

## **Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо порядку ратифікації фінансових або грантових міжнародних договорів у державах-членах ЄС\***

***Анотація.** У записці викладено результати аналізу регулювання укладення міжнародних договорів, які передбачають значне фінансування, у міжнародному праві, праві Європейського Союзу та законодавстві держав-членів ЄС. Окремо розкривається питання обов'язковості ратифікації таких договорів у випадках, коли вони мають значне фінансове навантаження для бюджету держави.*

***Ключові слова:** міжнародний договір, ратифікація, фінансові зобов'язання, право Європейського Союзу, міжнародне право, бюджет, грантова програма, конституційне право.*

**Вступна частина.** Право держави на укладення міжнародних договорів, що передбачають значні фінансові зобов'язання (зокрема, фінансування грантових програм) регулюється нормами міжнародного публічного права. Особливості порядку укладення та набуття чинності такими договорами залежать від правового статусу суб'єкта (міжнародна організація чи інституція, держава тощо), предмета договору, а також внутрішнього конституційного ладу держав, що укладають міжнародний договір.

Держави-члени Європейського Союзу (далі – ЄС) під час укладення будь-яких міжнародних договорів керуються в першу чергу Віденською конвенцією про право міжнародних договорів. Це зумовлює регламентацію процедур ратифікації міжнародних договорів виключно в положеннях конституції (наприклад, Франція, Німеччина, Люксембург, Італія, Кіпр тощо). Водночас у деяких державах існують спеціальні закони щодо міжнародних договорів (зокрема, Болгарія, Хорватія, Литва, Латвія) або щодо врегулювання міжнародних відносин у цілому (наприклад, Естонія та Словенія). У більшості держав-членів ЄС процедура ратифікації застосовується у виключних випадках – наприклад, коли йдеться про зміну державних кордонів, вступ до міжнародних організацій та союзів, інших міждержавних утворень тощо. Також такі держави, як Болгарія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Польща, Румунія, Словаччина, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія та Швеція, прямо передбачили обов'язковість застосування процедури ратифікації або надання згоди парламентом для міжнародних договорів, що впливають на фінансові зобов'язання держави (див. Додаток).

### **Основна частина.**

#### **1. Право держави на укладення міжнародних договорів у міжнародному праві та праві Європейського Союзу.**

Згідно зі статтею 6 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року (далі – Конвенція) «кожна держава володіє правоздатністю укладати договори»<sup>1</sup>. Це одне з фундаментальних прав держави як суб'єкта міжнародного права.

---

<sup>1</sup> Віденська конвенція про право міжнародних договорів. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118#Text)

Конвенція не регулює порядок укладення, схвалення та набрання чинності міжнародних договорів у внутрішньому правопорядку держави, натомість залишаючи це питання на розсуд кожної держави відповідно до її конституційного устрою.

Можна виділити два рівні регулювання порядку укладення міжнародних договорів у ЄС:

- правовий порядок укладення міжнародних договорів безпосередньо ЄС як суб'єктом міжнародного права;
- національні правові порядки держав-членів ЄС як окремих суб'єктів міжнародного права.

Відповідно до статті 216 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) Союз «...може укладати угоди з третіми державами або міжнародними організаціями, якщо укладення таких угод є необхідним для досягнення однієї з цілей функціонування Союзу, або це передбачено юридично обов'язковим актом Союзу, або може вплинути на спільні правила або змінити їх обсяг»<sup>2</sup>.

Процедура укладення міжнародних договорів (угод) ЄС передбачена у статті 218 ДФЄС. Основні етапи включають:

ініціацію переговорів та ухвалення мандата відповідній інституції ЄС, яка виступатиме від імені Союзу;

ведення переговорів Європейською Комісією (або Високим представником – у випадку договорів щодо спільної зовнішньої політики ЄС);

підписання угоди та її схвалення Європейським Парламентом (якщо цього вимагає зміст угоди);

укладення угоди Радою ЄС від імені Союзу.

Угода може передбачати створення фінансових інструментів (наприклад, трастових фондів, грантових програм тощо) або безпосереднє фінансування третіх держав із бюджету ЄС, зокрема у формі зовнішньої фінансової допомоги на розвиток, гуманітарну підтримку тощо.

Однак, ратифікація як така не є частиною правових процедур ЄС.

