

АТАМАНОВА Н. В., кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін (Міжнародний гуманітарний університет) УДК 341.24(477) DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-1.2>

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано полеміку щодо складових частин процесу тлумачення міжнародних договорів як у загальнотеоретичному, так і у спеціально юридичному вимірі. Розкрито, що Конституція України визначає неможливість укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, що є можливим лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Цим пояснюється пріоритет Конституції України над міжнародними договорами. Досліджено, що Основний Закон не дає відповіді на інші важливі питання, наприклад співвідношення міжнародних договорів, які стали частиною законодавства, та інших законів, а також правова природа інших міжнародних договорів, які не потребують ратифікації Верховною Радою України (міжурядові, міжвідомчі договори). Виявлено, що співвідношення приписів міжнародного договору й законів України є важливим питанням, що необхідно для правильного застосування їх положень. У результаті ратифікації, яка здійснюється шляхом надання згоди Верховної Ради України у формі закону, міжнародний договір стає частиною національного законодавства. З'ясовано, що, визнавши примат міжнародних договорів над національним законодавством, окрім Конституції України, законодавець зобов'язує до застосування норм міжнародного договору, який набув у відповідному порядку чинності для України. 8 ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО № 2 / 2020 Сформульовано твердження в літературі щодо необхідності закріплення положення пріоритетності міжнародних договорів на рівні Конституції України, а не закону. Залишилось невирішеним питання співвідношення законів та міжнародних договорів у тому разі, коли немає жодних розбіжностей, колізій. Розглянуто роль, місце та значення міжнародних

договорів у національній правовій системі. Досліджено форми взаємодії конституційного права України та міжнародних договорів. Проаналізовано проблеми чинності міжнародних договорів, а також згоду на обов'язковість ратифікації Верховною Радою України. Розглянуто проблеми визначення ролі співвідношення джерел міжнародної та національної правової системи, бо вони є не менш складною та невизначеною проблемою, ніж співвідношення актів внутрішньодержавного права. Ключові слова: міжнародний договір, національне законодавство, правова система, правовий статус, держава, Україна, Конституція. Atamanova N. V. The role and importance of international treaties in the national legal system of Ukraine The controversy over the constituents of the process of interpretation of international treaties, both in the theoretical and the specifically legal dimension, is analyzed. It is revealed that the Constitution of Ukraine determines the impossibility of concluding international treaties that are contrary to the Constitution of Ukraine, which is possible only after the corresponding amendments to the Constitution of Ukraine are made. This explains the priority of the Constitution of Ukraine over international treaties. It has been investigated that the Basic Law does not answer other important questions, for example: the ratio of international treaties that became part of the legislation and other laws, as well as the legal nature of other treaties that do not require ratification by the Verkhovna Rada of Ukraine (intergovernmental, interagency treaties). It is found that the relation between the provisions of the international treaty and the laws of Ukraine is an important issue that is necessary for the correct application of their provisions. As a result of the ratification, which is done through the consent of the Verkhovna Rada of Ukraine in the form of a law, the international treaty becomes part of the national legislation. It is found that by recognizing the primacy of international treaties over national law, except for the Constitution of Ukraine, the legislator obliges to apply the rules of an international treaty, which entered into force in Ukraine in due course. The statement is made in the literature of the need to consolidate the position on the priority of international treaties at the level of the Constitution of Ukraine, not the law. The question of the correlation between laws

and international treaties remains unresolved when there are no differences, conflicts. The role, place and significance of international treaties in the national legal system are considered. Forms of interaction between constitutional law of Ukraine and international treaties are investigated. The problems of the validity of international treaties as well as the consent to the binding ratification by the Verkhovna Rada of Ukraine were analyzed. The problems of determining the role of the ratio of the sources of the international and national legal system are considered, because they are no less complex and undefined than the ratio of acts of domestic law. Key words: international treaty, national legislation, legal system, legal status, state, Ukraine, Constitution.

Вступ. Міжнародні договори є одним із найбільш важливих джерел права. Саме вони установлюють деякі основи правового порядку та разом з іншими джерелами в міжнародному праві (міжнародними звичаями, принципами міжнародного права тощо) складають

9 Розбудова держави і права: питання теорії та конституційної практики його нормативу систему, що має регулювати окремі відносини між людьми, забезпечувати мир у світі загалом та стабільність зокрема. Отже, визначення ролі та значення міжнародних договорів є досить важливими аспектом їхньої реалізації в рамках міжнародного права. Такими непрямыми доказами значної ролі тлумачення міжнародного договору в міжнародному праві є започатковане ще у період римського права певне правило щодо визнання праць визнаних фахівців у сфері права всіх націй додатковим джерелом права, до якого можуть звертатися суди та яке має враховуватися під час постановлення судового рішення. Отже, тлумачення міжнародних договорів актуальне не тільки для міжнародного права, але й для права кожної країни, оскільки міжнародний договір у значній частині країн (лише за винятком країни-представника в англо-саксонській правовій сім'ї) окреслюється частиною національного права згідно з міжнародними зобов'язаннями країн-учасниць. Однак Конституція України не чітко окреслює місце міжнародного договору в національній правовій системі, а тільки визнає їх у статті 9 частиною національного законодавства. Теоретичною основою дослідження є

