з єдиного і універсального стає одним з аспектів поняття. На думку вченого, юридична колізія виражається: у контрастних відмінностях правових поглядів і позицій, в праворозумінні; у зіткненні норм і актів всередині правової системи як в галузевому, так і в федеральному аспектах; у неправомірних діях всередині механізму публічної влади, між державними і

іншими інститутами і органами; у розбіжностях між нормами іноземних законодавств; у спорах між державами і суперечностях між нормами національного і міжнародного права [5]. Очевидним є, що в рамках запропонованого Ю. О. Тихомировим широкого підходу до розуміння суті юридичних колізій це правове явище використовується як визначальне для розуміння всіх системних суперечностей в праві, оскільки такий підхід відбиває, перш за все, суперечність між існуючими правовими актами і інститутами, правопорядком і домаганнями і діями з їхньої зміни, визнання або відторгнення. Іншими словами, це певна спроба перекласти в правові терміни і категорії суперечність між сущим і належним. З погляду Ю. О. Тихомирова, різновидом юридичних колізій виступають правопорушення і злочини, які є явищами, що знижують рівень законності. Відповідно, юридичний конфлікт розглядається ним як вища точка суперечностей, як колізія з найбільш гострим протиборством сторін, оскільки в результаті конфлікту відторгненню і знищенню піддаються інститути і навіть основи конституційного ладу, правова система і чинний правопорядок [6].

Позитивне значення широкого підходу, запропонованого Ю. О. Тихомировим, також полягає в тому, що прояс колізії розглядається в предметному аспекті двояким чином: з одного боку, колізія може виявлятися у власне правовій сфері, коли її предмет суто нормативний — колізія актів, відмінності в праворозумінні, тлумаченні, розбіжності в застосуванні правових норм; з іншого боку, юридична колізія практично завжди “присутня” в інших суперечностях і конфліктах (міжнаціональні суперечності, спори в економічній, трудовій, соціальній, екологічній, політичній, міжнародній, сімейній і інших сферах життя суспільства).

У цілому розуміння конфлікту як об’єктивної закономірності розвитку будь-якого явища, зокрема у сфері

права, поклало початок розвитку в західній соціології 50-х років XX століття теорії конфлікту. У літературі юридичний конфлікт звичайно визначається як суперечність в нормативно-правовій сфері. Суперечності нормативних актів і норм, їх колізії є об’єктом конфліктів такого роду [7]. Слід відзначити, що однією з новітніх течій в правовій науці є юридична конфліктологія, в рамках якої введено поняття “юридичний конфлікт”. Відповідно, юридичний конфлікт розуміється як соціальний конфлікт (ситуація, коли сторони взаємодії переслідують якісь свої цілі, які суперечать або взаємно виключають одна одну [8]), один з елементів якого (мотивація, учасники, об’єкти і ін.) або всі мають юридичну характеристику. Ю. О. Тихомиров визначає конфлікт як систематичні антиконституційні дії і протиборство органів державної влади і інших суб’єктів права. Відповідно, конфліктна ситуація — це період відкритого протистояння органів державної влади, соціально-політичних сил і здійснення ними протиправних дій [9].

Водночас в літературі наголошується на необхідності розмежування понять “юридична колізія” і “юридичний конфлікт”. Зокрема, В. А. Лебедев і О. В. Анциферова наводять наступні відмінності. По-перше, юридичний конфлікт — це суперечність між суб’єктами права як сторонами конфлікту (вони ж виступають суб’єктами конфлікту, об’єктом є право), а юридична колізія — суперечність правових норм, принципів, тлумачень. По-друге, юридичний конфлікт — це динамічний, процес, що розгортається в часі, що дозволяє виділити його стадії, а юридична колізія — статичний стан правової системи, що характеризується відсутністю стадій і перехідних процесів. По-третє, юридичний конфлікт вирішується встановленням юридичних прав сторін, а юридична колізія — встановленням того, яка з норм, що суперечать одна одній, має більшу юридичну силу, а яка — меншу. Інакше кажучи, юридичний конфлікт вирі-

шується правозастосовним рішенням (актом), а юридична колізія — правотворчим [10].