Окремо варто зазначити щодо процедури укладення міжнародних договорів від імені ЄС, предмет яких зачіпає так звану «спільну компетенцію» ЄС із державами-членами Союзу\*. У цьому випадку держави-члени надають мандат Раді ЄС на переговори або участь у погодженні договору, якщо він врегульовуватиме суспільні відносини у сферах, що є «спільною компетенцією».

Також право ЄС не регулює право укладення міжнародних договорів її державами-членами. Усі вони діють у цьому питанні як самостійні суб'єкти міжнародного права, однак водночас мають дотримуватися Спільної зовнішньої

<sup>2</sup> Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text)

\* До «спільної компетенції» ЄС та держав-членів відноситься 16 сфер: [єдиний ринок](#); [зайнятість та соціальні питання](#); [економічна, соціальна та територіальна згуртованість](#); [сільське господарство](#); [рибальство](#); [навколишнє середовище](#); [захист прав споживачів](#); [транспорт](#); [трансєвропейські мережі](#); [енергія](#); [правосуддя та основоположні права](#); [міграція та внутрішні справи](#); [громадське здоров'я](#) (лише з питань, визначених у статті 168 Договору про функціонування Європейського Союзу); [дослідження та космос](#); [співробітництво в розвитку та гуманітарна допомога](#).

політики ЄС і не виходити за межі своїх компетенцій, визначених у ДФЄС, як членів Союзу. У праві ЄС відсутня пряма норма, яка б зобов'язувала державу-члена ратифікувати угоду, укладену нею. Це питання повністю регулюється національним правом.

## 2. Особливості ратифікації міжнародних договорів у державах-членах ЄС.

Деталі процедури ратифікації часто визначені в регламентах парламентів (наприклад, Угорщина, Естонія, Чехія тощо). У деяких парламентах встановлено, що міжнародні договори ратифікуються за спрощеною процедурою (розглядаються у двох читаннях). Зокрема, § 78 Регламенту Бундестагу *Німеччини*<sup>3</sup> передбачає, що договори з іноземними державами та аналогічні договори, що регулюють політичні відносини Федерації або стосуються питань федерального законодавства, розглядаються, як правило, у двох читаннях, і лише за рішенням Бундестагу вони розглядаються у трьох читаннях. § 115 Рійгікогу *Естонії*<sup>4</sup> встановлює, що законопроект щодо міжнародного договору обговорюється у двох читаннях, якщо головний комітет не пропонує третє читання. Остаточне голосування щодо законопроекту проводиться в другому читанні після голосування за поправки. У *Словаччині* міжнародний договір, для ратифікації якого потрібна згода Національної ради, обговорюється у другому та третьому читаннях<sup>5</sup>. Водночас у більшості парламентів для ратифікації міжнародних договорів передбачена загальна процедура, яка регулює прийняття законів. Це означає, що має бути отримано висновки профільного комітету (з питань зовнішніх відносин, з питань бюджету – коли договір стосується фінансів, інших комітетів, до предмета відання яких відноситься предмет договору), а далі проект закону про ратифікацію розглядається у трьох читаннях. В окремих державах проекти законів про ратифікацію розглядаються в пріоритетному порядку (Румунія, Португалія).

Що стосується ратифікації дво- або багатосторонніх угод, що передбачають запровадження значних за обсягом фінансування грантових програм, необхідно розрізняти гранти, що надаються від цієї держави, або навпаки – цій державі. У низці держав-членів ЄС ратифікацію передбачено тільки у випадку, якщо фінансування грантових програм здійснюється за рахунок їх державного бюджету.

Наприклад, відповідно до розділу 10 Урядового акта *Швеції* (Regeringsformen (RF))<sup>6</sup> повноваження укладати міжнародні угоди закріплені за Урядом. Стаття 3 розділу 10 RF встановлює, що Риксдаг повинен схвалити угоду, якщо вона «передбачає внесення змін або скасування закону, або прийняття нового закону, або якщо вона стосується інших питань, які вирішує Риксдаг». Останнє означає, зокрема, що угода впливає на державний бюджет. Пропозиції,

<sup>3</sup> VIII. Vorlagen und ihre Behandlung. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. URL: [https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go\\_btg/go08-245176](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go08-245176)

<sup>4</sup> Riigikogu kodukorra seadus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/263880>

