

## КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ В ДІІ

УДК: 342.565.2(477)

**Д. Терлецький,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права  
Одеської національної юридичної академії

### ФЕНОМЕН «М'ЯКОГО ПРАВА» В КОНТЕКСТІ ПОЛОЖЕНЬ СТАТТІ 18 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Визначення видів джерел міжнародного права та характеристика їх ролі в міжнародно-правовому регулюванні вже традиційно являє собою поєднання різних, нерідко прямо протилежних поглядів і підходів [1-9], що й зумовлює неоднозначність відображення джерел міжнародного права в конституційних текстах у контексті співвідношення національного і міжнародного права та, що більш важливо, породжує проблему адекватного сприйняття в національній правозастосовній практиці.

Тут немає потреби детально зупинятися на домінуючій свого часу в західній доктрині концепції, згідно з якою основним джерелом міжнародного права та єдиним джерелом загального міжнародного права виступав звичай, що її було піддано критичному аналізу ще в радянській літературі та від якої, незважаючи на її поширеність і досі, відмовилося немало знаних міжнародників (Ш. Вішер, Х. Лаутерпахт, Ш. Руссо, А. Фердросс, У. Фрідмен) [10, с. 14-15].

Варто зауважити, що абсолютизація ролі міжнародного звичаю або договору, їх жорстке протиставлення одне одному є безпідставним, оскільки заперечує їх спільну правову природу та єдину функцію. Як вірно зазначив І. І. Лукашук, міжнародний договір і звичай взаємодіють один з одним, уточнюючи, доповнюючи, конкретизуючи та розвиваючи конвенційні або, відповідно, звичайні норми [11, с. 76]. Тому разом із визнанням постійно зростаючого значення договору у сфері міжнародного та національно-правового регулювання

як джерела міжнародного права, що «найбільш повно відповідає потребам держав, їх інтересам, цілям подальшого розвитку самого міжнародного права в нашу епоху» [8, с. 27], слід визнати, що «специфічні особливості міжнародного нормоутворення роблять звичай незамінним інструментом міжнародно-правового регулювання» [1, с. 37].

У той же час поряд із утвердженням міжнародних звичаїв та договорів як основних [12, с. 75; 13, с. 33; 14, с. 70; 15, с. 18; 16, с. 111; 17, с. 44-47], виділення інших джерел міжнародного права, визначення їх місця в міжнародно-правовій системі становить предмет принципівих спорів, певну безкінечність яких тільки підкреслює відсутність в міжнародному праві певного спеціального акта, який закріплював би вичерпний перелік його джерел. Втім на таку визначальну роль вже понад півстоліття претендує невід'ємна складова Статуту ООН — універсального міжнародного договору, учасниками якого є більшість держав світу. Йдеться про Статут Міжнародного Суду ООН, згідно зі ст. 38 якого Міжнародний Суд ООН, що зобов'язаний вирішувати передані йому спори на підставі міжнародного права, застосовує: міжнародні конвенції, як загальні, так і спеціальні, що встановлюють правила, певно визнані відповідними державами; міжнародний звичай як доказ загальної практики, визнаної як правова норма; загальні принципи права, визнані цивілізованими націями; з певними застереженнями також судові рішення і доктрини найбільш кваліфікованих спеціалістів з публічного права

різних націй як додатковий засіб визначення правових норм [18, с. 181-182].

Навіть якщо сприймати ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН як таку, що закріплює перелік джерел міжнародного права, варто зважити, що власне Статут Міжнародного Суду ООН має передусім внутрішньоорганізаційний (для системи ООН) і суто функціональний характер, а положення зазначеної статті відтворюють формулювання, прийняті ще після Першої світової війни для Постійної палати міжнародного правосуддя, коли вибір форм регулювання міжнародних відносин був набагато меншим. Наведені зауваження пояснюють, з одного боку, закріплення «додаткових засобів визначення правових норм», з іншого — відсутність у наведеному переліку рішень міжнародних організацій, зростаюче регулююче значення яких є характерною ознакою останніх десятиліть.

