

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342(477)341.24(045)

Кузнецова Ю.В.,

асистент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Маріупольського державного університету

КОЛІЗІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена розгляду проблемних питань правового регулювання імплементації міжнародних договорів, що здійснюється шляхом ратифікації, затвердження, прийняття, приєднання до міжнародного договору тощо. Окреслюється група міжнародних договорів, які підлягають попередньому конституційному контролю. Враховується практика Конституційного Суду України в сфері імплементації міжнародних договорів.

Статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов правового регулирования имплементации международных договоров, которая осуществляется путем ратификации, утверждения, принятия, присоединения к международному договору и другими способами. Очерчивается группа международных договоров, которые подлежат предыдущему конституционному контролю. Учитывается практика Конституционного Суда Украины в сфере имплементации международных договоров.

The article is devoted consideration of problem questions of the legal adjusting of implementation of international agreements, which is carried out by ratification, assertion, acceptance, tacking to the international agreement and other ways. The group of international agreements which are subject previous constitutional control is outlined. Practice of Constitutional Court of Ukraine is taken into account in the field of implementation of international agreements.

Постановка проблеми. Імплементация міжнародних договорів – це складний та водночас дуже важливий процес, суть якого – у впровадженні міжнародних норм у національні правові системи. Особливого значення вона набуває у процесі міждержавної європейської інтеграції. На думку правознавця Х.В. Приходько, імплементація міжнародних актів є одним з етапів глобальної уніфікації підходів сучасних держав до транснаціонального та національного розвитку [1; с. 532].

Однією з форм імплементації міжнародних договорів в Україні, що застосовується Конституційним Судом України, є контроль конституційності міжнародних договорів. Значення цієї форми підкреслює те, що від її результатів залежить, чи стане міжнародний договір або його окреме положення частиною національного законодавства. Однак в правовому регулюванні даного інституту дуже багато протиріч, які не

сприяють розвитку міждержавних інтеграційних відносин. Тому виявлення колізійних норм та усунення протиріч між ними є дуже важливим етапом розвитку вітчизняного законодавства, що регламентує імплементацію міжнародних договорів в національне правове поле.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематику імплементації міжнародних договорів досліджували А.С. Гавердовський, І.І. Лукашук, М.О. Баймуратов, І.П. Кияниця, Н.М. Сергієнко, А.О. Назаренко, Т.О. Провізіон, І.В. Корейба тощо. Науковець А.С. Гавердовський започаткував застосування терміну «імплементація» та вперше в юридичній науці дав його визначення. Вчений І.І. Лукашук присвятив свої дослідження розробці механізму імплементації норм міжнародного права. Професор М.О. Баймуратов це явище розглядає в контексті діяльності Конституційного Суду України. І.П. Кияниця питання імплементації досліджував в рамках правової системи ФРН. Н.М. Сергієнко та А.О. Назаренко, розглядаючи інститут міжнародних договорів, торкалися зокрема і питання впровадження їх в національні правові системи. Т.О. Провізіон та І.В. Корейба звертають свою увагу на повноваження Конституційного Суду України в сфері міжнародних договорів, діяльність якого є однією із форм імплементації міжнародних договорів в Україні.

Мета дослідження – виявлення колізій правового регулювання імплементації міжнародних договорів та вироблення шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу. В Україні правовою основою здійснення конституційного контролю міжнародних договорів виступає Конституція України, яка в статті 151 встановлює, що Конституційний Суд України за поданням 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 [2].

Закон України «Про Конституційний Суд України» 1996 року розвиває положення Конституції України, більш ретельно регламентуючи процедуру дачі висновків щодо конституційності чинних міжнародних договорів, дачі висновків щодо конституційності міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, а також розгляд справ щодо конституційності правових актів про набрання міжнародними договорами чинності для України [3].

Українське законодавство передбачає попередню перевірку конституційності лише тих міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Професор М.О. Баймуратов, виходячи з положень Законів України «Про дію міжнародних договорів на території України» та «Про міжнародні договори України», зазначає, що під конституційним формулюванням «згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України розуміється саме ратифікація міжнародного договору» [4; с. 484].

Щодо ратифікації Закон України «Про міжнародні договори» містить наступні приписи: по-перше, ратифікація, затвердження, прийняття, приєднання – це залежно від конкретного випадку форма надання згоди України на обов'язковість для неї міжнародного договору (ст. 2); по-друге, ратифікація міжнародних договорів України здійснюється шляхом прийняття закону про ратифікацію, невід'ємною частиною якого є текст міжнародного договору, встановлюється перелік договорів, які підлягають ратифікації (ст. 9); по-третє, рішення про приєднання України до міжнародних договорів або про їх прийняття приймаються: а) щодо договорів, які потребують ратифікації, – у формі закону України про приєднання до міжнародного договору або закону України про прийняття міжнародного договору, невід'ємною частиною яких є текст міжнародного договору (ст. 13) [5].