<sup>5</sup> ROKOVACÍ PORIADOK NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. URL: [https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd\\_rokovaci-poriadok.pdf](https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_rokovaci-poriadok.pdf)

<sup>6</sup> Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform. URL: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform\\_sfs-1974-152/#K10](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152/#K10)

що впливають на державний бюджет, повинні, якщо немає особливих причин, подаватися до законопроектів про бюджет або до весняного/осіннього зміненого бюджетів. Рішення Риксдагу потрібне, наприклад, якщо є потреба у збільшенні асигнувань або розширенні цілей асигнувань, придбанні акцій або участі в компаніях чи міжнародних організаціях, внесках капіталу або у зобов'язаннях, які тягнуть за собою витрати, у тому числі в пізніші бюджетні роки, ніж зазначені в бюджеті. Крім того, Риксдаг затверджує угоди особливої важливості, навіть якщо вони не потребують дій у межах компетенції Риксдагу. У таких випадках уряд може, якщо цього вимагають інтереси держави, замість того, щоб звертатися за схваленням Риксдагу, проконсультуватися з Комітетом у закордонних справах Риксдагу перед укладенням угоди. Чи слід вважати те чи інше питання питанням особливої важливості, вирішує уряд відповідно до конституційної відповідальності<sup>7</sup>.

В *Ірландії* статтею 29 Конституції<sup>8</sup> закріплено, що держава не зв'язана жодною міжнародною угодою, що передбачає стягнення державних коштів, якщо умови угоди не були затверджені Парламентом (Dáil Éireann). Таким чином, в ірландській договірній практиці: якщо умови міжнародної угоди передбачають стягнення державних коштів, спочатку запитується схвалення Dáil Éireann; після цього запитується рішення Уряду про дозвіл на підписання, ратифікацію або приєднання; у разі схвалення міжнародної угоди, що підлягає ратифікації, необхідне додаткове рішення Уряду про надання згоди на її ратифікацію; коли держава погодилася на обов'язковість для себе міжнародної угоди і вона набрала чинності, угода подається до Dáil Éireann відповідно до Конституції<sup>9</sup>.

У *Хорватії* статтями 21–24 Закону про укладення та виконання міжнародних договорів<sup>10</sup> передбачено особливості укладення міжнародних договорів, за якими Республіка Хорватія бере на себе кредитні та інші фінансові зобов'язання. Рішення про порушення процедури та акт про підтвердження міжнародних договорів, на підставі яких Республіка Хорватія бере на себе кредитні та інші фінансові зобов'язання та для яких необхідно забезпечити кошти в державному бюджеті, повинні, серед іншого, містити положення про те, що ці фінансові ресурси будуть забезпечені у конкретному фінансовому році. Рішення про порушення процедури та акт про підтвердження міжнародних договорів, на підставі яких для Республіки Хорватія як боржника, гаранта, кредитора, інвестора, акціонера, емітента цінних паперів тощо виникають фінансові зобов'язання поза загальними витратами державного бюджету Республіки Хорватія, повинні, серед іншого, містити положення про розміри, мету, динаміку, джерела та методи врегулювання цих зобов'язань.

<sup>7</sup> Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser. URL: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/departementsserien/riktlinjer-for-handlaggningen-av-arenden-om\\_h4b438/html/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/departementsserien/riktlinjer-for-handlaggningen-av-arenden-om_h4b438/html/)

<sup>8</sup> CONSTITUTION OF IRELAND. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>

<sup>9</sup> Treaties. Website Gov.ie. URL: <https://www.gov.ie/en/department-of-foreign-affairs/publications/treaties/>

<sup>10</sup> Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora. URL: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1996\\_04\\_28\\_542.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1996_04_28_542.html)

Міжнародні договори, які передбачають надання певній державі грантів, як правило, не ратифікуються. Аналіз законодавства держав-членів ЄС свідчить, що такі договори ратифікуються тільки в окремих випадках (див. Рис. 1).

