

УДК 341.176

Т. Анцупова,

к.ю.н., доцент, докторант кафедри права Європейського Союзу та порівняльного правознавства
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ У КОНТЕКСТІ ПРАВА РАДИ ЄВРОПИ

Здійснення міжнародними організаціями правового моніторингу є важливою частиною правозастосовного процесу разом із тлумаченням, виконанням, контролем та вирішенням спорів. Термін «моніторинг» (від лат. *monitor*), міцно утвердився в практиці міжнародного права, однак міжнародно-правові наукові дослідження поняття та сутності міжнародно-правового моніторингу є одиничними.

На відміну від поняття міжнародно-правового моніторингу, поняття «міжнародний контроль» у вітчизняній і російській правовій науці досить ретельно досліджене. Достатньо звернутись до праць Р. М. Валеева, І. І. Котлярова, І. І. Лукашука, С. Ю. Марочкина, О. І. Тіунова, Р. М. Тимербаєва.

Метою статті є на основі аналізу поняття, предмету та сутності міжнародно-правового моніторингу виявити особливості моніторингу Ради Європи.

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.

Правовий моніторинг у національному праві, на відміну від міжнародно-правового моніторингу, має більш широкий предмет і сферу застосування. У національному праві правовий моніторинг можна класифікувати на «комплексний і галузевий»; по підставі суб'єктного складу; за рівнем та видами нормотворчої

діяльності; за юридичною силою нормативних правових актів, що є об'єктом моніторингу; за спрямованістю результатів моніторингу; за характером реалізації результатів моніторингу; за часом дії нормативних правових актів, що підлягають моніторингу; по мірі участі суб'єктів у нормотворчому процесі; по тривалості проведення моніторингу. За видами аналізованих документів у нормотворчому процесі правовий моніторинг можна підрозділити на: моніторинг концепцій нормативних правових актів; моніторинг проектів нормативних правових актів; моніторинг нормативних правових актів; моніторинг супровідних документів проектів нормативних правових актів; моніторинг суспільних відносин» [1].

У національному праві України термін «моніторинг» є найбільш усталеним в таких галузях права як: земельне право — «моніторинг земель», «моніторинг надкористування»; фінансове право — «державний фінансовий моніторинг»; екологічне право — «моніторинг довкілля» та ін. Серед спеціалізованих юридичних словників, енциклопедій та довідників, виданих російською та українською мовами, на нашу думку, найбільш розгорнуте визначення моніторингу міститься в Юридичній енциклопедії під редакцією Ю. С. Шемшученка 2001 р.: «моніторинг (англ. *monitoring*, від лат. *monitor* — той, хто попереджає, застерігає, радник, консультант) — регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою

їх оцінки, контролю та прогнозування. Здійснюється за допомогою електронних та інших технічних засобів з наземних, космічних станцій. Розрізняють глобальний, регіональний і локальний рівні моніторингу. Найпоширеніші системи моніторингу: за станом навколишнього природного середовища, громадської думки і певних питань злочинності. Моніторинг регулюється відповідними правилами. Інформація, отримана за допомогою моніторингу, кладеться в основу рішень, що приймаються державними органами, політичними партіями, громадськими організаціями тощо (Ю. С. Шемшученко) [2, 764].

У міжнародно-правовій науці і практиці виявити уніфіковане поняття міжнародно-правового моніторингу є досить складним завданням.

Розробка даного поняття ускладнюється тим, що «міжнародний контроль» і «міжнародно-правовий моніторинг» часто ототожнюються, а «моніторинг» і «контроль» вважаються словами-синонімами. Для перекладних видань причиною тому може бути некоректний переклад. Наприклад, у виданні Організації Об'єднаних Націй «Інструменти забезпечення панування права в постконфліктних державах. Моніторинг правових систем», не дивлячись на назву цього видання, на першій сторінці вступу міститься поняття «контролю за правовою системою». Також у змісті цього видання відсутній термін «моніторинг». У назві кожного розділу він замінений на термін «контроль» [3].

