

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

КАФАРСЬКИЙ В. І.,
доктор юридичних наук,
кандидат філософських наук, професор,
директор
(Науково-дослідний
центр українського
конституціоналізму),
завідувач кафедри спеціальних
юридичних дисциплін
(Навчально-науковий інститут права
Національного університету водного
господарства та природокористування)

УДК 341.9

ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

У статті досліджується сучасний стан європейської інтеграції України, зокрема процес адаптації національної правової системи до європейських правових стандартів; визначаються основні принципи права, їх місце й роль у гармонізації законодавства. Особлива увага звертається на принцип субсидіарності, який у сучасних політичних, соціальних та економічних реаліях є ключовим для України. Аналізується зміст поняття принципу субсидіарності, шляхи його реалізації й застосування в механізмі конституційно-правової взаємодії.

Ключові слова: принцип субсидіарності, норми міжнародного права, конституційно-правовий механізм взаємодії, юридичні колізії, колізійно-правовий механізм.

В статье исследуется современное состояние европейской интеграции Украины, в частности процесс адаптации национальной правовой системы к европейским правовым стандартам; определяются основные принципы права, их место и роль в гармонизации законодательства. Особое внимание обращается на принцип субсидиарности, который в современных политических, социальных и экономических реалиях является ключевым для Украины. Анализируется содержание понятия принципа субсидиарности, пути его реализации и применения в механизме конституционно-правового взаимодействия.

Ключевые слова: принцип субсидиарности, нормы международного права, конституционно-правовой механизм взаимодействия, юридические коллизии, коллизионно-правовой механизм.

The current state of European integration of Ukraine, in particular, the adaptation process of the national legal system to European legal standards is investigated; the basic principles of law, their place and role in harmonizing of legislation are defined. The particular attention is paid to the principle of subsidiarity, which in today's political, social and economic realities is crucial for Ukraine. Therefore, in the work the meaning of content of the principle of subsidiarity, the way of its implementation and application in the mechanism of constitutional and legal cooperation is analyzed.

Key words: subsidiarity principle, norms of international law, constitutional and legal mechanism of interaction, legal conflict, conflict and legal mechanism.



Вступ. Повага до визнаних усіма народами принципів мирного співіснування – необхідна умова стабільності міжнародного життя. Пошуки такої стабільності призвели до поступової розробки «права народів», яке можна вважати «предтечею міжнародного права».

Особливе місце в осмисленні теоретико-методологічних засад міжнародного права посіли й українські теоретики та філософи права, зокрема Б. Кістяківський, М. Ковалевський, О. Ейхельман, М. Палієнко, М. Чижев та інші правознавці XIX – поч. XX століть.

Постановка завдання. Мета статті – розкрити зміст принципу субсидіарності; визначити його місце й роль у процесі узгодження українського національного права з правовими системами Європейського Союзу; проаналізувати особливості формування дієвого конституційно-правового та колізійно-правового механізмів інтеграції України в європейський простір.

Результати дослідження. Міжнародне право – це, писав О. Ейхельман, правовий порядок, що визначає міжнародні відносини незалежних держав. Міжнародне право – право позитивне, таке, що має в кожному випадку й «позитивні юридичні титули». Є, цитує О. Ейхельман проф. Ф. Мартенса, такі юристи-практики, які не вважають міжнародне право за галузь права або кажуть, що єдиним предметом міжнародного права є «здійснення в міжнародних відносинах грубої фізичної сили». На запитання, чи можна довести, що в міжнародних відносинах «панує лише одна груба сила і свавілля», О. Ейхельман відповідає словами Ф. Мартенса: «Звичайно, ні, бо в основі всіх правових відносин (також і міжнародних) лежить саме життя і його умови». Загалом, підсумовує О. Ейхельман, історія міжнародних відносин є безперервною низкою фактів, що підтверджують необхідність певного порядку у взаємовідносинах між народами, тому система науки міжнародного права визначається не тільки тими правилами та законами, які виробились і прийняті державами чи юристами, а й життєвими відносинами, що фактично встановлюються між народами. Тож, наголошує він, «наука міжнародного права» має постійно слідкувати за змінами в цих відносинах [1, с. 7–10].