Загалом збільшення числа міжнародних організацій викликало та продовжує викликати сподівання на те, що акти міжнародних організацій мають визнаватися за джерело міжнародного права. Так, спираючись на тезу про те, що «спосіб творення права через рішення не обмежується конструюванням норм так званого внутрішнього права організації, таким шляхом виникають і деякі правові норми, що створюють, змінюють або припиняють права, адресовані державам, яких вони безпосередньо зобов'язують», Я. Колас наголошував на потребі введення нового поділу і нової термінології щодо поняття формальних джерел міжнародного публічного права: договору, звичаю, визнаного як право, і рішень міжнародної організації. Відповідно норми, що походять із цих трьох різних джерел, на його думку, визначаються як норми, що складаються, встановлюються і приймаються. Кожна група таких норм має особливий процес виникнення і специфічну основу обов'язковості [19, с. 126-127]. У зв'язку з цим у радянській науці міжнародного права з певними застереженнями джерелами міжнародного права деколи визнавалися рішення міжнародних

організацій загальної компетенції. Так, М. М. Мінасян зазначав, що «... постанови, що мають демократичний зміст, спрямовані на захист миру і на розвиток співпраці між країнами незалежно від їх соціального ладу, є джерелами міжнародного права» [20, с. 114].

Проте юридична (!) система не може включати чужорідних норм, оскільки необхідна ознака норм права — їх юридична сила. Одночасно резолюції Генеральної Асамблеї ООН (за винятком резолюцій стосовно внутрішньоорганізаційних питань ООН і фінансово-бюджетних питань) з огляду на Статут ООН мають рекомендаційний характер. Тому варто погодитися з позицією М. В. Філімонової про те, що «не можна визнати джерелами резолюції і декларації Генеральної Асамблеї, ухвалені нею в порядку реалізації ст. ст. 10,11,13 Статуту ООН, оскільки в них прямо зазначено, що з питань, перелічених у цих статтях, Генеральна Асамблея вправі виносити рекомендації, тобто резолюції, що не мають юридичної сили» [8, с. 16]. Щодо норм, які покликані регулювати діяльність міжнародних організацій і які приймаються самою організацією та не потребують подальшого погодження державами (наприклад, повноваження Генеральної Асамблеї ООН, закріплені ст. ст. 17, 21 Статуту ООН, із затвердження бюджету організації та встановлення інших правил процедури), то вони радше становлять норми внутрішнього права міжнародних організацій [21], які відрізняються від норм міжнародного права як за процедурою створення, так і за об'єктом регулювання.

У той же час роль багатьох резолюцій Генеральної Асамблеї ООН, зокрема Загальної декларації прав людини 1948 року, Декларації про надання незалежності колоніальним країнам та народам 1960 року, Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співпраці між державами згідно зі Статутом ООН 1970 року, Декларації про заходи з ліквідації міжнародного тероризму 1994 року тощо, виходить за рамки рекомендацій. Так, Г. І. Тункін, підкреслюючи, що «Гене-

ральна Асамблея... приймає обов'язкові постанови лише стосовно вузького кола питань, головним чином організаційних і фінансових», зазначав, що сформульовані в резолюціях Генеральної Асамблеї ООН правила можуть стати нормами міжнародного права тим же шляхом, яким формуються звичаєво-правові норми. З приводу рішень спеціалізованих міжнародних організацій Г. І. Тункін писав: «Роль нормативних рекомендацій спеціалізованих міжнародних організацій в міжнародних відносинах, поза сумнівом, зростає. Тому встановлення їх юридичної природи і дійсної ролі має як теоретичне, так і практичне значення» [22, с. 150; 159].

У контексті загальної полеміки щодо статусу деяких декларацій і резолюцій міжнародних організацій виник феномен так званого «м'якого права», покликаний характеризувати необов'язкові норми, яких, проте, дотримуються суб'єкти міжнародного права. Тут слід констатувати наявність істотних контрверз не тільки щодо прийнятності застосування терміна «м'яке право», але й стосовно того, що саме мається на увазі, коли йдеться про «м'яке право». На думку І. І. Лукашука, це, однак, не заважає широкому використанню цього терміна в міжнародній доктрині для позначення двох різноспрямованих підходів [23, с. 159-164]. У першому випадку йдеться про особливий вид міжнародно-правових норм, що, на відміну від «твердого права», не породжують чітких прав і обов'язків, а дають лише загальну настанову, котрій, проте, суб'єкти зобов'язані слідувати.