Цікавим є й інший приклад. У монографії М. О. Медведєвої, яка присвячена теоретичним та практичним аспектам реалізації міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища, міжнародний конвенційний механізм реалізації норм міжнародного права розглядається як такий, що включає наступні складові: «правозабезпечувальна правотворчість, тлумачення, контроль і правозастосування» [4, 24]. Між іншим, авторка зазначає, що «термін контроль у міжнародному праві навколишнього середовища майже не вживається, нато-

мість застосовуються інші терміни, які позначають різні способи контролю... Суть міжнародного контролю полягає у перевірці на основі міжнародного договору суб'єктами міжнародного права або створеними ними органами відповідності діяльності держав прийнятим зобов'язанням з метою забезпечення їх дотримання» [4, 25]. Посилаючись на монографію М. А. Фітцмориса [5, 343], під моніторингом М. О. Медведєва розуміє «безперервне стеження за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату або тенденцій розвитку. Мета моніторингу — ідентифікація проблем, оцінка наслідків певної діяльності, оцінка ефективності і результативності міжнародної угоди та забезпечення попередження спорів» [4, 213–214].

У контексті розмежування понять «міжнародно-правовий моніторинг» і «міжнародний контроль» особливої уваги заслуговує думка відомого російського вченого О. І. Тиунова, який вважає, що поняття «міжнародний контроль» має інший смисловий відтінок, ніж поняття «міжнародно-правовий моніторинг» [6, 5–10].

На думку професора О. І. Тиунова, «міжнародно-правовий контроль засновується на основі договору, який стосується співробітництва між державами в тій чи іншій сфері міжнародних відносин, і являє собою обумовлені сторонами заходи перевірки виконання взятих ними зобов'язань. Такі заходи здійснюються за допомогою створення та діяльності контрольних органів, створених на базі міжнародних організацій, формування державами спеціальних контрольних механізмів, включаючи інспекцію; використання ними національних технічних засобів. Вказані міри відображають порядок організації контрольних функцій учасників міжнародного договору, заснований на відносинах координації дій між ними. Зобов'язання, що стосуються реалізації контролю, приймаються, як і інші зобов'язання, що випливають з міжнародного договору, на засадах добровільності, взаємності, неприпустимості втручання у внутрішні справи

один одного, узгодження міжнародного і національного права.

Міжнародно-правовий контроль по-кликаний підтримувати врегульовані договором відносини з приводу певних дій або утримання від них, зберігати встановлений стан речей в рамках узгодженого сторонами юридичного режиму. За допомогою контролю здійснюється констатація виконання міжнародно-правового зобов'язання або відходу від нього. В останньому випадку, держава-учасник договору зобов'язана усунути ситуацію, яка загрожує виконанню договору, та вжити заходів щодо його неухильного виконання» [6].

Крім того, особлива риса міжнародного контролю, на думку професора О. І. Тіунова, в тому, що тут «мова йде про реалізацію складних за змістом зобов'язань, пов'язаних із забезпеченням безпеки сторін. Тобто заходи міжнародного контролю являють собою перевірку взятих міжнародних зобов'язань в особливій правовій сфері, що відображає вимога принципу неподільної безпеки, встановленого міжнародним договором... Передбачені міжнародним договором заходи міжнародного контролю являють собою прояв застосування принципу *racia sunt servanda* по відношенню до двостороннього міжнародного правового акту, що вимагає від представників сторін, які в ньому беруть участь, спеціальних знань і високої кваліфікації, а також оперативного прийняття необхідних заходів по виконанню взятих зобов'язань в цілях реалізації договору».

Таким чином, у разі ототожнення понять «міжнародно-правовий моніторинг» і «міжнародний контроль» ми нівелюємо істотну смислову різницю між ними. На нашу думку, «міжнародний контроль» може мати як самостійне значення, так і виступати однією з функцій «міжнародно-правового моніторингу».