праці таких учених, як І.І. Забокрицький, М.І. Козюбра, М.Д. Савенко, О.В. Совгиря, Н.Г. Шукліна, С.С. Алексєєв, А. Барак, Д. Бедерман, М. Бодіг, Ч. Варга, Є.В. Васьковський, Е. Ваттель, М.М. Вопленко. Кожен із цих авторів намагався вивчити деякі складові частини процесу тлумачення міжнародних договорів як у загальнотеоретичному, так і у спеціально юридичному вимірі загалом та з точки зору теорії права й теорії міжнародного права. Насамперед слід визначити роль, місце та значення міжнародних договорів в українській правовій системі. Постановка завдання. Метою статті є дослідження місця міжнародних договорів в національній правовій системі України та особливостей їхнього тлумачення національними судами. Результати дослідження. Важливу роль тлумачень міжнародних договорів разом зі власне їхніми нормами підтверджує досить широка практика застосування судового прецеденту міжнародними судовими органами, які дуже часто звертаються до своїх попередніх рішень, а також рішень інших міжнародних судових органів під час розглядання справ. Крім цього, міжнародні договори за своєю природою передбачають власний постійний розвиток. Україна – це одна з тих країн, яка не володіє ані конституційно закріпленим приматом норм міжнародних договорів у національній правовій системі, ані своєрідною ієрархією законодавчих актів, тому питання про роль, місце та значення міжнародних договорів у національному праві стоїть досить гостро. Саме тому забезпечення прав людства та міжнародного правопорядку потребує об'єднання зусиль усіх держав світу та взаємоузгодження міжнародного права з національними системами права. Це обумовлено значною кількістю держав зі своїм законодавством, що забезпечує їхні різнобічні національні інтереси, та наявністю багатьох тисяч універсальних, регіональних та двосторонніх міжнародних договорів, що нагально вимагає узгодження міжнародного й внутрішньодержавного права для уникнення можливих колізій між двома системами права та появи напруженості у відносинах між державами та іншими суб'єктами міжнародного права [4, с. 144]. Вирішальна роль у забезпеченні міжнародного правопорядку, як зазначав В. Шаповал, належить

конституційному праву, зокрема головному джерелу цієї галузі, а саме конституції [7, с. 88]. Водночас однією з характерних ознак конституціоналізму є практика врегулювання на конституційному рівні співвідношення та взаємозв'язку міжнародного й національного права. Як і національне право, міжнародне право має свою систему, складовими частинами якої є загальновизнані принципи, міжнародні договори, договірні та загальноправові норми, резолюції міжнародних організацій, рішення міжнародних судових органів, такі його інститути, як міжнародне визнання, правонаступність, міжнародна відповідальність. Згідно зі статтею 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною українського законодавства [1]. Таке конституційне положення надалі конкретизувалося в законодавчих актах. Як зазначав О.В. Совгиря, це формулювання не є вдалим. Отже, він виділяв такі проблеми, які з цим пов'язані: 1) ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО № 2 / 2020 1) відсутність положень щодо пріоритету норми міжнародного договору над нормами національних законів у випадку їхньої колізії; 2) невизначеність самого статусу міжнародних договорів, які не потребують згоди Верховної Ради України на їх обов'язковість; 3) незрозумілість поняття «згода на обов'язковість» та його співвідношення з поняттям «ратифікація» [6, с. 298]. Проте, окрім Конституції України, роль та місце міжнародного договору в самій системі українського права визначається певним законом України та іншим нормативно-правовим актом, що володіє статусом закону. Отже, варто звернутись до Закону України «Про міжнародні договори України» (зі змінами від 2 січня 2020 року № 1906-IV) [2]. В цьому Законі вже присутнє чітке легальне визначення поняття «міжнародний договір». Так, у статті 2 цього Закону міжнародними договорами України визнаються договори, які складені у письмовій формі з іншою іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, що врегульовується міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, та незалежно від їх конкретних найменувань (договір, угода,

