

УДК 341.244.7

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.19>

В. М. Репецький, кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного права
Львівського національного університету імені Івана Франка
ORCID ID: 0000-0003-2237-935X

МІЖНАРОДНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОБЛЕМАТИКИ

У статті розглянуто теоретичні питання, пов'язані зі здійсненням контролю за виконанням міжнародних зобов'язань. Автор наголошує на актуальності розвитку цього інституту міжнародного права, оскільки недотримання міжнародних зобов'язань стає все більшою проблемою у багатьох сферах міжнародних відносин. Зроблено акцент на необхідності вироблення механізмів для контролю за дотриманням не тільки договірних зобов'язань, але й звичаєвих та інших міжнародних зобов'язань держав, адже до них не можуть бути застосовані ті процедури контролю, які містяться у міжнародних договорах. Це, у свою чергу, потребуватиме серйозних системних змін та інституційних рішень, бо може призвести до подальшого обмеження суверенітету держав.

Наголошується на недостатності наукової уваги до зазначеної проблематики, зокрема стосовно загальної теорії міжнародного контролю, хоча відповідні галузеві дослідження мають місце. Це призводить до неузгодженості у використанні наукового інструментарію та термінологічного хаосу. У цьому зв'язку у статті зроблено акцент на необхідності проведення понятійної систематизації та наданні більш чітких визначень таким поняттям, як міжнародний контроль, міжнародний моніторинг та інші. Це рівною мірою стосується їхнього використання як в українській, так і в іноземній літературі.

У роботі підкреслена актуальність подальших досліджень, які б допомогли визначитись із формами, засобами, методами, процедурами та техніками міжнародного контролю. Наголошено на потребі у більш чіткому розумінні предмета, об'єктів та суб'єктів міжнародного контролю, а також компетенції останніх, особливо у контексті прийняття рішень щодо невиконання державами міжнародних зобов'язань у різних сферах міжнародних відносин.

Ключові слова: міжнародні зобов'язання, міжнародний контроль, міжнародні договори, механізм міжнародного контролю, органи міжнародного контролю.

V. M. Repetskyi. International control of the fulfillment of International obligations: outline of the problem

The article deals with theoretical issues related to the control of the fulfillment of international obligations. The author emphasizes the relevance of the development of this institute of international law, because non-compliance with international obligations is becoming an increasing problem in many areas of international relations. Emphasis is placed on the need to develop mechanisms for compliance control not only with contractual obligations, but also with customary and other international obligations of states, because the control procedures contained in international agreements cannot be applied to them. This, in turn, will require serious systemic changes and institutional solutions, as it may lead to further restrictions on the sovereignty of states.

The lack of scientific attention to the mentioned issues is pointed out, in particular in relation to the general theory of international control, because branch studies on this issue can be found. This leads to inconsistency in the use of scientific tools and terminological chaos. In this regard, the article underlines the need for conceptual systematization and providing clearer definitions of such concepts as international control, international monitoring, etc. This equally applies to their use both in Ukrainian and foreign literature. The work places emphasis on the relevance of further research that would help determine the forms, means, methods, procedures and techniques of international control. The need for a clearer understanding of the subject-matter, objects and subjects of international control, as well as the competence of the latter, is stressed, especially in the context of decision-making regarding non-fulfillment of international obligations by states in various spheres of international relations.

Key words: international obligations, international control, international treaties, mechanisms of international control, international compliance bodies.

Постановка проблеми. Як засвідчують події останніх років, міжнародне право, на жаль, не в змозі повністю виконати місію щодо ефективного врегулювання міжнародних відносин. Незважаючи на наявність великої кількості міжнародно-правових норм, спрямованих на підтримання миру та безпеки, держави продовжують порушувати взяті на себе міжнародні зобов'язання, що, як наслідок, підіймає питання щодо функціонування механізмів їх забезпечення. У цьому зв'язку особливу увагу привертає такий спосіб забезпечення як міжнародний контроль. Очевидність необхідності здійснення контролю у міжнародному праві не викликає сумнівів, що мало б призвести до формування чіткої та зрозумілої нормативної бази та практики контрольної діяльності. Натомість у цій сфері майже відсутні загальні норми міжнародного права,

