

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342:52

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.5.2>

РОМАНЧУК В.І.

**ДЖЕРЕЛА «М'ЯКОГО» МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ЯК СПОСОБИ ВПЛИВУ
МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРАВОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС**

**SOURCES “SOFT” OF INTERNATIONAL LAW AS METHODS OF INFLUENCE
OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS
ON THE NATIONAL LAW-MAKING PROCESS**

У статті висвітлено питання щодо визначення впливу міжнародних організацій на національний правотворчий процес за допомогою джерел «м'якого» міжнародного права. Автором визначено поняття, особливості та види джерел «м'якого» права.

Аргументовано, що найбільш поширеними джерелами «м'якого» міжнародного права є рекомендації та консультації, а також висновки з окремих питань, що розробляються міжнародними організаціями. Доведено, що попри рекомендаційний характер джерел «м'якого» права, за допомогою останніх здійснюється суттєвий вплив міжнародних організацій на національний правотворчий процес.

На підставі проведеного дослідження обґрунтовано висновок про те, що надання дорадчими чи консультативними міжнародними організаціями відповідних консультацій чи рекомендацій щодо окремих законопроектів або проектів інших нормативно-правових актів відносяться до прямих форм впливу.

Автором проведено огляд джерел «м'якого» права, за допомогою яких міжнародні організації справляють вплив на національний правотворчий процес. Визначено, що найбільш важливим міжнародними організаціями, які справляють безпосередній та суттєвий вплив на національний правотворчий процес в Україні, є Європейська Комісія за демократію через право (Венеціанська Комісія), Рада Міністрів ЄС, Міжнародна група з протидії відмиванню грошей, отриманих злочинним шляхом (FATF) та ін.

На підставі проведеного науково-правового аналізу, автором обґрунтовано висновок про те, що міжнародні організації мають профільний характер. З огляду на визначені характер деяких міжнародних організацій, доведено, що останні надають рекомендації у конкретно визначеній галузі. З'ясовано, що у джерелах «м'якого» права міжнародні організації формують вимоги щодо необхідності врахування у національному законодавстві розроблених міжнародних стандартів з протидії відмиванню грошей, отриманих злочинним шляхом та фінансування тероризму, щодо стандартів правосуддя.

Ключові слова: міжнародні організації, м'які джерела міжнародного права, рекомендації, консультації, національна правотворчість.

The article highlights the issue of determining the influence of international organizations on the national law-making process using the sources of "soft" international law. The author defines the concepts, features and types of sources of "soft" law.

It is argued that the most common sources of "soft" international law are recommendations and consultations, as well as conclusions on certain issues developed by international organizations. It is proved that despite the recommendatory nature of the sources of "soft" law, with the help of the latter, international organizations have a significant influence on the national law-making process.

On the basis of the conducted research, the conclusion that the provision of appropriate consultations or recommendations by international advisory or consultative organizations regarding individual draft laws or drafts of other regulatory legal acts is a direct form of influence.

The author reviewed the sources of "soft" law, with the help of which international organizations influence the national law-making process. It has been determined that the most important international organizations that have a direct and significant influence on the national law-making process in Ukraine are the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), the EU Council of Ministers, the International Anti-Money Laundering Group (FATF) etc.

On the basis of the conducted scientific and legal analysis, the author justified the conclusion that international organizations have a profile character. Given the defined nature of some international organizations, it has been proven that the latter provide recommendations in a specifically defined field. It was found that in the sources of "soft" law, international organizations formulate requirements regarding the need to take into account in national legislation the developed international standards for combating money laundering obtained through criminal means and the financing of terrorism, in relation to standards of justice.

Key words: *international organizations, soft sources of international law, recommendations, consultations, national legislation.*

Постановка проблеми. З метою забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України, прийнятих державою у зв'язку з наданням Верховною Радою України згоди на обов'язковість міжнародного договору, міжнародні організації безпосередньо або опосередковано можуть сприяти дотриманню принципу сумлінного виконання відповідних вимог у процесі імплементації норм міжнародного права чи їх реалізації іншими способами. Така участь може виражатися у наданні консультацій та висновків щодо проєктів нормативно-правових актів. Вищезначені акти відносяться до так званих джерел «м'якого» міжнародного права, які найчастіше використовуються у практиці діяльності міжнародних організацій.

