

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

АСТАНКЕВИЧ Ю. І.,
аспірантка кафедри міжнародного
та європейського права
(Національний університет «Одеська
юридична академія»)

УДК 341.244.7

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.4.32>

МІЖНАРОДНИЙ МОНІТОРИНГ СЕРЕД ІНШИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Статтю присвячено міжнародному моніторингу як одному із засобів забезпечення виконання міжнародних зобов'язань. У рамках дослідження розглянуто поняття «міжнародний моніторинг» й виокремлено його визначальні ознаки, які допомагають відмежовувати його від таких суміжних категорій міжнародного права, як «міжнародний контроль» і «міжнародний нагляд (спостереження)». У статті наголошується на тому, що нормативному масиву міжнародного права, а також відповідним науковим дослідженням властиве довільне застосування цих термінів, які часто використовуються як синонімічні й підміняють один одного. Така ситуація заважає ефективнішому розвитку й функціонуванню інституту забезпечення виконання зобов'язань у міжнародному праві, який є необхідним з огляду на важливість дотримання принципу добросовісного виконання міжнародних зобов'язань. Підкреслено, що використання відповідних термінів має галузеву специфіку. Авторка виокремила декілька підходів до розуміння співвідношення понять «міжнародний моніторинг» і «міжнародний контроль», у межах яких ці поняття:

- 1) ототожнюють;
- 2) розрізняють;
- 3) розуміють міжнародний моніторинг ширше ніж міжнародний контроль (міжнародний контроль розглядається як складова частина міжнародного моніторингу; суб'єкти міжнародного контролю – це тільки повноважні органи, суб'єкти міжнародного моніторингу – широкий круг суб'єктів міжнародного права, які можуть здійснювати його й без спеціальних повноважень);
- 4) розуміють міжнародний контроль змістовно ширше ніж міжнародний моніторинг (міжнародний контроль може передбачати також можливість застосування заходів впливу на порушника задля його стимулювання або сприяння дотриманню ним міжнародних зобов'язань);
- 5) розглядають міжнародний моніторинг як один із методів міжнародного контролю.

Було зроблено висновки про те, що ці процедури взаємопов'язані, але різні за змістом і наслідками: міжнародний моніторинг може використовуватися в цілях міжнародного контролю як його метод або ж передувати йому, як і навпаки: результати незалежного міжнародного моніторингу можуть спричинити ініціювання процедури міжнародного контролю.

Ключові слова: міжнародний моніторинг, міжнародний контроль, міжнародні зобов'язання, засоби забезпечення виконання міжнародних зобов'язань.



Astankevych Yu. I. International monitoring among other means to enhance compliance with international obligations

The article is devoted to international monitoring as one of the means to ensure compliance with international obligations. In the paper the concept of international monitoring is considered and its special features are identified. It has helped to distinguish it from related categories of international law, such as international verification and international supervision. In the article it is emphasized that an arbitrary use of these terms can be met in international legal acts, as well as in relevant scientific researches, where they are often used as synonyms and replace each other. This situation hinders the more effective development and functioning of means to ensure compliance with and enforcement of obligations under international law. At the same time they are absolutely necessary given the importance of ensuring the principle of good faith fulfillment of international obligations. It is emphasized that the use of appropriate terms has specifics in different branches of international law. The author has singled out several approaches to understanding the relationship between the concepts of international monitoring and international verification, within which these concepts:

- 1) are seen as synonyms;
- 2) are distinguished;
- 3) international monitoring is perceived more broadly than international verification (international verification is considered as a component of international monitoring; subjects of international verification are only authorized bodies, subjects of international monitoring are a wide range of public and private subjects who can carry it out without being authorized as well);
- 4) international verification is understood more broadly than international monitoring (international verification may also provide for applying of enforcement means to the subjects failing to comply with an international obligation in order to bring them back into compliance);
- 5) international monitoring considered as one of the methods of international verification.

The study has concluded that these means are interrelated, but different in content and consequences: international monitoring can be used for international verification objectives as its method or precede it, and vice versa the results of independent international monitoring may lead to the initiation of international verification procedure.

