

СТАДІЇ КОНТРОЛЮ В НАУЦІ ТА ПРАКТИЦІ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Дмитро Малков,

аспірант кафедри міжнародного права
Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

Виділення складових процесу міжнародного контролю за дотриманням і виконанням міжнародних зобов'язань є теоретичним питанням, вирішення якого дозволяє більш повно та всесторонньо дослідити процесуальний аспект досліджуваного явища, створити теоретичне підґрунтя для організації адекватного, ефективного і належного контролю в міжнародному праві.

Сучасна українська наука міжнародного права розглядає переважно практичні питання міжнародного контролю в галузі прав людини. Так, К. Андріанов виділяє етапи дії контрольного механізму Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [1, с. 107]; В. Кавун розглядає етапи процесу міжнародного контролю на прикладі практики, створеної згідно з Резолюцією ЕКОСОП 1503 [2, с. 71–73]; Н. Сидоренко досліджує етапи процедури міжнародного контролю, здійснюваного Урядовим комітетом у рамках Європейської соціальної хартії від 18.10.1961 р. [3, с. 108–109]. Доводиться констатувати, що у вітчизняних дослідженнях комплексні правові розробки з теоретичних питань процесу міжнародного контролю практично відсутні, що й зумовило необхідність постановки цієї проблеми у даній статті. Характерною ознакою російських доктрин міжнародного контролю (Р. Валеев [4, с. 69–81], Ю. Круглова [5, с. 28], О. Устінова [6, с. 38–43] та ін.) є виділення його складових згідно з моделлю, розробленою В. Горшеневим і І. Шаховим в теорії держави та права [7]. В іноземних доктринах міжнародного контролю переважає підхід, запропонований Групою кваліфікованих урядових експертів (Ф. Білд, Я. Хандога, Ж. Десазар де Монгелляр, Д. Етела, Р. Морітан, К. Хюльтеніус, Н. Кібіді, А. Козирев, С. Кісляк, Ж. Ламаз'єрі, П. Льюїс, Л. Цеї, А. Лігабо, М. Марін-Бош, М. Михайлович, Д. Схурман Волкер, Ш. Шарма, Г. Тієліке, Т. Тот, А. Террентайн, Т. Ямада, яким сприяли Н. Матту, Ж.-Л. Маделене, Л. Стояк, Ф. Дж. Ф. Осборн, П. Стібрені, Г. Манн), і відображений у Доповіді з проведення дослідження ролі ООН у сфері контролю № А/45/372 від 28.08.1990 р.

Мета цієї статті полягає у виокремленні стадій процесу міжнародного контролю з точки зору різних доктрин міжнародного контролю та міжнародної договірної практики.

У найбільш узагальненому розумінні, прийнятному для всіх доктрин міжнародного контролю, останнім є діяльність суб'єктів міжнародного права, спрямована на перевірку дотримання та виконання суб'єктами міжнародного права міжнародних зобов'язань.

Міжнародний контроль є *процесуальною* діяльністю, *структура* якої складається з певних послідовних *стадій* [5, с. 28] (етапів або фаз). Відповідні стадії часто взаємопов'язані та не завжди можна провести чітке розмежування між ними, тому градація процесу міжнародного контролю є достатньо умовною. Тим не менше, ідентифікація стадій необхідна, оскільки дозволяє повніше розкрити сутність міжнародного контролю, сприяє чіткішій та ефективнішій організації процесу контролю.

Як зазначає Р. Валеев, теоретичні та практичні аспекти внутрішньодержавної контрольної діяльності узагальнені в роботі В. Горшенева і І. Шахова [4, с. 69]. Зазначені автори дотримуються концепції, згідно з якою правозастосовча діяльність включає три стадії:

- встановлення фактичних обставин справи, куди відносяться операції, пов'язані з аналізом фактичних даних, з доказом їх повноти та вірогідності;
- вибір і аналіз норм, пов'язаних з операціями є дослідження юридичних норм, встановлення їх юридичної сили тощо;
- вирішення справи, виражене в акті застосування права.