Видається слушним, аналізуючи співвідношення понять “юридична колізія” та “юридичний конфлікт”, зауважити, що загальноправова категорія “юридична колізія” може розглядатися як родове, базове поняття, оскільки є не тільки розвитком актом або дією, здійснюваною одночасно або одноментно, але включає процедуру аналізу і оцінки актів і дій, встановлення свого роду “передправової протиправності” [11], тієї її міри, яка строго ще не зафіксована і якій не надана юридична кваліфікація. По суті, це цілий комплекс засобів, норм і процедур, розрахованих на стадійне вивчення правової дійсності і виявлення суперечностей, причому не тільки власне юридичних, але таких, що прямо або побічно впливають на юридичні суперечності.

Спіраючись та використовуючи зазначені здобутки як теоретико-методологічне підґрунтя для дослідження колізій у сфері забезпечення дії міжнародних договорів зазначимо таке. Передусім варто визнати наявність конституційних колізій в цій сфері як в суто формальному (розбіжність (невідповідність) або суперечність між нормативними актами та відносини між нормами у формі розбіжності (невідповідності) або суперечності, що виникають із приводу регулювання одних фактичних обставин), так і в матеріальному аспекті (невідповідність між нормами права та реально існуючими правовідносинами, юридичною практикою). Таке застереження не є зайвим: нерідко наявність певних колізій заперечується або замовчується.

Так, в літературі обґрунтовується думка, що “Конституція не допускає ні колізії, ні конкуренції норм міжнародних договорів зі своїми нормами” [12]. Аналогічна позиція викладена в Пропозиціях Президента України до Закону України від 10 січня 2006 року “Про закони та законодавчу діяльність” (до реєстр. № 0894 від

10.01.2006 р.). Зокрема, в Пропозиціях зазначається, що "Конституція України виключає можливість існування колізії між Конституцією та міжнародними договорами: частиною другою статті 9 Конституції України встановлено, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України" [13].

Наведені твердження видаються сумнівними та такими, що не враховують положення статті 151 Конституції України, згідно з якою Конституційний Суд України дає висновки про відповідність Конституції України не тільки міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, але й чинних міжнародних договорів України, тобто здійснює як попередній, так і наступний контроль конституційності міжнародних договорів. Слід зауважити, що закріплене частиною другою статті 9 Конституції України правило створює юридичний обов'язок уповноважених органів української держави не укладати міжнародні договори, що не відповідають Конституції, що втім не виключає вірогідності укладання таких договорів взагалі, так само зазначене правило не стосується договорів, укладених до прийняття Конституції України.

Системне розуміння статей конституційно-правових положень дозволяє стверджувати, що Конституція припускає можливість встановлення колізії своїх норм та норм міжнародних договорів, вказуючи на їхнє вирішення — перевага надається нормам Конституції. Тому положення частини другої статті 9 Конституції України треба сприймати передусім як встановлення верховенства Конституції у співвіднесеності з міжнародними договорами у непрямої спосіб [14].

Здійснення Конституційним Судом України попереднього контролю конституційності міжнародних договорів спрямоване на запобігання колізій норм Конституції та міжнародно-до-

говірних норм. Так, Конституційний Суд України своїм висновком від 11.07.2001 р. № 3-в/2001 визнав Римський Статут Міжнародного кримінального суду, який вносився до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість, таким, що не відповідає Конституції України в частині, що стосується положень абзацу десятого преамбули та статті 1 Статуту, за якими "Міжнародний кримінальний суд ... доповнює національні органи кримінальної юстиції" [15]. Відповідно, надання згоди Верховною Радою України на обов'язковість Римського Статуту Міжнародного кримінального суду до внесення відповідних змін до Основного закону є неприпустимим.

Слід зазначити, що Конституційний Суд України запобігає колізіям норм Конституції та міжнародно-договірних норм опосередковано — встановлюючи невідповідність міжнародного договору Конституції. Втім поряд із Конституційним Судом України правом встановлювати відповідність/невідповідність міжнародного договору Конституції України наділене Міністерство юстиції України. Так, згідно з абзацом 3 пункту 3 статті 4 Закону України від 29 червня 2004 року № 1906-IV "Про міжнародні договори України" пропозиції про укладення міжнародних договорів України подаються після проведення Міністерством юстиції України правової експертизи щодо відповідності проекту міжнародного договору Конституції та законам України [16].