© В. М. Репецький, 2023

а практика здійснення контролю є фрагментарною та гетерогенною. Специфічні режими контролю утворені з метою забезпечення дотримання прав людини, нерозповсюдження ядерних матеріалів, наркотичних і психотропних засобів, зброї, отруйних речовин, охорони довкілля тощо. Проте усі вони мають особливі риси, які поки що не дозволяють стверджувати про формування загального інституту міжнародного контролю за виконанням міжнародних зобов'язань.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Ситуація, що склалася у правозастосовчій сфері, призвела до того, що більшість наукових досліджень присвячена розгляду міжнародного контролю у окремих сферах міжнародних відносин. Натомість загальнотеоретичні дослідження є поодинокими. У вітчизняній науці міжнародного права увагу привертають роботи Т. Анцупової, М. Буроменського, В. Буткевича, М. Медведєвої, В. Мицика, Ю. Шемшученка тощо.

Мета статті. Зважаючи на зазначене вище, метою цього дослідження є окреслення кола тих теоретичних аспектів, які мали б бути вирішеними для формування конгруентної нормативної основи та, як наслідок, більш ефективної практики здійснення міжнародного контролю за виконанням міжнародних зобов'язань.

Виклад основного матеріалу. Необхідність виконання міжнародних зобов'язань витікає з відомого міжнародного постулату про те, що «договори повинні виконуватися» (*pacta sunt servanda*). Цей принцип, визнаний «джерелом юридичної сили міжнародного права» [1, с. 207], є настільки важливим, що Ганс Кельзен визначив його як “grundnorm” (з нім. «основна норма»), якій має відповідати уся система міжнародного права, та, оскільки є підпорядкованою першому, система національного права також. Втілений у низці міжнародних актів, він є основою взаємодії суб'єктів міжнародного права, наслідком якої має бути повне та своєчасно дотримання ними не тільки міжнародних договорів, але й звичаїв, або, ширше, усіх чинних міжнародних зобов'язань. Невиконання міжнародних зобов'язань має величезну кількість негативних наслідків, найгіршими з яких є міжнародні конфлікти, чия кількість останнім часом продовжує зростати.

Хоча велика кількість міжнародних договорів, особливо укладених останнім часом, містить приписи щодо здійснення контролю за їх дотриманням, цього, як здається, недостатньо, адже велика кількість міжнародних зобов'язань міститься поза межами міжнародного договірної права. Перш за все, йдеться про міжнародні звичаєві зобов'язання, але не тільки. Якщо раніше згідно із класичним позитивістським підходом, який жорстко обмежував перелік, джерелами міжнародного права визнавалися міжнародні договори, міжнародні звичаї, загальні принципи права та, з певними застереженнями, окремі рішення міжнародних організацій, то зараз коло джерел міжнародного права, залежно від того, як ми розуміємо власне міжнародне право, постійно поширюється. Водночас джерела міжнародних зобов'язань можуть не співпадати із джерелами міжнародного права, які містять міжнародно-правові норми, адже держава може взяти на себе зобов'язання щодо певної поведінки навіть за відсутності усталеної міжнародно-правової норми, наприклад, через односторонній акт [2]. Така ситуація унеможлиблює застосування до неї тих самих засобів забезпечення виконання, що містяться у договорі, та можуть бути застосовані виключно до держав, які до нього приєдналися. Отже, інститут міжнародного контролю може розглядатися за межами права міжнародних договорів як такий, що має міжгалузевий характер та стосується забезпечення виконання зобов'язань, що базуються на інших джерелах міжнародного права. Це, у свою чергу, порушує питання щодо диференціації форм та засобів його здійснення.

Міжнародний контроль визначають як «встановлення суб'єктами міжнародного права або органами міжнародних організацій, які здійснюють таку діяльність на основі міжнародних договорів, відповідності законодавчих, судових, адміністративних та інших заходів, політики та фактичної поведінки держави вимогам зобов'язань, взятих нею згідно з цими договорами» [3, с. 124], та додають, що «суть його полягає у збиранні та оцінці інформації, з'ясуванні фактичних обставин діяльності суб'єктів міжнародного права щодо реалізації міжнародно-правових норм» [1, с. 273].