З'ясування поняття та ролі таких джерел права у справлянні міжнародними організаціями впливу на національний правотворчий процес, є актуальним напрямком дослідження сучасної науки конституційного права, позаяк, такий вплив, з входженням України до складу різних міжнародних організацій або виявлення наміру до членства у таких організаціях, дедалі посилюється.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання впливу міжнародних організацій на національний правотворчий процес досліджували такі науковці, як Ю. Ю. Акіменко, І. М. Берназюк, О. В. Пасечник, Р. Ф. Харитонов, І. В. Шалінська та ін. Разом з тим, наявні наукові роботи не у повній мірі розкривають питання щодо механізму впливу міжнародних організацій на національний правотворчий процес за допомогою джерел «м'якого» права у науковій та практичній площині.

Постановка мети та завдань дослідження. Метою статті є визначення впливу міжнародних організацій на національний правотворчий процес за допомогою джерел «м'якого» міжнародного права. Для реалізації вказаної мети було виконано наступні завдання: 1) з'ясовано поняття, особливості та види джерел «м'якого» міжнародного права; 2) визначено напрямки та способи впливу міжнародних організацій на національний правотворчий процес за допомогою джерел «м'якого» права; 3) наведено окремі приклади впливу міжнародних організацій на національний правотворчий процес за допомогою джерел «м'якого» права.

Виклад основного матеріалу. З точки зору міжнародного права, однією з характерних ознак актів «м'якого» права є їх рекомендаційний, а не обов'язковий для суб'єктів характер, однак,

зазначене не позбавляє такі акти правового характеру, але зумовлює особливість їх місця у системі джерел міжнародного права [1, с. 57].

До так званих джерел «м'якого» міжнародного права відносяться різноманітні рекомендації та консультації, а також висновки з окремих питань, що розробляються міжнародними організаціями. Проте, незважаючи на їх «рекомендаційний» характер, саме за допомогою таких джерел здійснюється суттєвий вплив міжнародних організацій на національний правотворчий процес.

Зокрема, як зазначають деякі науковці, проведення консультацій та надання експертних висновків щодо проєктів законів або вже чинних законодавчих актів є однією з поширених форм прямої участі міжнародних організацій у правотворчому процесі в Україні та реалізується шляхом утворення консультативних та експертних груп із представників міжнародних організацій, проведення спільних конференцій та зустрічей з обговорення відповідних проєктів, надання висновків щодо них тощо [2, с. 249].

До таких міжнародних організацій, що здійснюють постійний контроль за дотриманням Україною міжнародних зобов'язань належать, наприклад, Міжнародний валютний фонд, Європейська Комісія за демократію через право (Венеціанська Комісія), Рада Міністрів ЄС та ін.

Так, Венеціанська Комісія відповідно до ст. 1 Статуту Європейської комісії за демократію через право, прийнятого Комітетом міністрів 21 лютого 2002 р. (Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law) є незалежним консультативним органом, який співпрацює з державами-членами Ради Європи, а також із зацікавленими державами, що не є членами, та зацікавленими міжнародними організаціями та органами. Комісія складається з незалежних експертів, які досягли видатного досвіду в демократичних інституціях або своїм внеском у розвиток права та політичної науки.

До основних завдань Комісії належить забезпечення впровадження у національних правових системах європейських цінностей щодо: конституційних, законодавчих та адміністративних принципів та методів, які служать ефективності демократичних інститутів та їх зміцненню, а також принципів верховенства права; основних прав та свобод, зокрема тих, що передбачають участь громадян у суспільному житті; внеску місцевого та регіонального самоврядування у розвиток демократії тощо [3].

Венеціанська Комісія активно співпрацює із правотворчими інституціями України, надаючи консультації та експертні висновки з різних питань та у різних галузях права. Майже жоден вагомий законодавчий акт не приймається без урахування висновків цієї міжнародної організації.