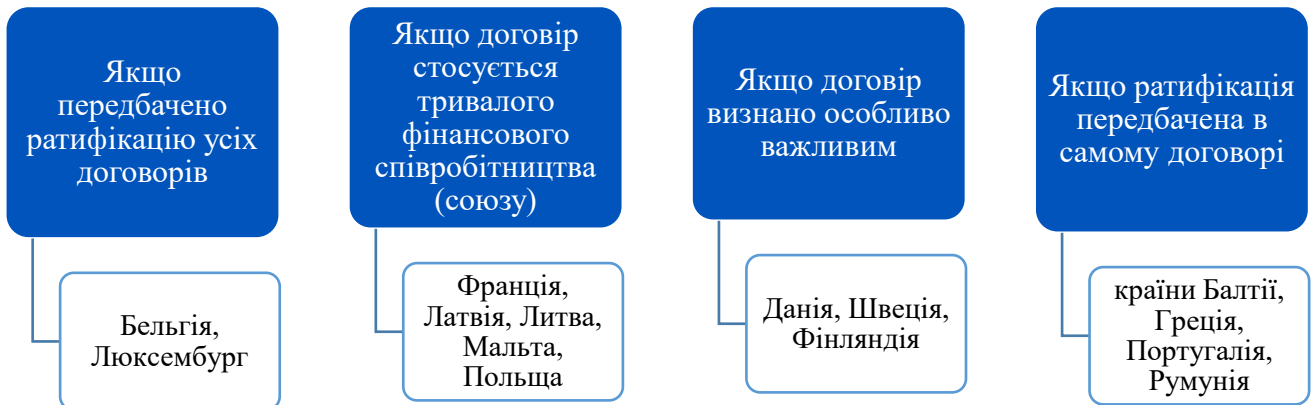


Рис. 1.

Наприклад, стаття 53 Конституції **Франції** передбачає, що кілька категорій договорів можуть бути ратифіковані або затверджені лише на підставі закону, зокрема, торговельні договори, договори, що стосуються міжнародної організації, або договори, що стосуються державних фінансів. У рамках цієї норми можуть бути розглянуті й грантові угоди, оскільки, залежно від змісту, вони можуть належать до цих категорій. Наразі через значні затримки у підписанні та ратифікації міжнародних договорів, голови комітетів із закордонних справ Національної асамблеї та Сенату спільно вирішили встановити спеціальну процедуру розгляду текстів, які вже були розглянуті однією з двох палат. В Асамблеї, коли комітет розглядає угоду, яка вже була предметом доповіді Сенату, доповідач може представити комітету лише короткий звіт. Також відповідно до статті 103 Регламенту Національної асамблеї Франції<sup>11</sup> Конференція голів (складається з Голови, віце-голів Асамблеї, голів постійних комітетів, головних доповідачів Комітету з соціальних питань та Комітету з фінансів, загальної економіки та бюджетного контролю, Голови Комітету з європейських справ та голів груп) може вирішити, що законопроект буде поставлено на голосування безпосередньо без виступів доповідачів. Аналогічну норму містить Регламент Сенату<sup>12</sup>. Ця процедура дозволяє оптимізувати відкрите засідання і таким чином сприяти кращому управлінню законодавчим часом. Вона досить широко використовується для розгляду питань ратифікації. За даними на 2023 рік, протягом 14-го скликання законодавчого органу 156 угод було розглянуто за спрощеною процедурою розгляду на відкритому засіданні на прохання комітету, а 23 було обговорено на сесії. Протягом 15-го скликання законодавчого органу 58 договорів було

<sup>11</sup> RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE. URL: [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/divers/texte\\_reference/02\\_reglement\\_assemblee\\_nationale](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale)

<sup>12</sup> RÈGLEMENT DU SÉNAT ET INSTRUCTION GÉNÉRALE DU BUREAU. URL: <https://www.senat.fr/reglement/reglement39.html#toc147>

проголосовано на відкритих засіданнях із використанням спрощеної процедури розгляду, а 51 був предметом дебатів (на прохання голови групи)<sup>13</sup>.

Законодавство багатьох держав (наприклад, Латвії, Португалії) містить також положення щодо того, що уряд за власним рішенням може представити на ратифікацію будь-яку угоду, яку вважає за потрібне передати на розгляд парламенту. Зазвичай угоди, що стосуються стратегічного партнерства, у тому числі ті, які передбачають грантову підтримку, визнаються достатньо важливими для ратифікації. Такі угоди також можуть бути віднесені до договорів, що носять «політичний характер» (наприклад, у Греції, Італії або Німеччині).