Key words: *international monitoring, international verification, international obligations, means to enhance compliance with international obligations.*

Вступ. Питання виконання міжнародних зобов'язань завжди було й залишається актуальним, адже саме порушення останніх є необхідним елементом міжнародно-протиправного діяння та, як наслідок, тягне за собою міжнародну відповідальність держав і міжнародних організацій. Не зважаючи на те, що принцип добросовісного виконання міжнародних зобов'язань є одним із загальноновизнаних принципів міжнародного права, що має основоположне значення, міжнародні зобов'язання часто порушують, а отже, добросовісність їхнього виконання має бути підкріплена механізмами забезпечувального й примусового характеру. На жаль, саме таких механізмів бракує багатьом міжнародним договорам, не кажучи вже про інші форми закріплення міжнародних зобов'язань. Як наслідок, дотримання таких зобов'язань залежить від розсуду окремих держав, які, зловживаючи відсутністю механізмів примусу, часто ухиляються від своїх зобов'язань. У такому контексті особливого значення набувають засоби забезпечення виконання міжнародних зобов'язань, яким, на наш погляд, дотепер не було приділено достатньої уваги в науці міжнародного права.



Серед таких засобів особливе місце займає міжнародний контроль, адже саме його форми й методи все частіше зазначаються в текстах міжнародних договорів задля забезпечення їх виконання всіма учасниками. Чіткому розумінню сутності й ознак міжнародного контролю, однак, заважає певна термінологічна невизначеність і перехрещення такої категорії з іншими спорідненими категоріями, зокрема з категоріями моніторингу, спостереження, нагляду, що іноді застосовуються як синонімічні. Особливою мірою це стосується саме поняття «міжнародний моніторинг».

Незважаючи на те, що окремим аспектам здійснення міжнародного контролю були присвячені дослідження низки науковців, серед яких Т.О. Анцупова, Р.М. Валєєв, І.І. Лукашук, В.В. Мицик, О.М. Музичук тощо, питання його співвідношення з міжнародним моніторингом і визначення місця останнього серед інших засобів забезпечення виконання міжнародних зобов'язань потребують додаткової наукової уваги.

Постановка завдання. Зважаючи на вище зазначене, вважаємо за потрібне в рамках дослідження розглянути поняття «міжнародний моніторинг» у контексті забезпечення виконання міжнародних зобов'язань і виокремити його визначальні ознаки, які б допомогли провести розмежування між категоріями «міжнародний моніторинг», «міжнародний контроль» та іншими спорідненими категоріями.

Результати дослідження. Використання термінів «міжнародний контроль» і «міжнародний моніторинг» у міжнародному праві має ядро виражене галузеве забарвлення. Наразі однією з галузей, для якої властиві найрозвинутіші механізми контролю за дотриманням зобов'язань держав, є галузь міжнародного захисту прав людини. Однак зарубіжні фахівці в галузі міжнародного права термін «контроль» за дотриманням прав людини використовують рідко. Частіше йдеться саме про «моніторинг» (monitoring) виконання зобов'язань у сфері прав людини, тоді як поняття «контроль» (control) властиве іншим галузям: нерозповсюдження ядерних матеріалів, контроль над наркотичними й психотропними засобами, зброєю, отруйними речовинами тощо [1, с. 46]. Отже, термін «моніторинг» (від лат. monitor) міцно утвердився в практиці міжнародного права, однак присвячені йому міжнародно-правові наукові дослідження поодинокі [2, с. 161].

Для розуміння сутності терміну «моніторинг» варто звернутися до національних правових джерел, де цей термін застосовується досить широко. Так, в «Юридичній енциклопедії» під ред. Ю.С. Шемшученко моніторинг визначається як регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування. Зокрема, він може здійснюватися за допомогою електронних та інших технічних засобів із наземних, морських і космічних станцій. Розрізняють три рівні моніторингу: глобальний, регіональний і локальний. Як найпоширеніші системи моніторингу в енциклопедії зазначені системи моніторингу за станом навколишнього природного середовища, громадської думки, злочинності. Порядок проведення моніторингу нормативно врегульований. На базі отриманої за допомогою моніторингу інформації державними органами, політичними партіями, громадськими організаціями тощо приймаються відповідні рішення [3, с. 764].

Отже, таке визначення моніторингу дає привід зробити такі висновки:

- а) моніторинг у національній правовій системі здійснюється з метою контролю, отже, є пов'язаним, але не тотожним йому заходом;
- б) моніторинг більшою мірою здійснюється з метою спостереження та збору інформації, але в рамках моніторингу не можуть вживатися заходи примусового характеру;
- в) моніторинг може здійснюватися різними технічними засобами;
- г) моніторинг може здійснюватися різними суб'єктами як державного, так і недержавного характеру.