конвенція, пакт, протокол тощо). Крім того, стаття 3 вищезгаданого Закону визначає певні види міжнародних договорів України. Так, від імені нашої країни міжнародний договір укладається Президентом України або, згідно з його дорученням, представником; зі сторони Уряду України – Кабінетом Міністрів України чи, за дорученням, його представником; від імені міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного органу – цими міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та державними органами зокрема. Так, від імені України може укладатися такий міжнародний договір: 1) політичний, мирний, територіальний і такий, що належить до державного кордону, договір, розмежування виключних (морських) економічних зон та континентальних шельфів України; 2) такий договір, що захищає права, свободу й обов'язки людини та громадянина; 3) договір щодо участі України в міждержавному союзі та іншому міждержавному об'єднанні (організації), системі колективної безпеки; 4) договір щодо військової допомоги і, відповідно, направлень підрозділу Збройних Сил України до інших країн або допуску підрозділів збройних сил інших країн на територію нашої держави, щодо умов їхнього тимчасового перебування, зокрема строків виведення, фінансово-економічного, екологічного аспектів цієї справи; 5) договір щодо можливості використання як самої території, так і природних ресурсів нашої країни; 6) договір, якому за домовленості сторін, надається міждержавний характер [3, с. 73]. Водночас від імені Уряду України може укладатись міжнародний договір України з економічного, торговельного, науково-технічного, гуманітарного та іншого спрямування, що віднесено до відання Кабінету Міністрів України. Також подається визначення міжвідомчого договору, яким визнається міжнародний договір України з питань, віднесених до відання міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Стаття 8 цього Закону регламентує сам процес надання згоди нашої країни на обов'язковість для неї міжнародного договору. Така згода може надаватись методом підписання, ратифікації, затвердження, прийняття договору та приєднання до договору [8,

с. 94]. Окрім цього, згода може надаватись іншим шляхом, про який можуть домовитися сторони. Водночас стаття 9 того же Закону регламентує порядок ратифікації міжнародних договорів України. Отже, визначено, що ратифікація певного міжнародного договору нашої країни здійснюється за допомогою прийняття законів щодо ратифікації, де невід'ємною частиною є сам текст міжнародних договорів, тому на базі вже підписаного та офіційно оприлюдненого Президентом України певного закону Голова Верховної Ради України отримує можливість підписати цю ратифікаційну грамоту, яка також засвідчується підписом 11 Розбудова держави і права: питання теорії та конституційної практики Міністра закордонних справ України, коли цим договором передбачено такий обмін грамотами [4, с. 158]. Крім того, стаття 9 цього Закону містить сам перелік договорів міжнародного характеру, що насамперед підлягатимуть ратифікації. Отже, ними є: 1) політичний (щодо дружби, взаємної допомоги та співробітництва, нейтралітету), територіальний договір і такий договір, який може стосуватися державного кордону, розмежування виключних (морських) економічних зон та континентальних шельфів України, мирний договір; 2) договір, який захищає права, свободу й обов'язки людини й громадянина; 3) загальноекономічний договір (щодо економічного й науково-технічного співробітництва); 4) договір щодо участі України в певному міждержавному союзі та іншому міждержавному об'єднанні (організації), а також системі колективної безпеки; 5) договір щодо військової допомоги та направлення підрозділу Збройних Сил України до інших держав або навпаки, їх умов перебування; 6) договір, що стосується питання передачі історичних і культурних цінностей народу України, зокрема об'єкта права державної власності нашої країни; 7) договір, під час виконання якого обумовлюється деяка зміна національних законів або який вимагає прийняття вже нового закону України; 8) інший міжнародний договір, ратифікація якого передбачена міжнародними договорами чи законами України. Отже, порівнюючи положення статті 9 Конституції України з положеннями цих статей, можемо дійти висновку, що в нашій країні може

існувати міжнародний договір, який не є частиною українського законодавства, адже стаття 9 Конституції України досить чітко визначила, що частиною українського законодавства є тільки той чинний міжнародний договір, згода на обов'язковість якого буде надана Верховною Радою України. Ця згода надається згідно з цитованою вище статтею 9 Закону «Про міжнародні договори України» у вигляді закону щодо ратифікації окремих міжнародних договорів. Мається на увазі, що, стоячи на позиціях більш крайнього формалізму, можемо зробити висновок, що насамперед укладені від імені України міжвідомчі угоди, які не вимагають ратифікації згідно зі статтею 9 Закону «Про міжнародні договори України», не можуть застосовуватись, адже не визнаються частиною українського законодавства статтею 9 Конституції України. Цьому питанню також приділив увагу пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду як цивільних, так і кримінальних справ. Варто також зауважити, що, згідно зі статтею 14 Закону «Про міжнародні договори України», певний міжнародний договір набуває чинності для нашої країни вже після надання нею згоди на обов'язковість міжнародних договорів згідно з цим Законом в порядку й термін, передбачені договором, чи в інший погоджений сторонами спосіб. Проте найбільш актуальною для досягнення цілей дослідження статтею цього Закону є стаття 19, що називається «Дія міжнародних договорів України на території України», яка в першій частині вже визначала, що чинний міжнародний договір України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, є вже частиною національного законодавства, відповідно, вони застосовуються в порядку, який передбачений для норм українського законодавства. Фраза «застосовуються в порядку, який передбачений для норм національного законодавства» ще більше породжує запитань, аніж відповідей, оскільки без більш чіткого зазначення місця міжнародного договору в правовій системі досить складно визначити, у якому саме порядку його треба застосовувати, бо в національному законодавстві передбачена певна ієрархія нормативно-правових актів, а від місця нормативно-правового акта в цій ієрархії залежить

