

РЕЦЕНЗІЇ

СУЧАСНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ

(рецензія на монографію Н. Галецької
«Форми імплементації міжнародних договорів
європейськими державами: теорія і практика» (Львів, 2016))

В. Семків, Р. Шандра

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, 79000, Львів, Україна,
e-mail: vitaliy.semkiv@lnu.edu.ua
e-mail: roman.shandra@lnu.edu.ua*

У монографії львівської дослідниці Наталії Галецької «Форми імплементації міжнародних договорів європейськими державами: теорія і практика», що вийшла в світ 2016 року, досліджено імплементаційну практику європейських держав. Зосереджено увагу на таких ключових питаннях, як конституційні засади національної імплементації міжнародних договорів, зміст та форми національної імплементації міжнародних договорів в Україні та Європі, чинники зумовленості форм національної імплементації та проблематиці імплементації міжнародних договорів в Україні. Авторка подає свої пропозиції щодо вдосконалення української імплементаційної практики, зокрема шляхом внесення змін до Закону України «Про міжнародні договори України» та Конституції України. Запропоновано також запозичити досвід Великої Британії, де для імплементації права ЄС використовують Інструкцію з транспозиції (міститься у додатку «А» монографії).

Ключові слова: національна імплементація, форми імплементації, імплементаційна практика, європейські держави, міжнародні договори.

Після ратифікації 16 вересня 2014 року Верховною Радою України та Європейським Парламентом «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з Атомної Енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони» перед Україною постало завдання щодо імплементації її норм. Теоретичні та прикладні проблеми цієї імплементації не тільки акцентували увагу на проблемах імплементації міжнародних договорів в Україні, а й постали як центральні у формуванні стратегії сучасних порівняльних юридичних досліджень в українській юридичній науці. З огляду на це надзвичайно актуально вважаємо працю львівської дослідниці-правознавця Наталії Галецької «Форми імплементації міжнародних договорів європейськими державами: теорія і практика» (Львів: Сполум, 2016. 232 с.), у якій досліджено імплементаційну практику європейських держав та подано пропозиції для удосконалення процесу імплементації міжнародних договорів в Україні.

Монографія складається з передмови, вступу, п'яти розділів, двох додатків та бібліографії. У передмові Наталія Галецька зазначила, що книга є результатом її дисертаційного дослідження та спробою зрозуміти і порівняти європейську практику національної імплементації міжнародних договорів, а також знайти той корисний досвід, котрий можна запозичити для вдосконалення імплементаційної практики України (с. 5).

Вступ побудований так, щоб у загальних рисах пояснити читачеві актуальність теми дослідження, дати загальну характеристику структурі роботи та змісту розділів, а також вказати на практичне та теоретичне значення дослідження (с. 6–8).

Перший розділ «Конституційні засади національної імплементації міжнародних договорів європейськими державами» розпочинається з коротенької передмови, у якій авторка зокрема зазначила, що правовою основою для здійснення національної імплементації міжнародних договорів у європейських державах, як правило, слугують норми конституції, та у незначній частині держав – національна юридична практика. Далі авторка наголосила, що відмінність підходів держав до національної імплементації міжнародних договорів призвела до виникнення різних теоретичних концепцій співвідношення міжнародного і національного права. Після передмови розміщено підрозділ 1.1. «Концепції співвідношення міжнародного і національного права» (с. 9–16). Доцільність такої передмови видається сумнівною, адже змістовно вона стосується лише першого підрозділу. Ще два підрозділи (1.2 і 1.3) присвячені відповідно статусу (с. 16–30) та характеру дії міжнародного договору в правовій системі європейських держав (с. 31–40).