Цікаво, що в теорії управління моніторинг розглядають як один з елементів контролю, завдяки постійному здійсненню якого досягається перманентна оцінка якості роботи певної системи [4, с. 50], тобто об'єкта контролю.

Окрема увага дослідженню моніторингу приділяється в науці адміністративного права. Хоча й у ній також немає єдності думок із приводу розуміння та розрізнення таких



понять, як «моніторинг», «контроль» і «нагляд». Поширеніші поняття «контроль» і «нагляд», які деякі науковці використовують як споріднені, а деякі – розрізняють, визначаючи контроль як родове поняття щодо нагляду або ж навпаки. Часто контроль і нагляд розглядають як самодостатні владні функції, що не характерно для моніторингу [5, с. 79].

Як правило, контроль розглядають як родове поняття щодо нагляду й моніторингу. Крім того, наголошують на керуючих і правоохоронних впливах цієї діяльності. Дуже доречним у такому контексті уявляється розмежування цих видів діяльності, проведене А.В. Нестеровим у контексті їх аналізу з функціонального боку. Під час адміністративного контролю в разі виявлення фактів, які свідчать про порушення законодавства, посадова особа може здійснити безпосередній вплив на цю правову (юридичну) фактичну ситуацію. Функція владного нагляду й владного моніторингу відрізняється, на його думку, від владного контролю тільки заходами впливу. Під час владного нагляду орган виконавчої влади, що здійснює функцію нагляду, може оформити припис суб'єкту, який порушив законодавство, усунути дефекти. Отже, під час нагляду можливий тільки непрямий вплив. Функція владного моніторингу передбачає застосування відомчих заходів впливу, що мають регламентуючий характер: наприклад, зміну адміністративного регламенту в підвідомчій сфері з метою регулюючого впливу на конкретні негативні ситуації, які в ній виникають. Це пов'язано з тим, що під час здійснення моніторингу відсутні можливості як прямого, так і непрямого впливу на негативну ситуацію [6, с. 11].

Наведені тези дозволяють дійти висновку про те, що в національному праві «контроль» є ширшим поняттям, яке охоплює як «нагляд», так і «моніторинг». Крім того, саме органи контролю можуть справляти прямий вплив на підконтрольних суб'єктів, вживаючи певні засоби, аби примусити їх виконувати нормативні приписи. Нагляд передбачає тільки можливість непрямого впливу через приписи щодо припинення протиправної діяльності, а моніторинг взагалі не передбачає можливостей вжиття засобів впливу, оскільки його результати дають підстави тільки для зміни відповідних нормативних комплексів на інші, дієвіші.

Таким чином, в адміністративному праві також присутня дискусія щодо розуміння та застосування таких понять, як «контроль», «нагляд», «моніторинг». Як зазначають дослідники, ці терміни часто застосовуються хаотично, без належного розмежування та термінологічної чіткості як у наукових публікаціях, так і навіть у законодавстві. Це своєю чергою справляє негативний вплив на застосування цих термінів у міжнародному праві, адже інститут забезпечення виконання міжнародних зобов'язань є відносно новим, а отже, таким, що зазнає великого впливу національних правових систем.

Повертаючись до розмежування «контролю» та «моніторингу» в міжнародному праві, слід зазначити, що це є складнішою справою, ніж у національному праві, адже обидва терміни досить широко застосовані в нормативних документах, котрі часто не містять ніяких дефініцій, які б допомогли в їх розмежуванні. Наприклад, у Договорі про Євразійську економічну комісію 2011 р. використано обидва поняття, однак не наведено їх дефініцій [7].

Що ж до доктринальних визначень, вони також не одноманітні. Наприклад, М.О. Медведева говорить про моніторинг як про «безперервне стеження за якимось процесом із метою виявлення його відповідності бажаному результату або тенденції розвитку. Мета моніторингу – ідентифікація проблем, оцінка наслідків певної діяльності, оцінка ефективності й результативності міжнародної угоди й забезпечення попередження спорів» [8, с. 213–214].