сам порядок його застосування. Отже, один з альтернативних підходів до питання визначення місця міжнародних договорів у національному праві України запропонував М.Д. Савенко. Фахівець запропонував надавати пріоритет визнаним державою міжнародним актам із прав людини. Особливо 12 ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО № 2 / 2020 варто зазначити, що він пропонував надавати пріоритет таким договорам також над нормами Конституції України, базуючи свій висновок на положеннях статті 3 Основного Закону, відповідно до якого людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека визнаються в нашій країні найвищою соціальною цінністю [5, с. 13]. Такий підхід є досить цікавим, проте все ж таки не безспірним. Зокрема, надання пріоритетності міжнародним договорам із прав людини над Конституцією України, очевидно, покликане забезпечити дотримання загальновизнаних світових стандартів прав людини, що передбачено певними міжнародними договорами. Саме це мотивує власну позицію М.Д. Савенко [5, с. 15]. Окрім цього, приклади аналогічної практики в інших державах є (Нідерланди), але тут варто зазначити, що ця практика трапляється дуже рідко. Таким чином, видається, що такий підхід М.Д. Савенка може спричинити цілу низку проблем. Насамперед, у ньому простежується деяка можливість зазіхання на суверенітет окремої держави, що є порушенням одного з головних принципів міжнародного права. Хоча практика більшості європейських країн (загалом членів ЄС) пішла цим шляхом, проблему обмеження таким чином державного суверенітету це не знімає. Окрім цього, Конституція – це основний закон, договір, який складений членами суспільства для врегулювання внутрішніх відносин (установлює внутрішні принципи та правила). Суспільство володіє невід'ємним правом змінити ці правила, а встановлення обмеження може призвести до непередбачуваних проблем загалом. Іншим підходом у науковій літературі є визнання міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актами законодавства із силою закону. Висновки. Отже, беззаперечно можна зазначити тільки те, що роль та значення міжнародних договорів України в

системі її національного права ще чітко досі не визначені. Конституція України не встановлює примату норм міжнародних договорів над нормами національного права, визнаючи окремі з норм міжнародних договорів (тобто ті, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України) частиною національного законодавства. Водночас установлений статтею 19 Закону «Про міжнародні договори України» й нормами інших законів України пріоритет, наданий нормам міжнародних договорів перед нормами українського національного права, чітко вважати таким, що поширюється на все законодавство України, не можна. Саме тому було б доцільніше передбачити норму, яка нині встановлена у частині 2 статті 19 цього Закону у самій Конституції України, а не на рівні закону. В процесі правореалізації не допустима ніяка суперечність між конституційними положеннями та нормами міжнародного договору. Отже, варто провести обов'язкову процедуру конституційної експертизи всіх проєктів міжнародних договорів, оскільки для кожної країни однозначний конституційний імператив про те, щоб усі закони та інші правові акти, зокрема міжнародно-правового характеру, вживані у межах національної території, все ж таким не суперечили Основному Закону певної країни.

Список використаних джерел: 1. Конституція України. Із змінами, внесеними згідно із Законами від 1 січня 2020 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 05.03.2020). 2. Про міжнародні договори України : Закон України із змінами, внесеними згідно із Законами від 2 січня 2020 року № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення: 06.03.2020). 3. Забокрицький І.І. Проблеми правового статусу міжнародних договорів України у системі джерел конституційного права України. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 825. С. 69–78. 4. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с. 5. Савенко М.Д. Міжнародне право в національній правовій системі за Основним Законом України. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2016. Т. 181. С. 11–16. 13 Розбудова держави і

права: питання теорії та конституційної практики 6. Совгиря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України. Повний курс : навчальний посібник. 2-ге вид. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 544 с. 7. Сучасні проблеми міжнародного права. Liber Amicorum до 60-річчя проф. М.В. Буроменського : монографія / авт. кол. ; за ред. В.М. Репецького, В.В. Гутника. Львів ; Одеса : Фенікс, 2017. 564 с. 8. Шутак І.В. Техніко-юридичні методи узгодження національного і міжнародного права. Вісник Національної академії прокуратури України. 2009. № 1. С. 91–100.