У розділі авторка детально охарактеризувала основні концепції співвідношення міжнародного та національного права – моністичну (зокрема й течію «помірного» монізму), дуалістичну, а також теорії, що поєднують моністичну та дуалістичну концепції (концепції взаємодії, гармонізації, координації тощо) (с. 10–13). Також вона виокремила три основні варіанти співвідношення національного та міжнародного права: примат національного права в межах монізму, примат міжнародного права в межах монізму, дуалізм та взаємодія міжнародного і національного права, яка уможливує поєднання усіх трьох підходів (с. 14).

Розглядаючи проблему статусу міжнародного договору в правовій системі європейських держав, авторка зупинила на термінологічних проблемах, зокрема порівняла поняття «статус» та «місце» міжнародного договору в національній правовій системі (с. 16), конституційні формулювання статусу міжнародного договору як «джерела права», «частини національного законодавства», «обов'язкового для застосування» (с. 25) та ін. Аналіз понять, формулювань та їхнього змісту зроблено у порівняльно-правовому контексті з використанням конституцій та імплементаційної практики різних європейських держав та підкріплено фактичними даними (наприклад с. 17, 19, 21, 26 тощо). Що ж до визначення місця міжнародного договору в національній правовій системі, авторка вважає можливими такі варіанти: 1) міжнародні договори переважають над нормами конституції; 2) міжнародні договори переважають над нормами національного права, окрім норм конституції; 3) національне право переважає над міжнародними договорами (с. 26).

Завершуючи підрозділ, Наталія Галецька наголосила, що більшість європейських держав на конституційному рівні визначають міжнародні договори частиною національної правової системи, а також передбачають норму про переважання міжнародного договору над національним правом, окрім норм конституції (с. 30).

Розділ 2 «Національна імплементація міжнародних договорів: зміст і форми» складається з двох підрозділів: 2.1 «Зміст національної імплементації міжнародних договорів» (с. 40–53) та 2.2 «Форми національної імплементації міжнародних договорів: поняття і види» (с. 53–80).

Наталія Галецька розпочала розділ з аналізу поняття «імплементація», оскільки саме у ній знаходять свій прояв концепції співвідношення міжнародного та національного права. Дослідниця зазначила, що міжнародна правозастосовна практика, як правило, не містить положень, що розкривають зміст цього поняття. Що ж до національного законодавства держав, то воно хоч і містить визначення поняття «імплементація», однак стосується лише імплементації на національному рівні (с. 40–41). Для найповнішого з'ясування змісту імплементації у монографії

проаналізовано також і суміжні правові явища, такі як адаптація, уніфікація, гармонізація, ратифікація та реалізація (с. 45–51). Узявши до уваги окрему судову практику (с. 41), окремі нормативно-правові акти України (с. 42, 45) та праці таких учених, як В. Репецький, А. Дмитрієв, В. Плавич, Н. Раданович, П. Рабінович та ін., де дано визначення або ж окреслено поняття «імплементатії», авторка, на жаль, не наводить власного авторського визначення цього поняття. Вона лише наголосила, що більшість науковців під національною імплементатією розуміють діяльність держави, спрямовану на реалізацію норм міжнародного права (с. 52) та погодилася з визначенням імплементатії, яке запропонував А. Гавердовський та підтримали П. Рабінович та Н. Раданович (с. 44). Однак у контексті такого підсумовування опрацьованих джерел та літератури власна авторська позиція Наталії Галецької без сумнівів була б доречною.

Під змістом національної імплементатії міжнародних договорів авторка запропонувала розуміти діяльність органів держави, що спрямована на виконання норм міжнародних договорів за допомогою юридичних та організаційних заходів. Тож національній імплементатії властиві такі ознаки: а) специфічний суб'єкт (орган державної влади); б) особлива мета (реалізація міжнародно-договірних зобов'язань держави); в) використання юридичних (правотворчих, правотлумачних та правозастосовних) та організаційних засобів (с. 52–53).

