

International treaties as sources of administrative law of Ukraine

Міжнародні договори як джерела адміністративного права України

Volodymyr Reshota

Key words:

international treaties, administrative law, source of law, ratification, legal norm.

Ключові слова:

міжнародні договори, адміністративне право, джерело права, ратифікація, норма права.

Постановка проблеми. Джерела адміністративного права України, як і інших галузей права, не обмежуються лише актами національних органів публічної влади. Взаємодія та співпраця з іншими державами, глобалізація та інтеграційні процеси вимагають прийняття та визначення спільних правил взаємовідносин на міжнародному й регіональному (європейському) рівнях. У той же час урегулювання суспільних відносин на національному та міжнародному рівнях може поставити питання про співвідношення їхніх джерел права та юридичну силу кожного з них.

Стародавній принцип міжнародного права “*pacta sunt servanda*” вказує на обов’язковість міжнародних договорів і необхідність їх дотримання. Отже, важливо встановити місце міжнародних договорів у системі джерел адміністративного права, їхню юридичну силу та взаємодію з нормами національного права.

Стан дослідження. Дослідження проблематики міжнародного договору представлено в працях багатьох дослідників теорії права та вчених-міжнародників (О.В. Буткевич, В.І. Кузнецов, І.І. Лукашук, Ф.Ф. Мартенс, О.О. Мережко, Л. Оппенгейм, Г.І. Тункін та багато інших), проте в адміністративному праві це питання не отримало глибоких і фундаментальних досліджень, що зумовлює актуальність цієї публікації.

Метою дослідження є розкриття сутності міжнародного договору як одного з елементів системи джерел адміністративного права України.

Виклад основного матеріалу. Норми адміністративного права, що визначають права та свободи громадян у взаємовідносинах із органами публічної адміністрації, міждержавній співпраці у різних сферах суспільного життя, взаємодії різноманітних органів державної влади тощо, містяться не лише в нормативно-правових актах України, але й у міжнародних договорах, ратифікованих нею.

Міжнародні договори є одним із найпоширеніших джерел міжнародного права, які можуть застосовуватися зокрема й судами на національному рівні. Вони здебільшого стосуються лише суб’єктів міжнародного права, визначають взаємні домовленості та зобов’язання. Водночас важливе місце в системі джерел права сьогодні посідають міжнародні договори (акти) регіональних міждержавних правових систем, зокрема Ради Європи та Європейського Союзу, суб’єктами яких (що важливо) є також окремі особи приватного права. Ці міждержавні правові системи дали поштовх процесам європейської інтеграції, наближення національних правових систем і створення демократичних європейських норм і стандартів, єдиного правового простору. Зважаючи на такі відмінності між нормами міжнародного та європейського права, вважаємо, що їх необхідно розмежовувати та досліджувати як окремі джерела адміністративного права.

Відомий юрист-міжнародник Ф.Ф. Мартенс у праці «Сучасне міжнародне право цивілізованих держав» (1882 р.) визначає міжнародний договір як угоду двох чи декількох держав, яким устанавлюються зобов’язальні відносини між державами, які його уклали, і який є найкращим засобом для визначення правовідносин і принципів права, що повинні панувати у сфері міжнародних відносин¹. Звідси зміст договору складають взаємні права й обов’язки його сторін.

¹ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов / Ф.Ф. Мартенс. – СПб. : тип. М-ва путей сообщения (А.Бенке), 1882. – С. 379.

І.І. Лукашук пропонує визначити міжнародний договір як угоду, укладену між суб'єктами міжнародного права, укладення, дія та припинення якого регулюється міжнародним правом². Дослідник робить наголос на неточності формулювання, викладеного у віденських конвенціях, щодо неможливості врегулювання угоди правом, оскільки об'єктом міжнародного права є міждержавні відносини щодо укладення, дії та припинення дії міжнародного договору.

Дослідники адміністративного права відводять важливе місце в системі джерел цієї галузі міжнародним договорам, обґрунтовуючи їх взаємодію з національним законодавством. Як зазначають Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко, Україна, ставши членом Ради Європи та міждержавних інституцій, визнавши юрисдикцію міжнародних судів на своїй території, взяла на себе зобов'язання керуватись у своїй діяльності також нормами міжнародного (європейського) права. Чимала кількість таких норм «безпосередньо стосується регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а тому вони також є складовою частиною системи джерел адміністративного права»³. Безумовно, із цим варто погодитися, адже значення міжнародних договорів та інших джерел міжнародного права в сучасних умовах глобалізації та регіональної інтеграції зростає.

У підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» за ред. проф. В.Б. Авер'янова як окремий вид джерел адміністративного права виділені міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України⁴. Таку ж класифікацію пропонує С.Г. Стеценко⁵. Однак ця класифікація не позбавлена протиріч. Так, у вказаній класифікації міжнародних джерел адміністративного права не обґрунтований їх поділ на міжнародні договори й акти. Такі акти є не чим іншим, як договорами, які виступають основними джерелами міжнародного права. Та й у самій доктрині міжнародного права виділяються такі його джерела: міжнародні угоди, міжнародні звичаї, рішення міжнародних судових і арбітражних інституцій, доктрини міжнародного права, рішення міжнародних органів і організацій⁶, серед яких міжнародного акта в такому формулюванні не існує. Крім того, у цих дослідженнях не згадується про інші міжнародні акти, які не ратифіковані Верховною Радою України, проте в інший спосіб стають загальнообов'язковими й виступають джерелом адміністративного права.

Іншою є позиція проф. Т.О. Коломоєць, яка до джерел адміністративного права відносить міжурядові угоди, ратифіковані Верховною Радою України. Проте в цьому разі під міжурядовими угодами слід розуміти власне міжнародні угоди (договори), адже Кабінетом Міністрів України або за його дорученням (від імені Уряду України) також можуть укладатися міжнародні договори, і в такому разі вони не потребуватимуть ратифікації Верховною Радою України.

Пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права над нормами внутрішньодержавного права було закріплено ще в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р.

У Конституції України питанню міжнародних договорів присвячено статтю 9, у якій зазначається, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Водночас у частині 2 вищевказаної статті закріплено, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Водночас коментована стаття Конституції України визначає положення щодо тих міжнародних договорів, які ратифікувала Верховна Рада України і які є частиною національного законодавства. Варто зауважити, що й Кабінет Міністрів України, і міністерства й інші центральні органи виконавчої влади також уповноважені укладати міжнародні договори, які не потребують згоди Верховної Ради України для набуття ними чинності. Проте правова природа таких договорів Конституцією України не визначається.

Порядок укладення, виконання та припинення дії всіх міжнародних договорів України, урегульованих нормами міжнародного права й укладених відповідно до Конституції та законодавства, врегульовується Законом України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р.

² Лукашук І.І. Современное право международных договоров : в 2-х т. / И.И. Лукашук ; Институт государства и права РАН. – М. : Вольтерс Клувер. – Т. 1. Заключение международных договоров. – М., 2004. – С. 77.

³ Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навч. посіб.] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 93–94.

⁴ Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова) ; у 2 т. – Т. 1. Загальна частина. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – С. 147.

⁵ Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – С. 36.

⁶ Буткевич В.Г. Міжнародне право. Основи теорії : [підручник] / за ред. В.Г. Буткевича; В.Г. Буткевич, В.В. Мицик, О.В. Задорожній. – К. : Либідь, 2002. – С. 111.

У статті 2 вищезазначеного Закону наводиться таке визначення міжнародного договору України: «укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, регулюється міжнародним правом незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо)»⁷. Хоча таке визначення більше акцентує увагу на формі та назві, проте кореспондує визначенням, які містяться у Віденській конвенції про право міжнародних договорів (стаття 1) та у Віденській конвенції про право договорів між державами й міжнародними організаціями 1969 р. або між міжнародними організаціями 1986 р.

Виходячи з вищевказаного, до ознак міжнародного договору як джерела адміністративного права слід віднести такі:

- є угодою, що укладається між державами й іншими суб'єктами міжнародного права;
- урегулює взаємні права й обов'язки сторін договору в адміністративно-правовій сфері;
- є обов'язковим для його сторін;
- має переважно письмову форму;
- спрямований на неодноразове застосування;
- приймається з дотриманням норм і принципів міжнародного права;
- потребує особливої процедури надання чинності (уведення його в дію);
- має пріоритет над відповідними нормами національного права (крім Конституції України).

Не менш важливим питанням для визначення особливостей міжнародних договорів як джерел адміністративного права є їх класифікація.

Так, за кількістю сторін договору можемо виділити:

- двосторонні договори, наприклад Угода між Урядом України та Урядом Австралії про співробітництво в галузі використання ядерної енергії в мирних цілях від 31 березня 2016 р.;
- багатосторонні договори, наприклад Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.

Залежно від сфери укладення міжнародних договорів серед питань, які становлять предмет адміністративно-правового регулювання, виділяємо такі: захист прав і свобод людини та громадянина, правовий статус іноземних громадян і осіб без громадянства, порядок перетинання державного кордону, взаємодії прикордонних військ і митних служб суміжних держав, міжнародне сполучення, співробітництво в різних галузях народного господарства, боротьби зі злочинністю, охорони природи, культурної спадщини тощо⁸.