На думку Т.О. Анцупової, предметом моніторингу в міжнародному праві є зобов'язання держав, взяті відповідно до норм міжнародних договорів та інших актів як обов'язкового, так і рекомендаційного характеру, в тому числі рішень міжнародних організацій [2, с. 161]. Це певною мірою споріднює його з міжнародним контролем. Дослідниця, однак, розуміє «міжнародно-правовий моніторинг» як ширше поняття, ніж «міжнародний контроль», зазначаючи, що «моніторинг на різних етапах його здійснення може містити контроль, повчання (поради), нагляд, спостереження, оцінку, прогнозування та інше. Усі ці складові частини в сукупності є змістом правового моніторингу» [2, с. 164]. Дослідивши моніторинг у контексті права Ради Європи, вона дійшла висновку про те, що «моніто-



ринг – це комплекс регулярних процедур, пов'язаних із наглядом, вивченням, аналізом, оцінкою, нагадуванням, прогнозуванням і контролем і здійснюваних органами й спеціалізованими установами Ради Європи з метою відстеження виконання державами-членами взятих на себе зобов'язань, а також запобігання порушенню прав людини й зміцнення демократичної стабільності в Європі» [2, с. 164]. На її погляд, міжнародний контроль може мати як самостійне значення, так і виступати однією з функцій міжнародно-правового моніторингу [2, с. 163].

Розмежовує ці поняття також О.І. Тіунов, на чий погляд міжнародний правовий моніторинг полягає в діях повноважних органів з організації спостереження за фактами й обставинами, супутніми дії та застосуванню міжнародних договорів, а міжнародний контроль пов'язаний із заходами, які дозволяють здійснювати контрольні функції в галузі виконання взятих міжнародних зобов'язань [9].

Деякі міжнародні акти також містять визначення міжнародного моніторингу. Так, у керівництві, підготовленому Управлінням Верховного комісара ООН із прав людини, моніторинг визначений у такий спосіб: «Моніторинг у галузі прав людини містить збір інформації про інциденти, спостереження за подіями (вибори, суди, демонстрації тощо), візити «на місця», в тому числі в місця утримання під вартою та табори біженців, діалог із владою держави з питань доступу до інформації, відновлення постраждалих у правах та інші заходи» [10, с. 9]. На переконання О.О. Гольцяєва, у такому визначенні відсутній важливий елемент – легітимність контролюючого органу, адже «монітор» (тобто спостерігач) може діяти й без установлених міжнародним договором, резолюцією міжурядового органу або ж угодою з приймаючою стороною повноважень [1, с. 46].

У закордонних дослідженнях поняття «моніторинг» (monitoring) і «контроль» (verification), як правило, розмежовують. Так, J.H. Ausubel і D.G. Victor розуміють перший як процес отримання інформації, що використовується для сприяння прийняттю рішень та імплементації угоди, а другий – як процес визначення, чи дотримується сторона договору своїх зобов'язань (is in compliance). Варто зауважити, що вони розрізняють також «контроль» (verification) і «примус до виконання зобов'язань» (enforcement), який вони визначають як набір санкцій та інших стимулів, що можуть примусити сторони виконати зобов'язання. За такої умови наголошується на необхідності розмежування цих понять, звертаючи увагу на те, що в науковій літературі, особливо присвяченій питанням контролю за озброєнням, обидва ці поняття часто об'єднують в понятті «режим контролю» (verification regime) [11, с. 3].

Крім того, моніторинг можна зустріти серед методів чи технік здійснення міжнародного контролю (verification techniques). До останніх, зокрема, відносять: повідомлення інформації (базові, періодичні й остаточні); збір, аналіз і перехресну перевірку наданих даних та / або іншої інформації; перевірку наданої інформації, віддалено й / або на місці через постійний моніторинг та / або інспекції на місці; спільні заходи для полегшення перевірки; механізми роз'яснень у разі технічних труднощів або незрозумілостей; місії з встановлення фактів або інспекції за запитом на місцях; використання національних технічних засобів; використання міжнародних технічних засобів тощо [12, с. 17–26].

Іноді поняття «моніторинг» у міжнародному праві також ототожнюють із поняттям «спостереження» або «нагляд», які, на нашу думку, можна сприймати як синоніми. Юридична енциклопедія під редакцією М.Ю. Тихомирова визначає моніторинг як постійне спостереження за певним процесом із метою виявлення його відповідності бажаному результату або первісним припущенням [13, с. 246]. Однак, як зазначає Т.О. Анцупова, наприклад, для системи права Ради Європи ототожнення моніторингу з наглядом не є прийнятним. Використовуючи термінологію права Ради Європи, “observation” традиційно переводиться як «спостереження» та позначає одну з можливих функцій моніторингу [2, с. 163] або ж методів його здійснення.