Загалом змістовна і системна аргументація авторкою своєї наукової позиції щодо змісту національної імплементатії справляє позитивне враження, однак виникають зауваження щодо такої її ознаки, як мета. Адже ратифікуючи міжнародний договір будь-яка держава має на меті не лише взяти на себе певні міжнародні зобов'язання, а насамперед досягнути вигідних необхідних для неї політичних, економічних, соціальних та інших змін. Тому, на наш погляд, виконання міжнародних зобов'язань доцільно розглядати в контексті механізму досягнення таких змін, а не як остаточну мету.

Під формою національної імплементатії міжнародних договорів Наталія Галецька запропонувала розуміти «сукупність процедур, прийомів і засобів вчинення державою юридично значущих дій, спрямованих на виконання нею своїх міжнародно-договірних зобов'язань» та розмежовувати її форми за таким критерієм, як юридичні засоби (с. 58). За цим критерієм виділено такі форми національної імплементатії міжнародних договорів: національна імплементатійна правотворчість, національне імплементатійне правотлумачення, національне імплементатійне правозастосування (с. 79).

Детальніше основні форми національної імплементатії міжнародних договорів у Європі досліджено у розділі 3, який поділено на три підрозділи: 3.1 «Форми національної імплементатійної правотворчості» (с. 81–84); 3.2 «Форми національного імплементатійного правотлумачення» (с. 84–91); 3.3 «Форми національного імплементатійного правозастосування» (с. 91–96).

У розділі подано авторські визначення понять «національна імплементатійна правотворчість» (с. 81), «національне імплементатійне правотлумачення» (с. 85) та «національне імплементатійне правозастосування» (3.3), розглянуто особливості та запропоновано дефініції окремих їхніх форм: формальної та змістовної інтеграції (с. 81–84); тлумачення норм національного права з урахуванням норм міжнародних договорів (с. 85–86); тлумачення норм міжнародних договорів, згуду на які надано державою, для їх застосування в національній правовій системі (с. 86–89); тлумачення норм міжнародних договорів, згуду на які надано державою, на предмет їх конституційності (с. 89–90); прямого та непрямого застосування (с. 93–95).

Розділ 4 «Фактори зумовленості форм національної імплементації міжнародних договорів» складається з підрозділів 4.1 та 4.2, у яких досліджено відповідно зовнішні та внутрішні чинники (с. 97–116 та 116–121). Він розпочинається з короткого вступу, розміщеного перед підрозділом 4.1, де авторка виокремлює фактори, що зумовлюють вибір форм національної імплементації: зовнішні – членство у складі міждержавних об'єднань, зміст і правова природа зобов'язань у міжнародному договорі, та внутрішні – національна процедура надання згоди на обов'язковість міжнародного договору, зіставність положень міжнародного договору з національним правом держави, що імплементує міжнародний договір (с. 97).

Аналізуючи зазначені чинники, звертає увагу на низку цікавих фактів, зокрема на те, що членство у складі міждержавних об'єднань не завжди впливає на національну імплементацію міжнародних договорів. Так, аналізуючи Конвенцію про утворення Європейської асоціації вільної торгівлі від 4 січня 1960 року авторка зосередила увагу на тому, що у ній зокрема відсутні зобов'язання закріплювати певний статус у національних правових системах за міжнародними договорами, які укладаються між ЄАВТ і третіми державами. Отже, вступ до ЄАВТ не впливає на національну імплементацію міжнародних договорів іншими державами (с. 99). Зовсім інша ситуація у випадку вступу держави в Європейський Союз, оскільки умовою вступу є обмеження щодо укладення договорів державами-членами ЄС (с. 101).

Також Наталія Галецька слушно звернула увагу на те, що на практиці міжнародний договір не завжди рівною мірою відображає інтереси усіх держав-учасниць. Як аргумент авторка навела приклад щодо участі держав у переговорах щодо міжнародних договорів зі зміни клімату, коли держави, що розвиваються, скаржаться на власну невливовість (с. 118–119).