Більше того, правові відносини, в тому числі й міжнародні, мають відповідати загальноприйнятим нормам моралі, в кінцевому підсумку, мають бути одухотворені. Нині ні в кого немає сумніву, що єдність людського роду, рівно як і гідність кожного народу, відмова від війни як засобу розв'язання конфліктів, необхідність співпраці задля досягнення спільного блага й дотримання прийнятих угод неможлива без відповідних моральних законів, які керують життям людей і регулюють відносини між державами. Зрозуміло, що співіснування народів має будуватися на тих самих засадах, що і стосунки між людьми: справедливості, солідарності, свободи й милосердя. З іншого боку, міжнародне співтовариство – це правова спільнота, що базується на суверенності кожної держави-члена об'єднання, без підпорядкованості, яка б заперечувала або обмежувала її незалежність. «Таке бачення міжнародної спільноти аж ніяк не означає релятивізацію чи усунення відмінностей і характерних ознак кожного народу, а, навпаки, – каже Іван Павло II, – заохочення до їх прояву» [2, с. 9]. Зауважимо, що О. Ейхельман ще на початку XX століття заявив, що «норми» міжнародного права розпадаються на дві групи: 1) норми загальні (однакові), загальнообов'язкові для суб'єктів міжнародного права, 2) так звані норми приватні, партикулярні або особливі, які мають силу лише у відносинах між державами, що ними зобов'язалися.

«Першу групу норм – норми загальні – називають *just gentium generale, absolutum, necessarium*, “natural”; другу – *just gentium particulare*. Кожне з найменувань: *just gentium generale, absolutum, necessarium, naturale*, особливо відтіняє разом із тим ту чи іншу особливість як «загальних» норм міжнародного права, але кожне з них має на увазі юридичну загальнообов'язковість цих норм міжнародного права для всіх народів, що вступили в положення мирного співіснування з іншими народами» [1, с. 93].

Першу групу норм О. Ейхельман називає «основні права в міжнародному праві». Вони, по суті, необхідні умови – незмінні постулати, непорушні аксіоми мирного співіснування держав, що визначають мінімум міжнародного права. Основні права в міжнародному праві, зрозуміло, і міцно підтверджені, освячені історично; їх істинна основа закладена «природним порядком речей». Звідси робиться висновок, що норми позитивного міжнародного права та відповідні положення природного права становлять одне постійне ціле.



Серед основних прав міжнародного права О. Ейхельман називає такі:

- 1) право особистості, незалежності держав і рівності між державами; взаємна повага;
- 2) взаємна свобода – невимушеність волевиявлення при вступі держав у договірні відносини між собою;
- 3) право держав захищатися проти порушення їхніх прав з боку інших держав засобами необхідної оборони; такі засоби – репресалії, мирна блокада, війна;
- 4) відповідальність держави за дії своїх дипломатичних представників та органів влади в міжнародних відносинах, що порушують права іншої держави й користуються заступництвом третьої особи;
- 5) обмеження чинною владою повноважень представників держави під час укладання міжнародного договору, обов'язковість укладеного уповноваженими міжнародного договору для держави відповідно до визначених умов;
- 6) непорушність укладених між державами договорів і загалом виконання зобов'язань між державами, але з правом односторонньої відмови сторони від виконання договору з причини «коли все не так»;
- 7) свобода відкритого моря, спільного для користування ним усіма народами, при виключенні «постійного» територіального верховенства окремих держав на відкритому морі;
- 8) обов'язок для воюючих держав дотримуватися в насильницьких діях на війні проти ворога, в репресаліях і мирній блокаді відомих обмежень, які зумовлені правомірною метою названих насильницьких дій, що робляться для власної необхідної оборони; правомірна мета війни – послабити військові сили супротивника, а не зруйнувати й не знищити супротивника по одному свавіллю: при цьому не завдавати зайвих страждань людям і зайвих спустошень майну, що не виправдані завданнями війни;
- 9) право держави залишатися нейтральною на час війни між третіми державами.