Іноді поняття «моніторинг» ототожнюється з поняттям «спостереження».

В юридичній енциклопедії під редакцією професора М. Ю. Тихомирова міститься наступне визначення моніторингу: «постійне спостереження за яким-

небудь процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату або первісним припущенням...» [7].

Слід зазначити, що ототожнення моніторингу із наглядом не є прийнятним для системи права Ради Європи.

Використовуючи термінологію права Ради Європи, «*observation*» традиційно переводиться як «спостереження» і позначає одну з можливих функцій моніторингу. Наприклад, спостереження входить в коло повноважень Комісара Ради Європи з прав людини. Комісар Ради Європи з прав людини входить до системи органів Ради Європи, які здійснюють моніторинг дотримання зобов'язань [8, 19], проте він не має жодних правових засобів впливу на ситуацію. Функція спостереження є однією з основних функцій політичного моніторингу Ради Європи.

На наше переконання, в українській мові не існує однозначного еквівалента терміну «моніторинг». Переклад даного терміна не є доцільним. В українській мові права він повинен використовуватися як запозичений термін. Тим більше, що використання запозичених слів латинського походження в мові права є давно усталеною традицією.

Моніторинг, на різних етапах його здійснення, може включати в себе контроль, повчання (поради), нагляд, спостереження, оцінку, прогнозування та ін. Всі ці складові в сукупності складають зміст правового моніторингу.

Не дивлячись на те, що міжнародно-правовий і національно-правовий моніторинг мають різний предмет, їх функції є схожими, тому що в обох випадках мова йде про правовий моніторинг.

На думку професора Ю. Г. Армазасова, «правовий моніторинг являє собою різноманітну діяльність, що включає в себе функції збору, спостереження, вивчення, аналізу та контролю по відношенню до питання, що регулюється» [9, 27].

Різноманітність видів і рівнів моніторингу вимагає встановлення термінологічної ясності щодо цього правового явища, в тому числі, в контексті системи права Ради Європи.

Грунтуючись на аналізі вищевикладених думок щодо поняття та змісту правового моніторингу, можна припустити, що в контексті права Ради Європи моніторинг — це комплекс регулярних процедур, пов'язаних з наглядом, вивченням, аналізом, оцінкою, нагадуванням та прогнозуванням і контролем і, здійснюваних органами та спеціалізованими установами Ради Європи з метою відстеження виконання державами-членами взятих на себе зобов'язань, а також запобігання порушень прав людини та зміцнення демократичної стабільності в Європі.

Як зазначалось, предметом міжнародно-правового моніторингу, в тому числі моніторингу Ради Європи, є зобов'язання держав. У контексті права Ради Європи йдеться про зобов'язання держав-членів цієї організації.

Зобов'язання держав-членів Ради Європи можна розділити на дві основні групи:

— зобов'язання, які держави беруть на себе при вступі до організації. До кола цих зобов'язань відносяться: статутні зобов'язання держав-членів РЄ, зобов'язання щодо підписання певних договорів РЄ, зобов'язання з реформування національного законодавства, проведення адміністративних реформ, політичні зобов'язання;

— зобов'язання, які держави беруть на себе відповідно до договорів Ради Європи, до яких вони приєдналися. Ці зобов'язання прямо пов'язані з предметом того чи іншого договору Ради Європи.

Відповідно, існує два основні види моніторингу Ради Європи залежно від його предмету:

— моніторинг зобов'язань, які держави беруть на себе при вступі до Ради Європи;

— моніторинг договірних зобов'язань держав — членів Ради Європи.

Особливим видом моніторингу Ради Європи залежно від його предмету є моніторинг виконання рішень Європейського суду з прав людини державами-сторонами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 1950 р.