В. Горшенев і І. Шахов вважають, що в процесі контрольної діяльності суб'єкт контролю попередньо знайомиться з фактичними обставинами справи, потім обирає відповідну норму, вивчає та досліджує її ознаки, потім приймає рішення і документально його оформлює. Процес дослідження фактичних обставин юридичних справ протікає у формі

логічного переходу від невідомого до відомого, від певного знання до нового, більш високого за своїм рівнем. Пізнавальна діяльність суб'єктів контролю обмежена законодавцем, врегульована процесуальними нормами. В процесі дослідження та встановлення фактичних обставин використовуються такі логічні прийоми мислення, як порівняння, аналіз, синтез, гіпотеза, різні види дедуктивних умовиводів, аналогія, індукція тощо. На стадії вибору норми суб'єкт контролю здійснює операції, пов'язані з встановленням юридичної основи справи, тобто з нормами, що підлягають застосуванню (юридична кваліфікація). Розглянута стадія контролю припускає пізнання не тільки волі законодавця, вираженої в нормативному акті, а й змісту правової норми. Найбільш відповідальною логічною стадією в контрольному процесі, на думку дослідників, є ухвалення рішення та його документальне оформлення.

Крім розгляду стадії логічної послідовності в контрольному процесі, В. Горшенев і І. Шахов значну увагу приділяють стадіям функціонального характеру і виділяють чотири стадії контрольного процесу [7, с. 160–174]:

- організаційно-підготовча стадія;
- стадія встановлення фактичних обставин справи, аналіз фактів;
- стадія вироблення й ухвалення рішення, рекомендації або ж інформація компетентних органів про свої висновки і приписи з удосконалення діяльності підконтрольних об'єктів;
- стадія перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами контролю.

На думку Аль-Джахфалі Ахмеда Алі Саліма, М. Байтєєвої, Р. Валєєва, Ю. Круглової, О. Устїнової та ін. авторів, багато положень, розроблених в теорії держави та права, цілком прийнятні для міжнародного контролю, але все ж він має свою специфіку.

Слід зазначити, що виділення стадій процесу міжнародного контролю в науці міжнародного права залежить від широти тлумачення відповідного терміна.

Прихильники вузького тлумачення (С. Сюр [8, с. 1], О. Устїнова [9, с. 11], Т. Р. М. Чодхурі [10, с. 8–9, 99]) в цілому погоджуються з тим, що міжнародний контроль охоплює такі стадії:

- збір інформації про дотримання та виконання міжнародних зобов'язань;
- аналіз зібраної інформації;
- оцінка інформації на предмет відповідності вимогам міжнародно-правових норм.

Прихильники широкотлумачення додатково виділяють стадію вжиття заходів відносно суб'єктів міжнародного права, що не дотримуються або не виконують міжнародні зобов'язання. Так, розглядаючи контрольні функції міжнародних організацій, В. Мора-

вєцький виділяє такі стадії: встановлення фактичного положення; зіставлення фактичного положення з вимогами, обумовленими зразками сформованої практики; встановлення вини та відповідальності за відступ від зразків практики [11, с. 177–178]. Схожий підхід пропонує представник компромісного тлумачення О. Тунов, який виділяє оцінку фактичного положення речей; оцінку відповідного нормативного матеріалу; зіставлення фактичної ситуації та конкретного юридичного акту; визначення міри відповідальності тих членів організації, які порушили встановлені правила поведінки [12, с. 88].

На підставі огляду теоретичних розробок і міжнародної договірної практики в різних сферах міжнародних відносин Р. Валєєв виділяє такі стадії міжнародного контролю [4, с. 81]:

організаційно-підготовча, яка передбачає визначення суб'єкта контрольної діяльності, підконтрольного об'єкта та його міжнародно-правових зобов'язань, форм і методів здійснення контролю;

збирання відповідно до загально визначених принципів міжнародного права та спеціальних принципів, що стосуються міжнародного контролю, інформації про дотримання підконтрольним об'єктом своїх зобов'язань, що випливають з міжнародно-правових норм;

підведення підсумків і оцінка поведінки підконтрольного об'єкта шляхом зіставлення зібраних фактичних даних і його зобов'язань, встановлених у міжнародних договорах та інших міжнародно-правових актах, констатація й оцінка відхилень від правової норми;

прийняття відповідними органами й організаціями міжнародного контролю, а також спеціально заснованими для цієї мети іншими суб'єктами контролю рішень, рекомендацій, приписів з досягнення дотримання підконтрольним об'єктом своїх міжнародно-правових зобов'язань;

прийняття відповідно до норм міжнародного права суб'єктами міжнародного контролю колективних заходів відносно держави-правопорушниці, аж до передачі матеріалів про це Генеральній Асамблеї і Раді Безпеки ООН.