Наприклад, під час розробки законопроєкту «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 3524 від 25 листопада 2015 р. [4] Венеціанська комісія у Проміжному висновку № № 803/2015 надала в цілому схвальну оцінку. Проте, Комісія надала й додаткові рекомендації, зокрема щодо: скасування повноважень Верховної Ради України щодо призначення суддів; скасування випробувального терміну для новопризначених суддів; вилучення «порушення присяги» з підстав для звільнення суддів з посад; реформу прокуратури, підсилення гарантій її незалежності (зокрема скасування повноваження Верховної Ради України висловлювати недовіру Генеральному прокуророві) та вилучення непрокурорських наглядових повноважень [5].

Усі наведені рекомендації Венеціанської Комісії були враховані Верховною Радою у кінцевому проєкті, який й було у результаті прийнято [6].

Іншим прикладом є надання Венеціанською Комісією Висновку на проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» щодо деяких питань реалізації прав і свобод осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України» № 9610 від 13 серпня 2023 р. [7].

Серед рекомендацій Венеціанської Комісії щодо вищезазначеного законопроєкту визначені такі, як: необхідність передбачення у законопроєкті права на організацію масових заходів мовами меншин та поширення цього права на всіх осіб; доцільність вилучення з зазначеного проєкту обов'язку щодо необхідності перекладу українською мовою інформації про публічні заходи на прохання відвідувачів (глядачів) або принаймні переглянути його у світлі принципу пропорційності; необхідність перегляде зобов'язань, пов'язаних з виданням книг і книгарнями з огляду на принцип пропорційності [8].

Водночас, вказані рекомендації не були у повній мірі враховані під час доопрацювання законопроєкту та, як наслідок, 21 вересня 2023 р. було прийнято відповідний Закон та направлено на підпис Президента України без урахування усіх Рекомендацій.

З цього приводу важливо зазначити, що оскільки відповідно до Статуту Європейської комісії за демократію через право Венеціанська Комісія є консультативним органом, а її

рекомендації та експертні висновки носять дорадчий характер, то відповідно Статут не містить механізму забезпечення примусового виконання рекомендацій Комісії. Проте для України невраховання або нехтування рекомендаціями Венеціанської Комісії фактично означає відхилення від курсу євроінтеграції, визначеного Угодою про асоціацією з ЄС та має наслідком уповільнення темпів набуття членства у ЄС.

Щодо деяких напрямків законодавчої діяльності Венеціанська Комісія готує комплексні висновки або аналітичну добірку, в якій визначає всі рекомендовані напрямки удосконалення актів законодавства у тій чи іншій сфері.

У якості прикладу можна навести Рекомендації щодо аналізу законодавства у сфері релігії або переконань [9], які розроблені з метою надання допомоги Консультативній раді ОБСЄ та Венеціанській Комісії у здійсненні аналізу законів та законопроектів щодо свободи релігії або переконань.

Ще однією міжнародною організацією, яка справляє значний вплив на правотворчий процес в Україні є Комітет Міністрів Ради Європи. Відповідно до Розділу IV Статуту Ради Європи Комітет Міністрів є статутним органом Ради Європи, що приймає рішення у різних формах та складається з міністрів закордонних справ держав-членів [10].

До повноважень Комітету Міністрів Ради Європи відносяться: 1) розгляд заходів, спрямованих на досягнення її цілей, включно з укладанням конвенцій і угод; 2) ухвалення рішень щодо прийому нових держав-членів до Ради Європи та припинення членства у ній; 3) контроль (моніторинг) за виконанням державами-членами зобов'язань, пов'язаних із членством у цій організації, а у деяких випадках – за застосуванням такими державами документів Ради Європи, сторонами яких вони є, тощо [11, с. 15].

Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, на відміну від висновків та рекомендацій Венеціанської Комісії, приймаються не стосовно якогось конкретного національного акта законодавства, а стосуються усього напрямку правового регулювання у певній сфері у частині забезпечення відповідності національного законодавства держав Європейській конвенції з прав людини.