Говорячи про ратифікацію договорів, не можна не згадати про «запобіжники», які використовуються певними державами, – наприклад, консультації, висновки державних рад або навіть референдуми. Так, стаття 54 Конституції Франції передбачає, що Президент Республіки, Прем'єр-міністр та голови кожної палати, парламентарі (принаймні 60 членів асамблеї або 60 сенаторів) можуть звернутися до Державної ради з проханням винести рішення щодо конституційності міжнародної угоди. Якщо угода визнана такою, що не відповідає Конституції, дозвіл на її ратифікацію або затвердження може бути наданий лише після конституційного перегляду. Водночас стаття 11 Конституції надає право Президенту Республіки винести на референдум будь-який законопроект, спрямований на санкціонування ратифікації договору, який, не суперечачи Конституції, матиме вплив на функціонування інституцій. Регламентом Державних зборів Словенії встановлено, що коли Конституційний суд інформує Державні збори про пропозицію Президента Республіки, Уряду або однієї третини депутатів про те, що Конституційний суд у процесі ратифікації міжнародного договору повинен надати висновок щодо його відповідності Конституції, Державні збори зупиняють процедуру ратифікації міжнародного договору до отримання висновку Конституційного Суду (стаття 271)<sup>14</sup>. Стаття 203 Регламенту Асамблеї Республіки Португалія передбачає, що якщо Верховний федеральний суд (STF) визнає норму, що міститься в договорі, неконституційною, резолюція про її затвердження має бути підтверджена більшістю у дві третини присутніх депутатів, за умови, що вона перевищує абсолютну більшість депутатів, що перебувають на дійсній службі<sup>15</sup>.

Також слід зазначити, що держави-члени ЄС взаємодіють і надають допомогу (у тому числі у вигляді грантів) переважно в рамках законодавства Європейського Союзу. Водночас у деяких державах існують окремі закони, які стосуються міжнародного співробітництва. Так, в Іспанії Законом 1/2023 про співробітництво заради сталого розвитку та глобальної солідарності<sup>16</sup> визначено систему співробітництва, яку очолює Уряд через Міністерство закордонних справ. У Чеській Республіці акти права ЄС імплементовані в законодавство

<sup>13</sup> Fiche n°66. La ratification des traités. *Website of Assemblée nationale*. URL: <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/fonctionnement-assemblee-nationale/questions-europeennes-internationales/la-ratification-des-traites>

<sup>14</sup> POSLOVNIK državnega zbora (PoDZ-1). URL: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=POSL34>

<sup>15</sup> Regimento da Assembleia da República. URL: [https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/RegimentoAR\\_Simples.pdf](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf)

<sup>16</sup> Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4512>

законами про підтримку досліджень та розробок<sup>17</sup> і про співробітництво в галузі розвитку<sup>18</sup>. Таким чином, законодавство ЄС та національне законодавство окреслюють рамки укладення дво- або багатосторонніх угод, що передбачають фінансування грантових програм, які ініціюються іноземними суб'єктами, фінансуються з бюджету інших держав, фізичних або юридичних осіб – нерезидентів та/або міжнародних організацій.

**Висновки.** Укладення дво- або багатосторонніх угод, що передбачають фінансування грантових програм за рахунок коштів державного бюджету тієї чи іншої держави, у низці держав-членів ЄС супроводжується ратифікацією парламентом, оскільки угоди визначають видатки для державних фінансів. Укладення дво- або багатосторонніх угод, які ініціюються іноземними суб'єктами і передбачають грантові програми, що фінансуються з бюджету інших держав, фізичних або юридичних осіб – нерезидентів та/або міжнародних організацій, зазвичай не потребує ратифікації. Такі угоди можуть ратифікуватися лише: коли в державі передбачено ратифікацію всіх без винятку міжнародних договорів, якщо вони передбачають ратифікацію, або якщо ними запроваджується стратегічне партнерство. В останньому випадку вони можуть розцінюватися як особливо важливі, угоди політичного характеру, значні міжнародні договори тощо.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\* Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

---

<sup>17</sup> Zákon č. 130/2002 Sb. Zákon o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje). Website: *Zakony ProLidi*. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-130>

<sup>18</sup> Zákon č. 151/2010 Sb. Zákon o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů. Website: *Zakony ProLidi*. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2010-151>