Залежно від суб'єктів укладення міжнародні договори можуть бути:

- міждержавними (укладається Президентом України або за його дорученням – від імені України), наприклад Угода між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух, затверджена Указом Президента України № 697/2008 від 06 серпня 2008 р.;
- міжурядовими (укладається Кабінетом Міністрів України або за його дорученням – від імені Уряду України), наприклад Угода між Кабінетом Міністрів України й Урядом Італійської Республіки про взаємне визнання та обмін посвідчень водія, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 184 від 16 березня 2016 р.;
- міжвідомчими (укладається міністерствами й іншими центральними органами виконавчої влади або від їх імені центральними органами виконавчої влади, державними органами), наприклад Угода між Державною інспекцією ядерного регулювання України та Шведським органом з радіаційної безпеки про співробітництво в галузі ядерної та радіаційної безпеки від 18 листопада 2016 р.

За способом надання згоди на обов'язковість міжнародного договору:

- ратифікація, наприклад Адміністративні домовленості щодо охорони інформації з обмеженим доступом між Урядом України та Організацією Північноатлантичного Договору, ратифіковані Законом України від 24 травня 2017 р.;

⁷ Про міжнародні договори України : Закон України / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.

⁸ Константий О.В. Джерела адміністративного права України : [монографія] / О.В. Константий. – К. : Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. – С. 66–67.

- підписання, яке може бути двох видів: просте, коли договір підписується за умови його подальшої ратифікації, прийняття чи затвердження, і остаточне, що передбачає обов'язковість договору вже з моменту його підписання⁹, наприклад Угода між Урядом України та Урядом Великого Герцогства Люксембург про повітряне сполучення від 14 червня 1994 р., яка вже застосовувалася тимчасово з дати підписання;
- затвердження (Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Грузії про організацію прямого міжнародного залізнично-поромного сполучення через порти України і Грузії, затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 230 від 5 квітня 2017 р.);
- обмін документами, наприклад Угода між Україною та Японією з питань правонаступництва обох держав стосовно договорів та угод, укладених Японією з колишнім СРСР (у формі обміну листами) від 23 березня 1995 р.;
- прийняття договору, наприклад Закон України «Про прийняття Протоколу про внесення змін до Угоди ТРИПС» від 3 лютого 2016 р.;
- приєднання до договору, наприклад Закон України «Про приєднання України до Угоди про прийняття єдиних технічних приписів для колісних транспортних засобів, предметів обладнання та частин, які можуть бути встановлені та/або використані на колісних транспортних засобах, і про умови взаємного визнання офіційних затверджень, виданих на основі цих приписів, 1958 р. із поправками 1995 р.» від 10 лютого 2000 р.

За строком дії можемо виділити:

- строкові, наприклад Угода між Кабінетом Міністрів України й Урядом Республіки Молдова про спільне патрулювання українсько-молдовського державного кордону, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 366 від 10 травня 2012 р., укладена на три роки з можливістю автоматичної пролонгації;
- безстрокові міжнародні договори, наприклад Угода між Кабінетом Міністрів України й Урядом Республіки Польща про взаємну охорону інформації з обмеженим доступом, ратифіковано Законом від 21 вересня 2016 р.

За назвою виділяємо такі міжнародні договори:

- договір, наприклад Договір про заснування Енергетичного Співтовариства від 25 жовтня 2005 р., до якого Україна приєдналася 1 лютого 2011 р.;
- конвенція, зокрема Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах від 25 січня 1988 р., дата набрання чинності для України – 1 липня 2009 р.;
- декларація, наприклад Спільна декларація Кабінету Міністрів України та Уряду Литовської Республіки про створення Міжурядової ради зі співробітництва від 5 червня 2003 р.;
- угода, зокрема Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорщини про утримання автодорожніх прикордонних мостів на українсько-угорському державному кордоні, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 503 від 12 липня 2017 р.;
- технічна угода, наприклад технічна угода між Міністерством оборони України та Міністерством Національної оборони Республіки Польща щодо реалізації заходів військової підготовки Збройних Сил України від 02 лютого 2017 р.;
- протокол, зокрема Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною фіскальною службою України й Департаментом прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Республіки Молдова, Митною службою Республіки Молдова щодо організації спільного контролю у міжнародному пункті пропуску «Рені – Джурджюлешть» на території України від 5 червня 2017 р.;
- меморандум, наприклад Меморандум про співробітництво в молодіжній сфері між Міністерством молоді та спорту України та Міністерством демографії, сім'ї, молоді та соціальної політики Республіки Хорватія від 13 червня 2017 р.;
- інші міжнародні договори.

У літературі наводяться також інші критерії класифікації міжнародних договорів. Так, Г.І. Тункін зазначає, що ще в працях Бергбома й Тріпеля виділяються нормоутворюючі договори, що містять абстрактні

⁹ Вишневецький Ю.А. Способи надання згоди на обов'язковість міжнародного договору / Ю.А. Вишневецький // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 4. – С. 288.