Проте видається сумнівним віднесення до «м'якого права» домовленостей у формі міжнародного договору, що в цілому або в частині містять положення, реалізація яких ускладнена через їх невизначеність, оскільки ступінь ясності або визначеності, на наш погляд, навряд чи є належним критерієм для ідентифікації міжнародних угод як юридично обов'язкових або таких, які такими не є. Міжнародний договір залишається таким, навіть якщо існує лише мінімальна можливість для відповідальності за його

порушення або якщо виправдання невиконання договору або виходу з нього залишено переважно на розсуд зобов'язаної держави. Відповідно, «зобов'язання, закріплені в тексті міжнародного договору, в розумінні Віденської конвенції від 23 травня 1969 року, є правовими зобов'язаннями, за виключенням випадків, коли в такому тексті недвозначно сказане про зворотне» [24].

В іншому аспекті термін «м'яке право» застосовується для позначення і закріплення неправових міжнародних норм, що містяться в неправових актах, резолюціях міжнародних органів і організацій, у спільних заявах, комюніке. Зокрема, саме такого підходу дотримується М. В. Буроменський, характеризуючи «м'яке право» в контексті прагнень держав та міжнародних організацій «визначити місце таких міжнародних документів, які первинно не належать до міжнародних угод, але значення яких виходить за рамки морально-політичних зобов'язань» [17, с. 50-52]. Будучи закріплені в таких документах та взаємодіючи з нормами міжнародного права, такі неправові норми відіграють роль передвісника «твердого права», забезпечуючи попереднє, доправове регулювання, випробовуючи на практиці нові правила поведінки суб'єктів міжнародного права, які ще мають зайняти своє місце в масиві міжнародно-правових норм.

Безперечно, не можна зводити значення актів «м'якого права» лише до певного «полігону для випробовування» у перспективі юридично обов'язкових норм. Треба погодитися із Г. І. Тункіним, що поряд з необхідністю інтенсифікації нормотворчої діяльності на міжнародному рівні, що сьогодні вже не може бути досягнута виключно в рамках звичайного процесу укладання міжнародних договорів, до основних причин посилення значення норм міжнародного «м'якого права» в процесі регулювання відносин між державами належить прагнення держав до створення норм, що не накладають на них суворі юридичні зобов'язання, але здійснюють певний регулюючий вплив на їх поведінку [25, с. 58].

Зазначена Г. І. Тункіним причина виступає визначальним критерієм при вирішенні питання про віднесення актів «м'якого права» до джерел міжнародного права. Задаючись загальним питанням, «чи можуть сторони укласти угоду з таким самим рівнем обов'язковості, як це має місце у випадку з міжнародними договорами, інакше кажучи, з такими наслідками, як компенсація і репресалії, водночас усвідомлюючи, що така угода не є міжнародним договором, а лише «політичною» домовленістю», Г. Гільгеберг цілком справедливо стверджує, що «це видається неможливим через ту обставину, що очевидна відсутність сили договору заперечує загальний намір бути юридично пов'язаними такою угодою» [26, с. 504]. У зв'язку з цим видаються логічними такі висновки:

1) акти «м'якого права» не можуть розглядатися як джерело права, ефективне за межами створеної замкненої системи, за винятком випадків, коли міжнародне право містить певні норми, які є застосованими до таких актів з «обмеженим» рівнем обов'язковості;

2) в масштабі міжнародного права акти «м'якого права» є фактом, який береться до уваги, а не його джерелом.

Ця загальна позиція знаходить своє підтвердження і при аналізові резолюцій міжнародних організацій, зокрема так званих «правотворчих» резолюцій Генеральної Асамблеї ООН. У 1996 році Міжнародний Суд ООН з посиланням на зібрання резолюцій Генеральної Асамблеї ООН від 1961 року, що підтверджують незаконність ядерної зброї, у своєму Консультативному висновку щодо законності погрози ядерною зброєю або її застосування зазначив: «Резолюції Генеральної асамблеї ООН, навіть зважаючи на їх необов'язковість, можуть інколи мати нормативну цінність. За певних обставин, вони здатні забезпечити доказ важливий для встановлення існування правової норми або появи *opinio juris*. Щоб визначити, чи дійсно це так стосовно даної резолюції, треба ознайомитися з її змістом та умовами, за яких вона була ухвалена; необхідно також

з'ясувати, чи існує *opinio juris* щодо її нормативного характеру. Або зібрання резолюцій може показати поступовий розвиток *opinio juris*, необхідного для встановлення нової норми [27]. Вірною в цілому видається думка П. Маланчука про те, що «резолюції здатні лише рекомендувати деякі зміни, і текст такої резолюції навряд чи можна тлумачити як такий, що представляє існуюче право — резолюція, яка проголошує, що Х повинно бути правовою нормою, це ніяк не доказ тому, що Х є правовою нормою. Якщо резолюція заявляє, що Х є правом, бути доказом звичаєвого права це не може» [14, с. 93].