У зв'язку із цим постає принципове питання: чи є конституційними положення абзацу 3 пункту 3 статті 4 Закону України від 29 червня 2004 року № 1906-IV "Про міжнародні договори України" та наскільки надані Міністерству юстиції України повноваження узгоджуються із повноваженнями Конституційного Суду України?

Враховуючи відсутність в Законі України від 29 червня 2004 року № 1906-IV "Про міжнародні договори України" будь-якого механізму взаємодії Міністерства юстиції України із Конституційним Судом України, вва-

жаємо, що положення Закону України від 29 червня 2004 року № 1906-IV "Про міжнародні договори України" щодо проведення правової експертизи прямо суперечать статті 151 Конституції України та статті 13 Закону України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР "Про Конституційний Суд України", якими встановлення відповідності міжнародного договору Конституції України надано Конституційному Суду України. Тобто має місце як колізія конституційно-правових норм, так і колізія повноважень зазначених органів: діяльність Міністерства юстиції України із проведення правової експертизи вочевидь конфліктує із здійснюваним Конституційним Судом України попереднім контролем конституційності міжнародних договорів.

Взагалі, події кінця 2005 — початку 2006 року свідчать, що Міністерство юстиції України, здійснюючи "низку заходів, спрямованих на захист конституційних засад функціонування держави" [17], вирішило з цією метою, так би мовити, тимчасово виконувати обов'язки Конституційного Суду України. Так, Міністерство юстиції України дійшло висновку, що Верховна Рада України, приймаючи Постанову від 10 січня 2006 року "Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України", порушила Конституцію України" та "рекомендувало Президенту України як гаранту додержання Конституції України звернутися до Верховної Ради України з вимогою про скасування Постанови від 10 січня 2006 року "Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України" [18]. Звичайно, можна твердити про ситуаційну доцільність таких дій або про єдиний вихід із ситуації, що склалася, втім таке "тимчасове виконання обов'язків" Конституційного Суду України Міністерством юстиції України "тимчасово" порушувало Конституцію України. Так само категорично слід сприймати порушення Верховною Радою України свого конституційного обов'язку щодо приведення суддів Кон-

ституційного Суду України до присяги, яке заблокувало його функціонування.

Нараз складається враження, що Конституційний Суд України фактично виключений із сфери забезпечення дії міжнародних договорів. Зазначена проблема вже розглядалася автором, зокрема зверталася увага, що «відсутня законодавчо закріплена взаємодія між органом, який встановлює необхідність вирішення питання про відповідність Конституції України міжнародного договору, та Конституційним Судом України, який наділений правом давати висновки щодо конституційності міжнародних договорів» [19]. Справа в тім, що згідно з пунктами 6 та 7 статті 7 Закону України від 22.12.1993 року № 3767-XII «Про міжнародні договори України» правом попередньо встановлювати наявність розбіжностей між договором, поданим на ратифікацію, і Конституцією України були наділені постійна Комісія Верховної Ради України у закордонних справах або інші постійні комісії Верховної Ради України. У разі встановлення такої розбіжності зазначені органи зобов'язані були надіслати міжнародний договір до Конституційного Суду України для отримання висновку про його відповідність Конституції України. Проте у відповідності до статті 151 Конституції України та частини 1 статті 88 Закону України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України» правом конституційного подання щодо конституційності міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, наділені Президент України та Кабінет Міністрів, тобто постійна Комісія Верховної Ради України у закордонних справах або інші постійні комісії Верховної Ради України не мали права ініціювати конституційне провадження.

На жаль, новий Закон України “Про міжнародні договори України” продовжив традицію виключення єдиного органу конституційної юрисдикції із сфери забезпечення дії міжнародних договорів. Про єдиний орган конституційної юрисдикції, що покликаний відігравати

важливу роль в забезпеченні взаємодії національного та міжнародного права, гарантуючи верховенство Конституції України, взагалі не згадується, так ніби він взагалі не існує. Законодавчо не врегульованим залишається питання наслідків встановлення невідповідності міжнародного договору Конституції: Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV “Про міжнародні договори України” не закріплює ані строків, ані обов’язку Міністерства юстиції України ініціювати звернення Президента України або Кабінету Міністрів України із конституційним поданням до Конституційного Суду України. На цьому тлі цілком закономірними є такі кількісні показники: з 1 січня 1997 року (дата, коли Конституційний Суд України почав приймати конституційні подання та конституційні звернення) до квітня 2006 року лише Верховна Рада України ухвалила біля 600 законів про ратифікацію міжнародних договорів, водночас за цей період Конституційний Суд України надав лише один висновок щодо відповідності міжнародного договору, що вносився до Верховної Ради України для надання згоди на обов’язковість, Конституції України [20].