У міжнародній договірній практиці на сьогодні окремі стадії міжнародного контролю також не визначені. Разом із тим, як зазначає С. Сюр, спостерігається тенденція до більш чіткої ідентифікації в міжнародних договорах різноманітних етапів контрольної діяльності та більш детального і незалежного регулювання різних його фаз. При цьому детальну регламентацію в укладених в останні роки міжнародних договорах отримують етапи, що стосуються збору й аналізу інформації, а стадії, які стосуються оцінки

інформації, менш розроблені та більш розмиті; це означає, що вони більшою мірою залишаються на узгодження сторін [8, с. 3–4]. Так, Конвенцією про заборону розробки, виробництва, накопичення, застосування хімічної зброї та про її знищення від 13.01.1993 р. і Договором про всеосяжну заборону ядерних випробувань від 24.09.1996 р. детально регламентуються питання здійснення міжнародного контролю на стадії збору інформації про дотримання міжнародних зобов'язань, а питання юридичної оцінки зібраних даних регулюються лише в загальному в статтях про повноваження органів, створених згідно із згаданими договорами.

Прогресивним, на нашу думку, є підхід, відображений у Доповіді Групи кваліфікованих урядових експертів з проведення дослідження ролі ООН в області контролю 1990 р., згідно з яким виокремлюється три основні елементи (хоч вони не обов'язково є вичерпними):

- збір відповідної інформації, у тому числі спостереження за поведінкою інших країн відносно їх зобов'язань за договорами про обмеження озброєнь і роззброєння. У пункті 16 Доповіді наводиться більш розширене розуміння першої стадії процесу міжнародного контролю – моніторингу/збору даних. Моніторинг – це процес спостереження, дослідження або перевірки об'єктів, діяльності або подій, здійснюваний з конкретною метою. Це одна загальна форма збору інформації, яка може включати інші види діяльності, наприклад обмін інформацією;

- аналіз зібраної інформації;

- вироблення на основі цієї інформації судження про те, чи дотримуються зобов'язання за договором. Після того, як встановлений факт порушення, рішення про наступні дії у цьому зв'язку (тобто забезпечення дотримання договору) не входить у процес контролю (п. 43 Доповіді).

Якщо в результаті перевірки з'ясується, що міжнародні зобов'язання дотримуються або виконуються *належним чином*, то по відношенню до конкретного епізоду або проміжку часу міжнародний контроль завершується або продовжується згідно з міжнародно-правовими нормами, на підставі яких він здійснюється. Якщо ж з'ясується, що міжнародні зобов'язання *не дотримуються або виконуються неналежним чином*, то суб'єкт контролю вчиняє дії, спрямовані на забезпечення *можливості* подальшого виправлення ситуації та відновлення дотримання і виконання міжнародних зобов'язань. Як свідчить міжнародна договірна практика, відповідні дії полягають у зверненні до суб'єкта міжнародного правопорушника міжнародних зобов'язань з проханням-закликом вжити

заходи з виправлення ситуації та відновлення дотримання і виконання; інформуванні заінтересованих суб'єктів міжнародного права про результати міжнародного контролю; переданні результатів міжнародного контролю суб'єкту (міжнародному органу, міжнародній організації), до компетенції якого належить питання вжиття заходів (у тому числі примусових, індивідуальних або колективних) відновлення дотримання та виконання міжнародних зобов'язань.

Слід зазначити, що наведені дії навряд чи можуть бути віднесені до *заходів* відновлення дотримання та виконання міжнародних зобов'язань. Здійснення відповідних дій є частиною третьої стадії міжнародного контролю та на сьогодні не є самостійним етапом контрольної діяльності.

Деякі дослідники, спираючись на існуючі особливості міжнародної договірної практики, виділяють незалежну *організаційно-підготовчу стадію*, яка передує всім іншим. Так, Р. Валеев вважає, що згідно з багатосторонніми договорами, в яких досить докладно закріплені зобов'язання сторін, а також механізм міжнародного контролю, державам-учасникам не потрібно будь-яких етапів для ознайомлення з міжнародними зобов'язаннями інших його учасників. Тому для здійснення контролю можна приступити до першої стадії – збору інформації про дотримання міжнародних зобов'язань. Коли ж для здійснення контролю створюються спеціальні контрольні органи (як приклад наводиться Місія ООН з питань роззброєння Іраку) або організації, потрібно детально встановити коло зобов'язань підконтрольного об'єкта для збору інформації в об'єктивних і допустимих межах. Контрольно-процесуальна діяльність у деяких галузях міжнародного права передбачає організаційно-підготовчу стадію (як приклад – Договір з відкритого неба 1993 р.), а в деяких – не передбачає подібної стадії (як приклад – діяльність Комітету з прав людини, заснованого згідно з Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1996 р.) [4, с. 74–75].