Під час аналізу цих правових норм постає питання – якщо певний договір підлягає ратифікації, чому згода на їх обов'язковість може надаватися у формі закону про прийняття або закону про приєднання? Ця проблема потребує вирішення на законодавчому рівні.

Таким чином, Верховна Рада України надає згоду на обов'язковість міжнародного договору у формі закону про ратифікацію, закону про приєднання або закону про прийняття міжнародного договору. Але саме ратифікація є пріоритетною формою надання згоди Верховної Ради України на обов'язковість міжнародного договору. Цього висновку можна дійти з наступних підстав:

1) Перелік видів договорів, які в обов'язковому порядку підлягають ратифікації встановлюється законодавчо;

2) Інші форми надання згоди застосовуються, якщо міжнародний договір не підлягає ратифікації;

3) Ратифікація здійснюється шляхом прийняття саме закону, а не підзаконного нормативно-правового акту (не передбачається форми указу Президента України або постанови Кабінету Міністрів України).

Аналізуючи приписи нормативно-правових актів щодо надання згоди на обов'язковість міжнародного договору, неможливо не звернути увагу на правову колізію, що виникає між Законами України «Про міжнародні договори України» та «Про Регламент Верховної Ради України». Закон, що регулює організацію діяльності Верховної Ради України встановлює: «Верховна Рада надає законом згоду на обов'язковість міжнародних договорів України (ратифікація, затвердження, прийняття, приєднання) та здійснює денонсацію міжнародних договорів України відповідно до Конституції України, Закону України «Про міжнародні договори України», Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року та цього Регламенту» [6]. А Закон України «Про міжнародні договори України» участь Верховної Ради України у затвердженні міжнародних договорів не передбачає, таким чином Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» закріплює

не існуючу форму участі парламенту у наданні парламентом згоди на обов'язковість міжнародних договорів.

Виходячи з вищевикладеного, необхідно зробити висновок, що Конституційним Судом України в порядку попереднього конституційного контролю можуть надаватися висновки про конституційність міжнародних договорів лише для тих договорів, що у подальшому ратифікуються Верховною Радою України.

В такому випадку залишаються поза увагою попереднього конституційного контролю ті міжнародні договори, згоди Верховної Ради України на обов'язковість яких не потребується. Аналогічна ситуація існує в Азербайджанській Республіці. Відповідно до Основного закону на відповідність Конституції можуть перевірятися міждержавні угоди, а на відповідність Конституції та законам – міжурядові угоди [7] та поза сферою конституційного контролю залишаються угоди міжвідомчого характеру. Але, на наш погляд, це пояснюється тим, що суть діяльності відомств в Азербайджані, а Президента та Кабінету Міністрів в Україні – підзаконна, вони діють на основі законів та з метою виконання законів, та не вирішують питання конституційно-правового характеру.

Крім того, варто звернути увагу на різні стандарти встановлення відповідності: міждержавні угоди – тільки Конституції, а міжурядові угоди – Конституції і законам.

Наступним питанням, яке не знайшло однозначності в розумінні науковців є обов'язковість дачі висновків Конституційним Судом України для розгляду питання про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору Верховною Радою України. Дослідник В. Григор'єв зазначає, що згода на обов'язковість міжнародного договору надається Верховною Радою України тільки при наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності певного договору Конституції України. Такий висновок для парламенту є обов'язковим [8; с. 125].

Але Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», встановлюючи перелік супровідних документів до законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, зазначає, що надаються висновки Конституційного Суду України щодо відповідності міжнародних договорів Конституції України, надаються якщо такі висновки є [6]. Елементу імперативності, як бачимо, ця норма не встановлює. В той же час Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» встановлює, що Верховна Рада може прийняти рішення про перенесення розгляду законопроекту про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України до одержання Верховною Радою висновків Конституційного Суду України щодо відповідності міжнародного договору Конституції України (ст. 199) [6], не регламентуючи обов'язок суб'єктів права на конституційне подання звертатися до Конституційного Суду України. Враховуючи, що Верховній Раді України право на конституційне подання не надане, реалізація даної норми видається досить проблематичною.