Друга група норм у міжнародному праві – норми приватні, партикулярні, особливі, домовлені, які, на думку О. Ейхельмана, становлять основну масу матеріалів міжнародного права, що укладаються в міжнародних договорах і в законодавствах окремих держав. «Від кожної держави залежить у силу її міжнародно-правової незалежності визначити ці зобов'язальні відносини до інших держав цілком вільно, на свій погляд: у міжнародних договорах, звичайно, при згоді з іншим контрагентом-державою, а у своїх законах – цілком автономно, суверенно, якщо останнє не зумовлено наявними в цей час міжнародними договірними зобов'язаннями». Відтак у кожній культурній державі існують власні договори з багатьма або в більшості майже зі всіма іншими культурними державами. Із зрозумілих причин у цій численній масі «приватних» або окремих міжнародних договорів «панують аналогічні (нерідко навіть тотожні) принципи щодо наданого предмета й при цьому часто навіть із тотожною редакцією статей». Тож законодавства в різних культурних державах мали б керуватися у своїх постановах про міжнародні зносини з іншими країнами аналогічними, частково або цілковито тотожними началами під всемогутнім впливом панівних ідей відповідного століття [1, с. 93–110].

Звідси й підтвердження того, що саме «приватні», «партикулярні» або «особливі» норми міжнародного права вимагають визнання принципу субсидіарності. Зауважимо, що свого часу Б. Кістяківський наголошував, що «право як елемент нашої свідомості може існувати у двох видах: або як суто психологічне явище, тобто відома сукупність уявлень, почуттів і вольових спонукань, або ж як норма або, точніше, сукупність норм, яким ми надаємо надіндивідуального значення та які виникають у нашій свідомості з певними вимогами повинності й обов'язковості», що не суперечить, а, навпаки, поглиблює принцип субсидіарності, згідно з яким усі суб'єкти вищого рівня мають надавати допомогу, тобто підтримку, сприяння і розвиток, суб'єктам нижчого рівня [3, с. 325]. За такого підходу проміжні соціальні групи можуть ефективно виконувати свої функції та не зобов'язані, всупереч справедливості, віддавати їх соціальним утворенням вищого рівня, оскільки останні поглинуть і замінять їх собою, відберуть гідність і їхнє місце в суспільстві. Аналогічний принцип, тобто принцип субсидіарності, у позитивному значенні розуміють як економічну, інституційну і правову допомогу, надану



суспільному утворенню нижчого рівня. Цього вимагає й низка негативних факторів, що обмежують життєвий простір менших базових клітинок суспільства, в тому числі й слабо розвинутих держав, ініціативу, свободу та відповідальність яких не можна утискати.

Принцип субсидіарності необхідно враховувати в кожному окремому випадку життєдіяльності людини й суспільства, оскільки кожна людина, родина чи проміжна група, як і спільнота загалом, може запропонувати щось своє, оригінальне, таке, що не властиве уявленням і культурі іншої спільноти людей. Досвід свідчить, що заперечення субсидіарності чи її обмеження в ім'я демократизації або рівності всіх членів суспільства обмежує, навіть руйнує дух свободи та ініціативи, а в міжнародних відносинах викликає недовіру одних до інших і, отже, обмежує дію приватних, а тим більше особливих норм міжнародного права.