Дещо схожу позицію висловлює С. Сюр, який першою стадією міжнародного контролю вважає з'ясування зобов'язання, дотримання та виконання якого має бути перевірено [8, с. 1].

З приводу виокремлення організаційно-підготовчої стадії важко не погодитися з позицією О. Устінової, на думку якої, загальні стадії міжнародного контролю є його невід'ємними частинами та *загальними* для процесу міжнародного контролю *будь-яких* міжнародних зобов'язань [9, с. 11]. Міжнародний контроль дотримання та виконання будь-яких міжнародних зобов'язань неодмінно

має пройти через кожну з таких стадій, а організаційно-підготовчі заходи мають місце в будь-якій діяльності, у тому числі у процесі міжнародного контролю, який вимагає визначеного рівня організації та підготовки, що врешті-решт дозволяє розглядати його як окремий спосіб забезпечення дотримання та виконання міжнародних зобов'язань. Організаційно-підготовчі заходи в тій чи іншій формі можуть здійснюватися протягом усієї контрольної діяльності, а не лише на початковій стадії. Обсяг таких заходів визначається специфікою міжнародних зобов'язань та може бути регламентований і деталізований більшою або меншою мірою.

Висновки

Проблема виділення та розуміння стадій процесу контролю в сучасному міжнародному праві залишається актуальною і дискусійною, враховуючи незначну кількість теоретичних розробок у відповідній сфері та різні підходи до розуміння явища міжнародного контролю в цілому. Прихильники вузького тлумачення міжнародного контролю виділяють три стадії:

збір інформації про дотримання та виконання міжнародних зобов'язань або моніторинг;

дослідження й аналіз зібраної інформації;

оцінка стану дотримання та виконання міжнародних зобов'язань і прийняття відповідного рішення.

Наведені стадії слід розглядати як загальноновизнані в науці міжнародного права.

Широке тлумачення міжнародного контролю передбачає додаткову стадію життя заходів відновлення дотримання та виконання міжнародних зобов'язань.

Міжнародна договірна практика також не дає чіткої відповіді на питання розмежування процесу міжнародного контролю на стадії, однак висновки, зроблені на підставі дослідження світової практики в галузі міжнародної безпеки та відображені у Доповіді

Групи кваліфікованих урядових експертів з проведення дослідження ролі ООН в області контролю 1990 р., дають підстави визнати підхід прихильників вузького тлумачення міжнародного контролю більш виваженим.

Загальноновизнані стадії є загальними для процесу міжнародного контролю *будь-яких* міжнародних зобов'язань, у зв'язку з чим виділення організаційно-підготовчої стадії є достатньо дискусійним і навряд чи доцільним.

Література

1. Андрианов К. В. Роль контрольного механізму Конвенції про захист прав і основних свобод людини в процесі реалізації її норм: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007. – 193 с.

2. Кавун В. Ф. Механізми міжнародного контролю у сфері прав людини: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2008. – 214 с.

3. Сидоренко Н. С. Європейська соціальна хартія: регіональний міжнародно-правовий механізм захисту соціальних та економічних прав людини: позиція України: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2003. – 220 с.

4. Валеев Р. М. Контроль в современном международном праве. – Казань, 2003. – 321 с.

5. Круглова Ю. Б. Институт контроля в международном морском праве: Дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2007. – 192 с.

6. Устинова Е. Ю. Международный контроль за соблюдением международных договоров: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 196 с.

7. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987. – 176 с.

8. *Verification of Disarmament or Limitation of Armaments: Instruments, Negotiations, Proposals* / [ed. S. Sur]. – New York: United Nations Publications, 1992. – 267 p.

9. Устинова Е. Ю. Международный контроль за соблюдением международных договоров: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 21 с.

10. *Chowdhury T. M. R. Legal Framework of International Supervision: Doctoral Dissertation* / Chowdhury Tareq M. R. – Edsbruk: Akademitryck, 1986. – 365 p.

11. Моравецкий В. Функции международной организации. – М., 1976. – 378 с.

12. Тиунов О. И. СССР и обеспечение международных договоров. – Иркутск, 1989. – 152 с.