Ще одна неоднозначність виникає під час аналізу норми Закону України «Про міжнародні договори України», якою встановлено, що пропозиції про укладення міжнародних договорів України подаються після проведення Міністерством юстиції України правової експертизи щодо відповідності проекту міжнародного договору Конституції та законам України [5]. Очевидно це не охоплює процедури приєднання до міжнародного договору, коли Україна безпосередньо участі у розробці не приймає. Закон України «Про Конституційний Суд України» передбачає серед повноважень Конституційного Суду України також дачу висновків щодо конституційності міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість [3].

То невже Конституційний Суд України та Міністерство юстиції України виконує однакові функції? Положення про Міністерство юстиції України встановлює: «Мін'юст України відповідно до покладених на нього завдань проводить правову експертизу проектів міжнародних договорів України, готує висновки щодо здійснення внутрішньодержавних процедур, необхідних для набрання чинності такими договорами, а також юридичні висновки, інші матеріали, необхідні для набрання чинності міжнародними кредитними (гарантійними) договорами України» [9]. Тобто Міністерство юстиції України звертає увагу на процесуальні особливості імплементації міжнародних договорів, а Конституційний Суд України проводить аналіз матеріальних норм міжнародних договорів та їх відповідності Конституції України, а також звертає увагу на дотримання процедури при розгляді справ щодо конституційності правових актів про набрання міжнародними договорами чинності для України.

Проаналізуємо практику Конституційного Суду України щодо визначення конституційності міжнародних договорів. Вона представлена Висновком Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут) від 11 липня 2001 року, що був наданий у порядку, передбаченому ст. 88 Закону України «Про Конституційний Суд України» [3], а також Рішенням Конституційного Суду України 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.) від 12 липня 2000 року, що було винесено у порядку, передбаченому ст. 89 Закону України «Про Конституційний Суд України» [3].

У справі про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р. Конституційний Суд України вирішив: «Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» від 24 грудня 1999 року» [10]. Хоча в даному випадку були виявлені порушення саме процесуального характеру, протиріч міжнародного договору та

Конституції України виявлено не було, але все одно міжнародний договір на деякий час втратив силу для України, доки 15 травня 2003 року Верховною Радою України не був прийнятий Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» [11] без порушення вимог Конституції України.

Безумовно, така практика українського законодавця може негативно вплинути на авторитет України на міжнародній арені. Виникає ситуація, коли треба виробити такі законодавчі приписи, які б не порушували міжнародних зобов'язань України і водночас не порушували Конституції України.

Вчені пропонують різні шляхи врегулювання даної проблеми. Науковці-практики А. Селіванов та А. Стрижак пропонують вирішення цього питання шляхом розроблення спеціальної процедури і внесення відповідних змін до Конституції України [12; с. 232]. Теоретик конституційного права А. Назаренко вважає доцільним закріпити за Конституційним Судом функцію здійснення перевірки відповідності Конституції всіх міжнародних договорів України до набуття ними чинності [13; с. 197]. На думку Т. Провізіон, видається доцільним конституційне й законодавче закріплення права Верховної Ради України звертатись до Конституційного Суду України до надання згоди на обов'язковість міжнародного договору (за аналогією зі зверненням парламенту до органу конституційної юстиції про надання висновку щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України) [14; с. 159].

Дослідник І.В. Корейба пропонує скасувати норму, що передбачає повноваження Конституційного Суду України щодо визначення конституційності чинних міжнародних договорів України (виключення наступного конституційного контролю), скасувати правову норму, яка дозволяє Конституційному Суду України розглядати на конституційність правові акти про ратифікацію або затвердження міжнародного договору (виключення опосередкованого контролю), прийняти правову норму, яка б зобов'язувала Кабінет Міністрів України та Президента України перед укладенням договору відповідно від імені Уряду України та від імені України, внести його проект до Конституційного Суду України для визначення конституційності (запровадження попереднього контролю для всіх міжнародних договорів) [15; с. 87].

На нашу думку, можливо частково погодитися цими пропозиціями науковців. Вважаємо за потрібне закріпити обов'язковість попереднього конституційного контролю для тих міжнародних договорів, для яких потребується надання згоди Верховної Ради України, але з ініціативи Кабінету Міністрів України та Президента України, а не Верховної Ради України як пропонує Т. Провізіон (Верховна Рада України, як відомо, не є суб'єктом конституційного подання до Конституційного Суду України з питань конституційності міжнародних договорів), бо за Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» саме вони вносять пропозиції про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів. Для тих же

міжнародних договорів, які затверджуються, приймаються, або приєднання до яких здійснюється у формі указу Президента України або постанови Кабінету Міністрів України, потрібно залишити наступний конституційний контроль, щоб вони не випали з-під юрисдикції Конституційного Суду України.