До найбільш вагомих можна віднести: Рекомендацію Rec(2003)16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права, ухвалену на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 р. [12], Рекомендацію Rec(2003)16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права, ухвалену на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 р. [13] та ін.

Наприклад, у Рекомендації Rec(2004)5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Європейській конвенції з прав людини, державам-членам рекомендується впровадити систематичну перевірку на відповідність Конвенції законопроектів, особливо тих, що можуть вплинути на права та свободи, які вона захищає, а саме: ухвалюючи закон, що успішно пройшов перевірку на відповідність Конвенції, держава зменшує ризик того, що в цьому законі закладено порушення Конвенції і що Суд виявить таке порушення; у такий спосіб держава встановлює для своїх адміністративних органів узгоджені з Конвенцією рамки діяльності стосовно всіх, хто перебуває під її юрисдикцією [14].

Іншою вагомою міжнародною організацією, яка розробляє рекомендації та надає висновки щодо національного законодавства України, є Міжнародна група з протидії відмиванню грошей, отриманих злочинним шляхом (Financial Action Task Force on Money Laundering; FATF).

Відповідно до Статуту FATF була утворена у 1989 р. з метою розв'язання низкою держав проблем, пов'язаних з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом. Основною формою діяльності цієї організації є розробка рекомендацій, дотримуючись яких країни повинні досягти спільної мети боротьби з відмиванням грошей, фінансуванням тероризму та фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення [10].

Питання діяльності цієї міжнародної організації не достатньо досліджені у наукових роботах. Серед нечисельних праць можна виділити дослідження О. С. Переверзєвої та В. Ф. Гаджієва, які визначили особливості правової природи FATF та дійшли висновку про те, що основною метою діяльності цієї організації є боротьба з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансування тероризму, у тому числі шляхом проведення взаємних оцінок національних систем їх членів відповідно до міжнародних стандартів протидії відмиванню грошей, відслідковування процесів імплементації таких заходів, вивчення поширених у міжнародному просторі способів і технік відмивання грошей, отриманих злочинним шляхом, розробка превентивних та

запобіжних заходів, сприяння загальносвітовій імплементації стандартів боротьби з відмиванням грошей [15, с. 372].

Необхідно зауважити, що під час розробки конкретних рекомендацій чи оцінки ефективності запроваджених державою заходів щодо запобігання та боротьби з відмиванням грошей, отриманих злочинним шляхом, FATF керується розробленою Методологією [16].

Згідно з цією Методологією оцінка імплементації розроблених міжнародною організацією рекомендацій здійснюється за двома основними критеріями, а саме – ефективності та технічної відповідності.

Відповідно до критерію ефективності держава повинна продемонструвати, що в контексті ризиків, яким вона піддається, нею розроблено достатньо ефективну систему захисту фінансової системи від зловживань. Для вимірювання достатності ефективності вжитих державою заходів, у тому числі на При цьому оцінка технічної відповідності здійснюється шляхом перевірки того, чи виконала відповідна країна всі технічні вимоги кожної з рекомендацій FATF у своїх законах, постановах та інших правових інструментах щодо боротьби з відмиванням грошей, отриманих злочинним шляхом, фінансуванням тероризму та розповсюдженням зброї масового знищення [16].

FATF розробляє як загальні рекомендації, якими мають керуватися під час розробки національного законодавства усі держави, так і індивідуальні, спрямовані на вирішення конкретних завдань.

Наприклад, 8–12 грудня 2014 р. на 46 Пленарному засіданні було прийнято Рекомендації FATF щодо міжнародних стандартів боротьби з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму і розповсюдженням зброї масового знищення (у подальшому переглянуті на 55 Пленарному засіданні 5–7 грудня 2017 р.). Ці Рекомендації встановлюють основні заходи, які держави повинні вжити для: постійного моніторингу ризиків і розробки політики та координації дій на національному рівні; переслідування відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення; застосування запобіжних заходів для фінансового сектору та інших визначених секторів тощо [17, с. 11].