норми, і договори-угоди, що не можуть бути джерелом міжнародного права¹⁰. Схожий підхід можемо знайти й у працях М.М. Коркунова, який поділяє міжнародні договори на конститутивні, що мають врегулювати конкретні відносини, та регламентуючі, які створюють загальні норми для всіх однорідних відносин¹¹. Дещо іншу позицію займає М.М. Марченко, який залежно від вмісту норми права поділяє міжнародні договори на договори, що формують загальні норми, і такі, що містять виключно індивідуальні норми, тобто права й обов'язки виключно для сторін договору¹². При цьому дослідник зазначає, що поділ міжнародних договорів на такі, що містять і не містять норми права, є досить умовним і взагалі не має сенсу, адже всі договори тією чи іншою мірою є нормативними, оскільки держави чи інші суб'єкти, які їх уклали, наділені правотворчими прерогативами¹³. Дійсно, будь-який міжнародний договір, який набув чинності, стає частиною національного законодавства України й повинен виконуватися незалежно від кількості сторін чи умов, які в ньому містяться. Тому варто погодитися з думкою, що незалежно від того, «багатосторонній цей договір чи двосторонній, він у будь-якому разі стає частиною національного законодавства України та має пріоритет над іншими джерелами права»¹⁴, а вже характер норм міжнародного договору та врегулювання саме адміністративно-правових відносин дозволяє віднести його до системи джерел адміністративного права.

Висновки. Установлено, що міжнародні договори є важливою складовою частиною законодавства України, а також належать до системи джерел права (до адміністративного зокрема). Міжнародні договори займають важливе місце в системі джерел права, а їх співвідношення з іншими джерелами права потребує подальших наукових досліджень.

Анотація

У статті проаналізовано правову природу міжнародних договорів України як джерел адміністративного права. Здійснено класифікацію міжнародних договорів за різноманітними критеріями. Подано конкретні приклади міжнародних договорів як джерел адміністративного права України.

Summary

The legal nature of international treaties of Ukraine as sources of administrative law is analyzed in the article. Classification of international treaties according to various criteria has been carried out. Specific examples of international treaties as sources of administrative law of Ukraine are provided.

Використана література:

1. Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов / Ф.Ф. Мартенс. – СПб. : Типография Министерства Путей Сообщения (А. Бенке), 1882. – 418 с.
2. Лукашук И.И. Современное право международных договоров : в 2-х т. / И.И. Лукашук ; Институт государства и права РАН. – М. : Вольтерс Клувер. – Т. 1. Заключение международных договоров. – М., 2004. – 658 с.
3. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навч. посіб.] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова) ; у 2 т. – Т. 1. Загальна частина. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

¹⁰ Тункин Г.И. Теория международного права / Г.И. Тункин ; под общ. ред. проф. Л.Н. Шестакова. – М. : Изд-во «Зерцало», 2009. – С. 76–77.

¹¹ Международное право: Лекции читанья в Военно-юридической академии / Н. Коркуновъ. – С.-Пб. : Лейт. Шидловскій, 1886. – С. 121–122.

¹² Марченко М.М. Источники права : [учеб. пособ.] / М.М. Марченко. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспент, 2008. – С. 325.

¹³ Там само. – С. 324.

¹⁴ Ватрас В.А. Місце міжнародних договорів України в системі джерел сімейного права / В.А. Ватрас // Приватне право і підприємництво. – 2015. – Вип. 14. – С. 167.

6. Буткевич В.Г. Міжнародне право. Основи теорії : [підручник] / В.Г. Буткевич, В.В. Мицик, О.В. Задорожній. – К. : Либідь, 2002. – 608 с.
7. Про міжнародні договори України : Закон України / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
8. Константий О.В. Джерела адміністративного права України : [монографія] / О.В. Константий. – К. : Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. – 120 с.
9. Вишневецький Ю.А. Способи надання згоди на обов'язковість міжнародного договору / Ю.А. Вишневецький // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 4. – С. 287–290.
10. Тункин Г.И. Теория международного права / Г.И. Тункин ; под общ. ред. проф. Л.Н. Шестакова. – М. : Изд-во «Зерцало», 2009. – 416 с.
11. Международное право: Лекції читання в Воєнно-юридическій академії / Н. Коркуновъ. – С.-Пб. : Лейт. Шидловскій, 1886. – 358 с.
12. Марченко М.М. Источники права : [учеб. пособ.] / М.М. Марченко. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 760 с.
13. Ватрас В.А. Місце міжнародних договорів України в системі джерел сімейного права / В.А. Ватрас // Приватне право і підприємництво. – 2015. – Вип. 14. – С. 164–168.

Volodymyr Reshota,

*Candidate of Public Administration Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law,
Law Faculty
Ivan Franko National University of Lviv*