Висновки. В теоретичному плані необхідно підкреслити, що Верховна Рада України надає згоду на обов'язковість міжнародних договорів у формі закону про ратифікацію, про приєднання або про прийняття.

Щодо практичного удосконалення українського законодавства, що регламентує імплементацію норм міжнародних договорів Конституційним Судом України, воно повинно бути змінено в наступних напрямках:

- потребує вилучення норма Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», що закріплює участь законодавчого органу у затвердженні міжнародних договорів, бо Закон України «Про міжнародні договори» такого способу надання Верховної Ради України згоди на обов'язковість міжнародних договорів не передбачає;

- визначити, надання згоди по яких категоріях міжнародних договорів повинно мати форму закону про ратифікацію, закону про прийняття та закону про приєднання, з метою врегулювання таких випадків, коли певний договір підлягає ратифікації, а згода на його обов'язковість може надаватися у формі закону про прийняття або закону про приєднання;

- визначити порядок подачі та суб'єкта конституційного подання до Конституційного Суду України у випадку, коли Верховна Рада приймає рішення про перенесення розгляду законопроекту про надання згоди на обов'язковість міжнародного договору України до одержання висновків Конституційного Суду України щодо відповідності міжнародного договору Конституції України;

- закріпити обов'язковість попереднього конституційного контролю для тих міжнародних договорів, для яких потребується надання згоди Верховної Ради України з ініціативи Кабінету Міністрів України або Президента України.

Таким чином будуть усунені колізії правового регулювання імплементації міжнародних договорів, що сприятиме впровадженню міжнародних стандартів у вітчизняну правову систему, яке відіграє значну роль у міждержавній інтеграції.

Використані джерела:

1. Приходько Х.В. Інституціоналізація конституційного процесу України в євроінтеграційних умовах/ Х.В. Приходько // Михайло Баймуратов: право як буття вченого. Збірник наукових праць до 55-річчя професора М.О. Баймуратова/ Упорядник та відп. ред. Ю.О. Волошин. – К.: Логос, 2009. – С. 531-547.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року Офіційний вісник України. – 2000. – № 29. – Ст. 195.

4. Баймуратов М.А. Имплементация норм международного права и роль Конституционного Суда Украины в толковании международных договоров/ М.А. Баймуратов// Михайло Баймуратов: право як буття вченого. Збірник наукових праць до 55-річчя професора М.О. Баймуратова/ Упорядник та відп. ред. Ю.О. Волошин. – К.: Логос, 2009. – С. 477-493.
5. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року// Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
6. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року// Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15. – Ст. 133.
7. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.constcourt.gov.az/ru/index.php?option=com_content&view=article&id=164&Itemid=58
8. Григор'єв В. Повноваження Конституційного Суду України: проблеми реалізації і необхідність систематизації/ В. Григор'єв // Вісник прокуратури. – 2011. - № 8 (122). – С. 121-128.
9. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року// Офіційний вісник України. – 2011. - № 28. - Ст. 45.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 12 липня 2000 року// Вісник Конституційного Суду України. – 2000. - №3.
11. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин: Закон України від 15 травня 2003 року// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 30. – Ст.259.
12. Питання теорії конституційного правосуддя в Україні: актуальні питання сучасного розвитку конституційного правосуддя: монографія / А. О. Селіванов, А. А. Стрижак. — К.: Логос, 2010. — 276 с.
13. Назаренко О.А Міжнародні договори України в системі джерел конституційного права України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.А. Назаренко; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. - К., 2006. - 230 с.
14. Провізіон Т.О. Попередній контроль конституційності міжнародних договорів: зарубіжний досвід і українські реалії/ Т.О. Провізіон //Актуальні проблеми юридичної науки: Збірник тез міжнародної наукової конференції «Восьмі осінні юридичні читання» м. Хмельницький, 13-14 листопада 2009 року): У 4х частинах. Ч.2. Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2009. – С. 158-159.
15. Корейба І.В. Повноваження Конституційного Суду України у сфері встановлення конституційності міжнародних договорів: проблемні питання /І. В. Корейба// Актуальні проблеми юридичної науки: Збірник тез міжнародної наукової конференції «Восьмі осінні юридичні читання» м. Хмельницький, 13-14 листопада 2009 року): У 4х частинах. Ч.2. Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2009. – С. 85-87.

Рецензент: д.ю.н., професор Баймуратов М.О.