Класифікація моніторингу залежно від предмету, на наш погляд, є найбільш змістовною та включає в себе всі інші підвиди моніторингу Ради Європи, а саме:

— за формою (юридичний і політичний);

— за колом суб'єктів, які здійснюють моніторинг (моніторинг Комітету Міністрів Ради Європи, моніторинг Парламентської Асамблеї Ради Європи, моніторинг Генерального Секретаря Ради Європи, моніторинг Конгресу місцевих та регіональних влад Європи та моніторинг інших інституцій, створених на основі часткових угод або актів статутних органів). Слід зауважити, що цей вид моніторингу може бути тематичним, або орієнтованим на певну(і) державу(ви);

— за напрямками діяльності Ради Європи (демократія, права людини, верховенство права, соціальний вимір, освіта, культура, спорт та ін.).

Моніторинг зобов'язань держав-членів Ради Європи може здійснюватись за допомогою запланованих і незапланованих візитів до держав, звітів урядів, систем колективного та індивідуального оскарження, звітів, заснованих на візитах експертів у держави-члени з метою встановлення фактів.

Слід окремо зауважити, що на відміну від чітко встановленої процедури моніторингу зобов'язань, які держави беруть на себе при вступі до Ради Європи та щодо виконання рішень ЄСПЛ, процедура моніторингу щодо виконання договірних зобов'язань держав-членів Ради Європи, хоча і здійснюється на основі спільних принципів, але регулюється у кожному конкретному випадку нормами, передбаченими певним договором (як правило, передбачається створення спеціального комітету (комісії) або системи регулярних доповідей держав-учасниць). Переважна більшість договорів Ради Європи не передбачають жодного спеціального механізму моніторингу зобов'язань держав-учасниць.

Ключові слова: міжнародно-правовий моніторинг, міжнародний контроль,

право Ради Європи, види моніторингу Ради Європи, зобов'язання держав-членів Ради Європи.

У статті досліджується співвідношення понять міжнародно-правовий моніторинг і міжнародний контроль, виявлено відмінності предмету моніторингу у міжнародному праві і правовій системі України. Автором виявлені особливості моніторингу Ради Європи, запропоноване поняття та здійснено класифікацію моніторингу Ради Європи.

В статье исследуется соотношение понятий международно-правовой мониторинг и международный контроль, выявлены различия предмета мониторинга в международном праве и правовой системе Украины. Автором выявлены особенности мониторинга Совета Европы, предложено понятие и осуществлена классификация мониторинга Совета Европы.

The article examines the correlation of the notions of international law and international monitoring controls revealed differences monitored in international law and the legal system of Ukraine. The author of the features of monitoring the Council of Europe, the proposed concept and the classification of monitoring the Council of Europe.

Література

1. Арзамасов Ю. Г. Техника правового мониторинга в нормотворческом процессе [Електронний ресурс] / Ю. Г. Арзама-

сов, Я. Е. Наконечный. — Режим доступу : www.hse.ru/data/2012/02/10/1263474219/2012.pdf

2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. — К. : Укр. енцикл., 2001. — 789 с.

3. Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах. Мониторинг правовых систем / ООН. — Нью-Йорк ; Женева, 2006. — 63 с.

4. Медведєва М. О. Теоретичні та практичні аспекти реалізації міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища / М. О. Медведєва ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Ін-т міжнар. відносин. — К. : Фенікс, 2012. — 484 с.

5. Fitzmaurice M. A. *International protection of the environment* / M. A. Fitzmaurice. — The Hague ; Boston ; London : Martinus Nijhoff Publishers, 2002. — 448 p.

6. Тиунов О. И. О роли международно-правового мониторинга и международного контроля в развитии Евразийской экономической интеграции // Евразийский юридический журнал. — 2012. — № 10. — С. 5–10.

7. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; под ред. М. Ю. Тихомирова. — М., 1997. — 526 с.

8. Gauthier de Beco *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*. — Routledge Research in Human Rights Law, 2011. — 248 p.

9. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. — М. : Изд-во МГТУ, 2009. — 196 с.