Практичній реалізації принципу субсидіарності відповідають повага до людської особи та родини й ефективне сприяння їхньому розвитку; більш висока оцінка ролі асоціацій і проміжних організацій у прийнятті основних рішень і реалізації завдань, які не можуть бути делеговані іншим суб'єктам; заохочування приватної ініціативи, щоб кожне соціальне утворення, з притаманними йому особливостями, слугувало спільному благу; наявність плюралізму в суспільстві й відповідна система представництва всіх його складових; захист прав людини та меншин; децентралізація бюрократичного й адміністративного апарату; досягнення рівноваги між державним і приватним секторами і, як наслідок, визнання соціальної функції сектора; покладання більшої відповідальності на громадян як активних учасників політичного й соціального життя країни.

У будь-якому разі правильне розуміння спільного блага не повинно суперечити захисту й утвердженню примату людської особи та її основних суспільних проявів, а тому й мають залишатися критерієм прийняття рішень, що, зрештою, і є квінтесенцією принципу субсидіарності.

Відповідні цьому принципу морально-етичні та політико-правові норми мають діяти й на рівні міждержавних об'єднань.

Які ж основні тенденції розвитку національних правових систем в інтеграційних процесах сучасності? Коротко їх можна було б сформулювати так:

- забезпечення матеріальних і духовних потреб особистості як основної цінності сучасного суспільства, її свободи та благополуччя, охорона й захист прав і свобод людини;
- створення демократичних основ управління суспільними справами, справжнього народовладдя (організація роботи парламенту, який вільно вирішує всі основні питання суспільного життя, загальне виборче право, розподіл влад, багатопартійність, незалежність суду, свобода совісті та ідеологічних поглядів, національне рівноправ'я тощо);
- утілення в чинних нормах загальнолюдських моральних принципів і норм, ідей справедливості й гуманізму;
- підвищення авторитету закону, справжньої поваги до нього, виховання ідеї законслухняності у свідомості людей, створення умов для запобігання правовому нігілізму;
- укріплення принципу законності, підвищення ролі закону серед усіх інших джерел права, незалежність суду, конституційний контроль за прийняттям правових актів у країні, судові оскарження дій адміністрації, що порушують права особистості;
- підвищена увага до врегулювання екологічних проблем – раціонального використання природних багатств, їх охорони та захисту;
- розширення сфери правового регулювання, його поширення на ті відносини, які нещодавно стали предметом впливу права (космічні дослідження, інформатика та автоматизовані системи управління, трансплантація тканин, штучне запліднення тощо);
- зміна методів правового регулювання, підвищення значення й обсягу використання більш демократичного, такого, що відповідає реаліям сьогодення, так званого диспозитивного методу, який ґрунтується на договірних відносинах між людьми та організаціями, на їх згоді вступати в правовідносини на основі рівності сторін.

Нині перед Україною як ніколи постає питання гармонізації законодавства, тобто приведення його у відповідність до європейських стандартів. Проте гармонізація систем наці-



онального та європейського права не може здійснюватися механічно. «По-перше, тому що продовжує діяти принцип державного суверенітету кожної країни. По-друге, ці країни мають багато особливостей, які оберігають і не хотіли б втратити їх у ході інтеграційних процесів. По-третє, ще не вироблені організаційні механізми гармонізації відповідних правових систем. По-четверте, мають місце суттєві недоліки в теоретичному вирішенні відповідних проблем, що стримує і їх практичне вирішення» [4, с. 35].

За таких обставин важливу роль в узгодженні норм права Європейського Союзу та національного права має виконувати конституційно-правовий механізм держави-члена Співтовариства [5, с. 56]. При цьому значна увага повинна приділятися не лише приведенню національного законодавства до європейських правових стандартів, а й формуванню дієвого конституційно-правового механізму їх взаємодії, складовою якого має бути колізійно-правовий механізм, тобто система правових засобів, зокрема процедур запобігання та подолання юридичних колізій.