Так само навряд чи слушно вважати джерелами міжнародного права рішення Ради Безпеки ООН, якими оформлюються її вказівки державам у разі загрози миру, порушення миру та актів агресії, оскільки повноваження ухвалювати такі рішення надані Раді Безпеки ООН установчим договором цієї організації — Статутом ООН. Те саме стосується, скажімо, повноважень Міжнародної організації цивільної авіації ухвалювати обов'язкові стандарти аеронавігації та кваліфікації льотного складу або Міжнародного валютного фонду приймати обов'язкові рішення щодо підтримки або зміни обмінних курсів або знецінення валюти.

Звичайно, «м'яке право» не є аномалією. Навпаки «воно становить закономірне явище, що дозволяє забезпечити нормативне регулювання в тих випадках, коли за допомогою «твердого права» зробити це неможливо, що зайвий раз доводить: нормативний інструментарій, яким регулюються міжнародні відносини, є різноманітним і не зводиться тільки до права» [28, с. 140]. Природно, такий підхід вимагає включення до міжнародної нормативної системи не лише правових норм, але й політичних, моральних та інших міжнародних норм, до яких, думається, належать норми «м'якого права».

Рамки цього дослідження не дозволяють зупинитися на аналізові цієї складної проблеми більш детально. Тут варто зазначити лише, що на нашу дум-

ку, акти «м'якого права» не є джерелами міжнародного права. Однак їх норми відіграють поряд із міжнародно-правовими нормами роль нормативних регуляторів міжнародних відносин та здатні істотно впливати також і на національну юридичну діяльність, зокрема правотворчу та правозастосовну. Як приклад можна навести ще нератифіковані конвенції Міжнародної організації праці, які здатні впливати на законодавство та національну практику.

Спираючись на наведені теоретичні позиції, видається доцільним завершити аналіз правової природи «м'якого права» крізь призму достатньо відомого рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року (№ 5-зп справа К. Г. Устименка) [29].

Отже, зазначивши, що «законодавство України поки що не приведено у відповідність з європейськими стандартами у галузі захисту персональних даних у зв'язку з прийняттям України до Ради Європи», єдиний орган конституційної юрисдикції вказав на невідповідність низки нормативних актів колишнього СРСР (які через відсутність власної нормативної бази застосовуються в Україні) положенням Закону України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ «Про інформацію», Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року та «загальноновизнаним міжнародним принципам рекомендаційного характеру (!), зафіксованим у Женевській декларації Всесвітньої медичної асамблеї 1948 року, Міжнародному кодексу медичної етики 1949 року, Положенні про захист прав і конфіденційності пацієнта 1993 року, Положенні і поглядах Всесвітньої психіатричної асоціації про права і юридичний захист психічно хворих 1989 року, Гавайській декларації Всесвітньої психіатричної асоціації 1983 року, Резолюції ООН «Захист осіб з психічними захворюваннями та поліпшення психіатричної допомоги» 1992 року, Рекомендаціях парламентської асамблеї Ради Європи «Про ситуацію з психічними захворюваннями» 1977 року, Рекомендаціях Комітету міністрів держав-учасників

стосовно правового захисту осіб, які страждають психічними захворюваннями та примусово утримуються як пацієнти, 1983 року та численних деклараціях, хартіях і конвенціях щодо прав людини тощо» (п. 2).

У той же час в резолютивній частині рішення Конституційний Суд України зазначив, що керувався, поряд із положеннями Конституції України та профільного закону, загальноновизнаними принципами права (!).