Те ж саме стосується розмежування нагляду (або спостереження) та контролю в міжнародному праві взагалі. Н.В. Королькова пропонує розглядати спостереження як один із



методів здійснення контрольних функцій відповідним повноважним суб'єктом поряд із такими методами, як обмін інформацією, надання доповідей і звітів про виконання договору, перевірку на місці тощо [14, с. 41].

Висновки. Отже, у науці міжнародного права можна спостерігати декілька підходів до розуміння співвідношення понять «міжнародний моніторинг» і «міжнародний контроль», у межах яких ці поняття:

- 1) ототожнюють;
- 2) розрізняють;
- 3) розуміють міжнародний моніторинг ширше ніж міжнародний контроль (міжнародний контроль розглядається як складова частина міжнародного моніторингу; суб'єкти міжнародного контролю – це тільки повноважні органи, суб'єкти міжнародного моніторингу – широкий круг суб'єктів міжнародного права, які можуть здійснювати його й без спеціальних повноважень);
- 4) розуміють міжнародний контроль змістовно ширше ніж міжнародний моніторинг (міжнародний контроль може передбачати також можливість застосування заходів впливу на порушника задля його стимулювання або сприяння дотриманню ним міжнародних зобов'язань);

5) розглядають міжнародний моніторинг як один із методів міжнародного контролю.

На наш погляд, ці процедури взаємопов'язані, але різні за змістом і наслідками. Міжнародний моніторинг може використовуватися в цілях міжнародного контролю як його метод чи передувати йому, як і навпаки, результати незалежного міжнародного моніторингу можуть спричинити ініціювання процедури міжнародного контролю.

Моніторинг у міжнародному праві важливо розмежовувати також із міжнародним наглядом (спостереженням), адже останній можна розуміти як метод чи прийом здійснення першого.

Узагальнюючи, слід ще раз наголосити на тому, що категорії, які було досліджені в роботі, споріднені, але мають відмінності в процедурі, результатах і наслідках здійснення відповідної діяльності. Разом із тим слід відзначити, що нормативному масиву міжнародного права, а також відповідним науковим дослідженням властиве довільне застосування цих термінів, які часто використовуються як синонімічні й підміняють один одного, чого, на наше переконання, слід уникати.

Список використаних джерел:

1. Гольтяев А.О. Международный контроль в области прав человека на современном этапе. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики.* № 6 (12) : в 3-х ч. Тамбов : Грамота, 2011. Ч. I. С. 45–50.
2. Анцупова Т.О. Поняття та сутність міжнародно-правового моніторингу у контексті права Ради Європи. *Юридичний вісник.* 2013. № 2. С. 161–165.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3. 789 с.
4. Савченко Р.О. Елементи системи управлінського контролю. *Економіка та держава.* 2016. № 6. С. 48–52.
5. Бахтіна Ю.С. Контроль, нагляд та моніторинг: співвідношення функцій державного управління. *Юридичний бюлетень.* 2018. № 6. С. 78–84.
6. Нестеров А.В. Еще раз о властном контроле и надзоре. *Административное право и процесс.* 2011. № 3. С. 10–12.
7. Договор о Евразийской экономической комиссии 2011 г. (прекратил действие с 1 января 2015 г.). *Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов* : веб-сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902315502>.
8. Медведєва М.О. Теоретичні та практичні аспекти реалізації міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища : монографія. Київ : Фенікс, 2012. 484 с.



9. Фархутдинов И.З. Интервью с О.И. Тиуновым, судьей Конституционного Суда РФ в почетной отставке. *Евразийский юридический журнал*. 2012. № 10 (53). URL: <https://eurasialaw.ru/nashi-rubрики/persona-grata/intervyu-s-o-i-tiunovym-cudej-konstitutsionno-go-suda-rf-v-pochetnoj-otstavke>.
10. Training Manual on Human Rights Monitoring. New York, Geneva : Office of the High Commissioner for Human Rights, 2001. 143 p.
11. Ausubel J.H., Victor D.G. Verification of International Environmental Agreements. *Annual Review of Energy and the Environment*. 1992. № 17. P. 1–43.
12. Coming to Terms with Security: a Handbook on Verification and Compliance. UNIDIR, VERTIC. Geneva, London, UN, 2003. 159 p.
13. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. Москва : Юринформцентр, 1997. 526 с.
14. Королькова Н.В. Наблюдение как метод международного контроля в международном праве. *Российский юридический журнал*. 2014. № 4. С. 38–45.