Без сумнівно, таке визначення відображає основні риси міжнародного контролю таким, яким він був у ХХ ст. Проте останні тенденції розвитку цих механізмів демонструють певну динаміку еволюції форм, засобів та процедур контролю [4]. Мова йде, перш за все, про розширення функцій міжнародного контролю, до яких, окрім перевірки виконання державами міжнародно-правових зобов'язань, додалася ще й можливість вжиття заходів щодо забезпечення їх виконання як реакція на недотримання. Саме такий акцент було зроблено у Керівних настановах, спрямованих на посилення дотримання багатосторонніх природоохоронних угод, прийнятих ЮНЕП у 2001 р. [5, п. 14 (d) (ii)], який доволі успішно реалізувався у роботі комітетів із забезпечення дотримання відповідних договорів, що у великій кількості були утворені протягом останніх 20 років.

Існуюча практика дає підстави вважати, що функції міжнародного контролю можуть полягати не тільки у перевірці виконання зобов'язань суб'єктів міжнародного права, але й у застосуванні заходів сприяння їх виконання, що, у свою чергу, дозволяє виокремлювати вузьке та широке тлумачення міжнародного контролю.

Іншою тенденцією розвитку механізмів міжнародного контролю є зміна його форм. Якщо раніше основними суб'єктами міжнародного контролю вважалися держави та міжнародні організації, то наразі для цього усе частіше створюються спеціальні органи – комітети з імплементації та забезпечення дотримання,

які мають автономний характер. Це можна спостерігати, зокрема, у сфері міжнародного захисту прав людини та міжнародному праві навколишнього середовища. Таким чином, слід підкреслити тенденцію до розширення переліку суб'єктів міжнародної контрольної діяльності та утворення спеціалізованих органів, що мало би призвести до вдосконалення їхньої роботи та ускладнення методів, процедур та засобів контролю.

З приводу останнього зазначають, що «найбільш типовими процедурами, що застосовують міжнародні контрольні механізми ... є ... розгляд періодичних доповідей держав; розгляд повідомлень однієї держави-учасниці про те, що інша держава-учасниця не виконує своїх договірних зобов'язань; розгляд повідомлень окремих осіб та груп осіб про порушення державою-учасницею прав, викладених у договорі; розслідування за власною ініціативою випадків систематичного порушення державами-учасницями конвенційних прав; залучення спеціалізованих установ і компетентних органів ООН до подання експертних висновків та доповідей з приводу здійснення конвенцій; запит у держав-учасниць додаткової відповідної інформації» [3, с. 125]. Зазначений перелік, проте, майже не містить заходів реагування на недотримання, які наразі можна зустріти у роботі зазначених вище автономних органів контролю. Вони, зокрема, можуть полягати у оприлюдненні інформації про недотримання та призупинення спеціальних прав за договором, які тягнуть за собою певні репутаційні та фінансові збитки для держави-порушниці. До речі, у цьому аспекті також необхідно більш чітко визначитися із термінологією, адже у публікаціях часто можна зустріти доволі хаотичне використання таких понять, як процедури контролю, методи контролю, прийоми контролю, техніки контролю тощо.

Більш того, уніфікації потребує також термінологія, яку використовують для визначення самої контрольної діяльності. Так, часто ототожнюють міжнародний контроль та моніторинг. Слід зазначити, що це властиве також національному праву, але їх розмежування у міжнародному праві є більш складною справою, адже обидва терміни є досить широко застосованими у нормативних документах, які часто не містять ніяких визначень. Наприклад, у Договорі про Євразійську економічну комісію 2011 р. використано обидва поняття, однак не наведено їх дефініцій [6]. Крім того, застосування цих термінів має також галузеве забарвлення. Особливо часто поняття «моніторинг» застосовується у міжнародному праві захисту прав людини.