У зв'язку з цим слід наголосити на необхідності усунення констатованих колізій шляхом внесення змін до Закону України від 29 червня 2004 року № 1906-IV “Про міжнародні договори України”, які б передбачали:

проведення Міністерством юстиції України попередньої правової експертизи відповідності проекту міжнародного договору Конституції та законам України як передумови та підстави обов'язкового звернення Кабінету Міністрів України в чітко визначений строк із конституційним поданням до Конституційного Суду України для надання висновку щодо конституційності міжнародного договору у разі попереднього встановлення його невідповідності Конституції України обов'язкове призупинення процедури укладання міжнародного договору, передусім заборону внесення міжнародного договору для надання згоди на обов'язковість уповноваженим

органам до надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності міжнародного договору Конституції України відтворення в Законі України від 29 червня 2004 року № 1906-IV "Про міжнародні договори України" положення частини другої статті 9 Конституції України.

Актуальним також є дослідження доцільності та можливості обов'язкового конституційного контролю щодо певної категорії міжнародних договорів, наприклад, виконання яких зумовлює зміну чинних або ухвалення нових законів України.

Становлення української конституційної держави, модернізація конституційного законодавства, визнання міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, частиною національного законодавства вимагає активізації досліджень юридичних колізій у сфері конституційного права. В статті аналізується колізія повноважень Конституційного Суду України та Міністерства юстиції України щодо забезпечення дії міжнародних договорів України та сформульовано низку положень і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення законодавства у зв'язку із констатованою колізією.

Література

1. Орзих М. Ф., Крусян А. Р. Современный конституционализм. Введение в украинское конституционное право: Монография. — К.: Алерта, 2006. — С. 104.
2. Слід зазначити, що автор тривалий час дотримувався дещо іншої точки зору, змінити яку спонукало ґрунтовне дослідження практичних аспектів дії міжнародних договорів у національному правопорядку.
3. Крохмаль В. Г. О юридической действительности международного договора // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції "Колізії у законодавстві України: проблеми теорії та практики". — К.: Енеза, 1996. — С. 98.
4. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: Учеб. и науч.-практ. пособие. — М.: Юринформцентр, 2005. — С. 43.

5. Так само. — С. 43.
6. Так само. — С. 43.
7. Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия, власть, правопорядок // Государство и право. — 1994. — № 1. — С. 34.
8. Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технология разрешения. — М., 1991. — Вып. 1. — С. 27.
9. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: Учеб. и науч.-практ. пособие. — М., 2005. — С. 47.
10. Лебедев В. А., Анциферова О. В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации. — М., 2005. — С. 64.
11. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: Учеб. и науч.-практ. пособие. — М.: Юринформцентр, 2005. — С. 45.
13. Лилак Д. Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 14.00.01 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — С. 14.
15. Пропозиції Президента України до Закону України "Про закони і законодавчу діяльність" (до реєстр. № 0894 від 10.01.2006 р.) // Веб-сайт Верховної Ради України. — www.rada.gov.ua
16. Шаповал В. М. Система національного та міжнародного права і конституційне регулювання // Вісник Конституційного Суду України. — 2004. — № 2. — С. 79.
17. Рішення Конституційного Суду України від 12.07.2000 р. № 9-рп/2000 у справі про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 29. — С. 195. — Ст. 1232.
18. Висновок Міністерства юстиції України від 11 січня 2006 року до Постанови Верховної Ради України від 10 січня 2006 року "Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України" // Урядовий Інтернет портал // http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=27269251.
19. Терлецький Д. С. Місце та роль Конституційного Суду України в контексті конституційно-правової регламентації дії міжнародних договорів // Юридичний вісник. — 2004. — № 4. — С. 79.
20. На підставі даних веб-сайту Верховної Ради України // www.rada.gov.ua.