Тут слід висловити деякі критичні зауваження стосовно коректності застосування міжнародного права у рішенні у справі К. Г. Устименка. Передусім варто зауважити, що прямо пославшись на сім міжнародних документів, а також «численні декларації, хартії і конвенції щодо прав людини», що закріплюють «загальноновизнані міжнародні принципи рекомендаційного характеру», Конституційний Суд України не навів жодного такого принципу, якому не відповідають нормативні акти колишнього СРСР. Невизначеним також залишилось питання: чим власне керувався Конституційний Суд України, вказуючи на загальне визнання цих незазначених принципів? Адже міжнародні акти та численні декларації, хартії і конвенції щодо прав людини, що фіксують (!) «міжнародні принципи рекомендаційного характеру», наведені у рішенні від 30 жовтня 1997 року № 5-зп передусім як визначення «місцезнаходження» таких принципів, а не як доказ їх загального визнання. Конституційний Суд України фактично обмежився констатацією — існують певні загальноновизнані міжнародні принципи рекомендаційного характеру, яким не відповідають нормативні акти колишнього СРСР.

Нарікання також викликає використання одним органом конституційної юрисдикції термінологічних формул «загальноновизнані міжнародні принципи рекомендаційного характеру» та «загальноновизнані принципи права» як тожних одна одній, тобто за логікою рішення від 30 жовтня 1997 року № 5-зп «загальноновизнані міжнародні принципи рекомендаційного характеру» є «загаль-

новизнаними принципами права», що, здається, є щонайменше некоректним.

Врешті, найбільш принципове зауваження стосується вказівки на рекомендаційний характер «загальноновизнаних міжнародних принципів». Думається, що в цьому випадку були безпідставно поєднані два цілком різних явища: акти міжнародних організацій, яким властивий рекомендаційний характер, тобто акти «м'якого права», з одного боку, і загальноновизнані міжнародно-правові норми, які за своєю суттю не можуть бути юридично обов'язковими, з іншого. Видається безсумнівним, що необхідною якістю, яка аргументовано обумовлює юридичну природу міжнародного права, виступає юридична обов'язкова сила його норм. Отже, якщо правило поведінки не має цієї юридично обов'язкової сили, воно не може розглядатися як міжнародно-правова (!) норма.

Завершуючи критичний аналіз, важливо підкреслити, що Конституційний Суд України надав ст. 18 Основного Закону розширювального тлумачення, адже в Конституції України йдеться лише про те, що Україна керується загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права у своїй зовнішньополітичній діяльності. При цьому Конституція України *de lege lata* не містить положень, які давали б незаперечні підстави для тверджень про автоматичну інкорпорацію загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права до права України [30, с. 73], або про їх примат над національним правом, включаючи Основний Закон [31, с. 79]. Такі позиції скоріш за все відбивають концептуальні погляди авторитетних дослідників стосовно Конституції України *de lege ferenda*. Відповідно, застосування загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права в Україні, що обов'язково повинно узгоджуватися з конституційно-правовими положеннями, на сучасному етапі є можливим лише тією мірою, якою вони знайшли своє закріплення в універсальних міжнародних договорах, стороною яких виступає Україна і згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. І тільки з цієї точки

зору є припустимим стверджувати про включення загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права до національного законодавства.

Зроблений висновок перш за все зумовлює спрямованість наявних досліджень саме у напрямку визначення ієрархічного місця та ролі міжнародних договорів України як складової національного конституційного і поточного законодавства.

**Ключові слова:** загальноновизнані принципи і норми міжнародного права, «м'яке право», міжнародний договір, Конституція України, Конституційний Суд України, Генеральна Асамблея ООН, Статут Міжнародного Суду ООН.

*У статті в контексті дослідження феномена «м'якого права» надається конституційно-правове розуміння змісту приписів статті 18 Основного Закону України. На прикладі рішення Конституційного Суду України висловлені критичні зауваження щодо коректності застосування загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права єдиним органом конституційної юрисдикції.*

*The article explains the Constitutional and legal notion of the provisions of Article 18 of the Fundamental Law of Ukraine in the context of investigating the phenomenon of «lenient law». The author gives an example of a specific decision of the Constitutional Court of Ukraine and makes some critical remarks regarding the Court's application of generally recognized principles and norms of international law.*

#### Література

1. Даниленко Г. М. Обычай в современном международном праве. — М.: Наука, 1988. — 191 с.
2. Корецкий В. М. Общие принципы права в международном праве. — К.: Изд-во АН УССР, 1957. — 52 с.
3. Крылов Н. Б. Правотворческая деятельность международных организаций. — М.: Наука, 1988. — 176 с.