Щодо співвідношення цих понять є різні думки. Їх часто ототожнюють, проте присутня й точка зору про те, що «міжнародний контроль» може мати як самостійне значення, так і виступати однією з функцій «міжнародно-правового моніторингу» [7, с. 161]. У будь-якому разі, це питання потребує подальших досліджень та систематизації. У зарубіжній науці та практиці міжнародного права ситуація ще більш ускладнюється застосуванням таких термінів, як “verification”, “supervision”, “observance”, “surveillance” тощо, які також часто використовують як синонімічні чи споріднені з категорією міжнародного контролю. Отже, як здається, уніфікація відповідної термінології та більш чітке нормативне визначення зазначених понять посприяли б подальшому розвитку теоретичного обґрунтування та правового регулювання здійснення міжнародного контролю.

Нарешті, на наш погляд, окремої уваги потребує також визначення предмета та об'єкта міжнародного контролю, які часто плутають. Під предметом міжнародного контролю розуміють самі міжнародні зобов'язання. Однак, на наш погляд, контролю потребують не власне міжнародні зобов'язання, а діяльність зобов'язаних суб'єктів щодо їх реалізації.

Окрім зазначеної вище проблематики, безсумнівно, мають бути вирішені й інші питання. Це буде корисним для формування загальної теоретичної бази, яка б стала підґрунтям для формування більш однозначного нормативного масиву, який би регулював здійснення міжнародного контролю, та, відповідно, підсилив би його практичну значущість та результативність.

Висновки. Подальший розвиток людства потребує удосконалення механізмів правового регулювання міжнародних відносин. Як свідчить практика, відсутність достатньо жорстких та ефективних механізмів контролю за виконанням та примушенням до виконання міжнародних зобов'язань призводить до волюнтаризму та/або правового нігілізму з боку окремих держав. У цьому контексті вдосконалення потребують міжнародні контрольні механізми, які зможуть не тільки своєчасно виявляти випадки недотримання, але й реагувати на них, стимулюючи чи примушуючи держави до виконання. Як наслідок, класичне, більш вузьке, розуміння функцій міжнародного контролю, на наш погляд, потребує розширення. Крім того, міжнародний контроль має охопити не тільки міжнародні договірні зобов'язання держав, але міжнародні зобов'язання, що базуються на інших джерелах міжнародного права. Звісно, це потребуватиме серйозних системних змін та інституційних рішень.

Узгодженому та ефективному виробленню нормативної бази, яка б забезпечувала здійснення міжнародного контролю за допомогою норм міжнародного права, сприятиме наукове розв'язання низки теоретичних питань і формування уніфікованої термінологічної бази. Корисними, вочевидь, будуть дослідження, які допоможуть конкретизувати форми, методи, процедури та техніки міжнародного контролю. Більш чіткого розуміння потребують предмет, об'єкти та суб'єкти міжнародного контролю, а також компетенція останніх у контексті прийняття рішень щодо реагування на невиконання державами міжнародних зобов'язань у різних сферах міжнародних відносин.

Список використаних джерел:

1. Міжнародне публічне право : підруч. у 2 т. / за ред. В. В. Мицика. Харків : Право, 2020. Т.1. Основи теорії. 416 с.
2. Мельник С. О. Односторонні акти держав у сучасному міжнародному праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2007. 233 с.
3. Мицик В. В. Правові механізми та процедури захисту прав людини у міжнародному праві. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2009. Вип. 86, Ч. I. С. 121–128.
4. Астанкевич Ю. І. Щодо форм та методів міжнародного контролю за дотриманням міжнародних договорів. *Правова держава*. 2021. № 43. С. 177–184.
5. Guidelines on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements, UNEP, 2001. URL: <https://wedocs.unep.org/xmlui/handle/20.500.11822/31773>.
6. Treaty on Eurasian Economic Commission of 2011. URL: <https://eec.eaeunion.org/en/comission/departament/catr/tr/announcements.php>
7. Анцупова Т. Поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу у контексті права Ради Європи. *Юридичний вісник*. 2013. № 2. С. 161–165.