Серед колізій є й такі, що вимагають відповідного конституційного вирішення. Конституція України, наприклад, закріпила інститут єдиного громадянства. А от Європейська конвенція, що була прийнята через рік після неї, передбачила випадок подвійного громадянства (для громадян різних країн при одруженні, для їхніх дітей). У наявності маємо колізію, яка стосується правового статусу особистості. Її потрібно усунути, бо ми не можемо ратифікувати цю Конвенцію в повному обсязі до внесення змін у Конституцію. А це доволі складно, тим більше в сучасній політичній ситуації. Що ж стосується цих та інших складових подолання колізій, то до їх заходів належать такі: 1) визнання основних принципів права Ради Європи та їх упровадження в національне законодавство; 2) визначення правових стандартів Ради Європи і критеріїв їх співвідношення з національним правом; 3) урахування особливостей їх упровадження в національну правову систему; 4) фіксація положень про взаємодію права Ради Європи й держави-учасниці в Конституції та інших законах держави; 5) урахування міжнародних зобов'язань держави в законопроектах; 6) урахування потенційних юридичних колізій і засобів їм запобігання під час формування правового механізму взаємодії. До заходів подолання колізій належить і таке: а) діяльність держави-учасниці в роботі Ради Європи; б) дотримання процедур укладення, ратифікації міжнародних договорів; в) фіксація в конституціях держав-учасниць пріоритету загальновизнаних норм і принципів міжнародного права; г) створення колізійних норм. Ефективність вирішення цих та інших питань значною мірою залежить від сприйняття державами-учасницями й тими, що вирішили вступити в Співтовариство, принципу рівності, поваги до основних прав людини, пропорційності, субсидіарності й права впевненості (legal certainty).

Висновки. Поглиблення взаємодії та узгодження основоположних засад міждержавної правової системи передбачає взаємне пристосування національних правових систем Європи до узгодженого правового простору шляхом адаптації внутрідержавного законодавства до європейських правових стандартів.

Основними принципами цього процесу є принцип рівності, поваги до основних прав людини, пропорційності, субсидіарності й правопевненості. Їх порядковість визначається рівнем розвитку правових систем і найближчими завданнями, у цьому випадку євроінтеграція. Якщо говорити про Україну, то її інтеграція до Європейського Союзу вимагає впровадження ефективно діючих процедур, чіткого визначення ролі й місця принципу субсидіарності в процесі інтеграції України в правову систему Ради Європи та Європейського Союзу, а також урахування основних тенденцій розвитку правових систем тих держав, які беруть участь у сучасних інтеграційних процесах. При цьому особливу увагу варто звернути на подолання юридичних колізій, розмежування сфер спільного та автономного правового регулювання, узгодження процедур законодавчих норм через конституційно-правовий механізм правової взаємодії.

Державна політика України щодо гармонізації законодавства як складової правової реформи в країні має, окрім усього іншого, створити належні умови для науково-освітнього забезпечення інтеграційного процесу, що, у свою чергу, зумовлює активізацію роботи



різних інституцій стосовно його інформаційного забезпечення, в тому числі створення інтернет-порталу, формування електронної системи документації Європейського Союзу, створення спеціалізованої бібліотеки європейського права, а отже, й здійснення перекладів українською мовою *acquis communautaire*.

Список використаних джерел:

1. Эйхельман О. Очерки из лекций по международному праву / О. Эйхельман. – 2-е издание, дополнительное. – К. : Типография И.И. Чоколова, 1905. – С. 7–10.
2. Іван Павло II. Промова на Генеральній Асамблеї ООН з нагоди 50-річчя її заснування (5 жовтня 1995 р.), *L'Osservatore Romano*, вид. англ. мовою 11 жовтня 1995 р. – С. 9.
3. Кистяковский Б.О. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права / Б.О. Кистяковский // Антологія української юридичної думки : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2002. – Т. 1. – 2002. – С. 325.
4. Шемшученко Ю.С. Теоретические проблемы гармонизации законодательства Украины с Европейским правом / Ю.С. Шемшученко // Проблемы гармонизации законодательств Украины и стран Европы / под. общ. ред. Е.Б. Кубко, В.В. Цветкова. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 35.
5. Європейська інтеграція України: Політико-правові проблеми : [монографія] / за ред. В.П. Горбатенка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 56.