Висновки. Отже, проведене вище дослідження дає підстави дійти висновку про те, що однією з форм участі міжнародних організацій у національному правотворчому процесі України є надання дорадчими чи консультативними міжнародними організаціями відповідних консультацій чи рекомендацій щодо окремих законопроектів або проектів інших нормативно-правових актів, що подаються на розгляд до Верховної Ради України або розробляються та приймаються іншими правотворчими органами, або розробці загальних рекомендацій щодо певного напрямку законопроектної діяльності.

До найбільш вагомих та активних міжнародних організацій, які справляють безпосередній та суттєвий вплив на національний правотворчий процес в Україні, є Європейська Комісія за демократію через право (Венеціанська Комісія), Рада Міністрів ЄС, Міжнародна група з протидії відмиванню грошей, отриманих злочинним шляхом (FATF) та ін. Як правило, такі організації мають профільний характер, позаяк, надають рекомендації у конкретно визначеній галузі, а саме – щодо врахування у національному законодавстві розроблених міжнародних стандартів з протидії відмиванню грошей, отриманих злочинним шляхом та фінансування тероризму, щодо стандартів правосуддя.

Список використаних джерел:

1. Шалінська І. В. Акти «м'якого права» та міжнародний правопорядок. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013. № 6-2. Т. 1. С. 55–57.
2. Берназюк І. М. Форми та межі участі міжнародних організацій у правотворчому процесі в Україні. *Право і суспільство*. 2021. № 2. С. 246–253.
3. Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law, adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784th meeting of the Ministers' Deputies. URL: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_01_Statute.
4. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) реєстр. №3524 від 25 листопада 2015 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209.
5. Проміжний Висновок Європейської Комісії за демократію через право № 803/2015 від 24 липня 2015 р. URL: [https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3).

6. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>.

7. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» щодо деяких питань реалізації прав і свобод осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України реєстр. № 9610 від 13 серпня 2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42516>.

8. Opinion of European Commission for democracy through law on the Law on national minorities (communities), adopted by the Venice Commission at its 135 th Plenary Session (Venice, 9–10 June 2023). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)021-e).

9. Рекомендації щодо аналізу законодавства у сфері релігії або переконань, прийняті Венеціанською Комісією на 59-му пленарному засіданні 18–19 червня 2004 р. та схвалені Парламентською Асамблеєю ОБСЄ на щорічному засіданні 5–9 липня 2004 р. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/176876.pdf>

10. Statute of the Council of Europe (ETS No. 001) 03.08.1949. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=001>.

11. Право Ради Європи та практика ЄСПЛ : навч.-метод. посіб. / укл.: В. В. Форманюк, Р. Ф. Харитонов, Ю. Ю. Акіменко, О. В. Пасечник, О. К. Канєнберг-Сандул, Т. С. Федорова, Д. О. Гребенюк ; за ред. Х. Н. Бехруза ; НУ «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2023. 120 с.

12. Рекомендація Rec(2003)16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права, ухвалена на 851 засіданні заступників міністрів 9 вересня 2003 року. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rec_2003_16_2003_09_09.pdf.

13. Рекомендація Rec(2004)5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Європейській конвенції з прав людини, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 114 засіданні заступників міністрів 12 травня 2004 року. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/rec_2004_5_2004_05_12.pdf.

14. Declaration of the Ministers of the Financial Action Task Force. Approved by the Ministers and Representatives of the Financial Action Task Force 12 April 2019. URL: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/images/brochures-other/FATF-Ministerial-Declaration-Mandate.pdf.coredownload.pdf>

15. Переверзева О. С., Гаджієв В. Ф. Особливості правової природи Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей (ФАТФ). *Часопис Київського університету права*. 2020. № 3. С. 370–374.

16. FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems. Updated June 2023, FATF, Paris, France. URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html>.

17. Рекомендації FATF міжнародні стандарти боротьби з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму і розповсюдженням зброї масового знищення. Прийнято MONEYVAL на 46 Пленарному засіданні 8–12 грудня 2014 р., переглянуто на 55 Пленарному засіданні 5–7 грудня 2017 р. URL: <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/books/5%20round%20FATF.pdf>.