Значний науковий інтерес становить розділ 5 «Імплементація міжнародних договорів в Україні», де Наталія Галецька подла свої пропозиції щодо вдосконалення української імплементаційної практики. Ці пропозиції викладені у двох підрозділах: 5.1 «Напрями удосконалення імплементації міжнародних договорів Україною» (с. 122–151) та 5.2 «Особливості імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» (с. 152–160).

Зокрема авторка звернула увагу на невідповідність між Законом України «Про міжнародні договори України» та Конституцією України, та зазначила, що ст. 9 основного закону не визнає примату міжнародних договорів. Зважаючи аргументи авторки, підтримуємо її думку щодо потреби закріплення в Конституції чітких норм, які б врегульовували співвідношення між національним та міжнародним правом (с. 124–126, 128), а також позитивно сприймаємо запропоновані дослідницею зміни до Конституції та згадуваного вище закону (с. 131–133).

Ще однією, цікавою на наш погляд, пропозицією дослідниці є запозичення досвіду Великої Британії, де для імплементації права ЄС використовується Інструкція з транспозиції (с. 158). Завдяки цій інструкції, британський уряд забезпечує єдність та уніфікованість практики органів державної влади, що стосується транспозиції права ЄС. Такий підхід, на думку Наталії Галецької, міг би бути забезпечений Україною при здійсненні національної імплементації положень Угоди про асоціацію шляхом розробки подібних рекомендацій у формі підзаконного нормативно-правового акта (с. 160). Згадувана авторкою Інструкція (повна назва «Інструкція з транспозиції: як правильно імплементувати європейські директиви») міститься у додатку «А» (с. 161–193) та подана в авторському перекладі дослідниці.

Привертає увагу додаток «Б» до монографії «Витяги з конституцій європейських держав, що стосуються статусу та характеру дії міжнародних договорів у

національних правових системах», у якому в табличній формі наведено назву відповідної країни (в алфавітному порядку) та витяг з її конституції у перекладі на українською мовою. Такий додаток унаочнює результати дослідження та є зручним для подальших досліджень проблем імплементації міжнародних договорів. Однак, він видається неповним, оскільки містить положення конституцій 41 держави, у той час як, за словами авторки, вона дослідила імплементаційну практику сорока дев'яти європейських держав (с. 5). Доцільно згадати у списку усі досліджені країни, вказавши при цьому на правову основу здійснення національної імплементації – конституцію чи національну юридичну практику, що, на наш погляд, зробило б додаток змістовнішим, а також відповідно змінити його назву.

Монографія може бути цікавою та корисною для українських та зарубіжних науковців, практикуючих юристів, представників органів державної влади, аспірантів, студентів, а також усіх, хто цікавиться проблемою імплементації міжнародних договорів.

*Стаття: надійшла до редакції 27.09.2017
прийнята до друку 24.10.2017*

MODERN RESEARCH OF IMPLEMENTATION FORMS OF INTERNATIONAL TREATIES

V. Semkiv, R. Shandra

*Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universitetska Str., 79000, Lviv, Ukraine,
e-mail: vitaliy.semkiv@lnu.edu.ua
e-mail: roman.shandra@lnu.edu.ua*

Lviv scholar Nataliya Haletska in her monograph *Forms of Implementing International Treaties by European States: Theory and Practice*, which was issued in 2016, has investigated implementation practice of European countries. Special attention has been paid to such key problems as constitutional principles of national implementation of international treaties, content and forms of national implementation of international treaties in Ukraine and Europe, precondition factors of forms of national implementation and range of problems of implementing international treaties in Ukraine. The author has also provided her own suggestions as to improvement of Ukrainian implementation practice, mainly by introducing changes to Law of Ukraine *On International Treaties of Ukraine* and Constitution of Ukraine. It has also been offered to take the experience of Great Britain where the Order of Transposition (given in Appendix A) is used to implement laws of the EU.

Keywords: national implementation, forms of implementation, implementation practice, European states, international treaties.