

Парламентське дослідження щодо особливостей виконання міжнародних договорів, у тому числі на тимчасово окупованих територіях*

Анотація. Результати парламентського дослідження містять аналіз порядку та процедур надання юридичної сили міжнародному договору в державі, а також здійснення відступів та застережень до ратифікованих міжнародних договорів. Наведено дослідження особливостей порядку розгляду й затвердження відступу та/або застережень до міжнародних договорів на національному рівні різних держав (на прикладі договорів про права людини). Okремо досліджено досвід Грузії та Молдови щодо застережень до міжнародних договорів у контексті їх виконання на тимчасово окупованих Російською Федерацією (далі – РФ) територіях.

Ключові слова: міжнародні зобов'язання, міжнародний договір, ратифікація, відступ, застереження, тимчасово окупована територія, воєнний стан, надзвичайний стан.

I. Вступна частина

Внаслідок збройної агресії РФ проти України гостро постало питання про неможливість виконання Україною її зобов'язань за окремими міжнародними договорами на тимчасово окупованій території, а також про необхідність врахування цих обставин під час укладання і ратифікації Україною нових міжнародних договорів.

Збройні конфлікти завжди мали серйозний вплив на міжнародні відносини, що не лише позначалося на взаєминах сторін, а мало також негативні наслідки й для третіх держав. Водночас сучасне міжнародне право, яке з часу утворення Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) формувалося на основі загальної концепції «право проти війни» (*jus contra bellum*) і на засадах обов'язковості виконання міжнародних договорів (*pacta sunt servanda*), напрацьовувало підходи, відповідно до яких у випадках збройних конфліктів (коли їх ведення здійснювалося без їх проголошення чи визнання з боку держави-агресора) не відбувалося б розірвання дипломатичних відносин і не припинялися двосторонні договори. Цим пояснюється відсутність у міжнародному праві загальних підходів та уніфікованих механізмів щодо застосування державою відступу та/або застережень від її зобов'язань за міжнародними договорами через неможливість їх виконання у зв'язку зі збройним конфліктом.

Необхідність цього дослідження, підготовленого за зверненням Комітету Верховної Ради України з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва, пояснюється тим, що під час розгляду законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України в Комітеті регулярно виникає ситуація, коли подані ратифікаційні законопроекти не містять заяви чи іншого повідомлення про наявність тимчасово окупованої території України

внаслідок збройної агресії РФ і про неможливість виконання на цій території таких міжнародних договорів або забезпечення їх виконання державою Україна.

II. Основна частина

Право міжнародних договорів

Основоположним міжнародно-правовим актом у сфері права міжнародних договорів є Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 року¹ (далі – Віденська конвенція), якою закріплені загальні міжнародно-правові норми, що стосуються двосторонніх і багатосторонніх міжнародних договорів. Зокрема, нею встановлено й положення щодо припинення дії міжнародного договору. Україна приєдналася до Конвенції у 1986 році із застереженням та заявою. Однак, Віденська конвенція не врегульовує правові аспекти можливого впливу збройного конфлікту та його наслідків на виконання державою міжнародного договору у цілому або в частині; ускладнення щодо виконання договору у просторі, наприклад, на окупованій частині території держави у зв'язку з відсутністю можливості здійснення ефективного контролю територій внаслідок збройної агресії іншої держави; а також правові механізми реагування на такі виклики з метою забезпечення правової визначеності щодо можливостей виконання договірних зобов'язань та усунення ризиків невиконання. Так, положення цієї Конвенції, як визначено у її статті 73, не вирішують наперед ні одного з питань, які можуть виникнути щодо договору з правонаступництва держав, з міжнародної відповідальності держави або з початку воєнних дій між державами.

У зв'язку з недостатністю визначеності цих питань у міжнародному праві та практиці міжнародних відносин у 1985 році Інститутом міжнародного права було прийнято резолюцію «Вплив збройних конфліктів на договори»².

У 2004 році Комісія міжнародного права ООН включила тему про вплив збройних конфліктів на договори в програму своєї роботи, за результатами чого у 2011 році Комісією прийнято проект статей із коментарями на цю тему³. Рекомендовані Комісією до розгляду Генеральною Асамблеєю, статті були предметом кількох резолюцій ГА ООН (66/99 та 69/125 від 9 та 10 грудня 2011 р. відповідно), в яких передбачено повернутися до питання статей та надання їм форми пізніше, у 2017 році. Утім, статті не отримали подальшого затвердження, однак виділили основний принцип – існування збройного конфлікту *ipso facto* не припиняє або не зупиняє дію договорів між державами-сторонами цього конфлікту або між державою-стороною збройного конфлікту та державою, яка не є його стороною. Зазначений принцип покликаний сприяти забезпеченню правової стабільності міжнародних відносин.

¹ Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BF%D0%B8%D0%BD%D0%B5%D0%BD#w1_3

² The Effects of Armed Conflicts on Treaties. INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. Session of Helsinki – 1985. URL: https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1985_hel_03_en.pdf

³ Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties, with commentaries. URL: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_10_2011.pdf

У контексті конвенційного досвіду щодо вчинення державою відступів від її зобов'язань за міжнародними договорами інтерес представляє Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод із протоколами (далі – ЄКПЛ) від 4 листопада 1950 р.⁴, статтею 15 якої встановлено, що «під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом».

Також Керівний комітет Ради Європи з прав людини (Steering Committee for Human Rights, CDDH) за результатами засідання від 21 лютого 2023 року підготував Звіт про практику держав-членів щодо відступів від ЄКПЛ у кризових ситуаціях⁵, зосереджений, головним чином, на питаннях, які стосуються стандартів Ради Європи щодо надзвичайних заходів, надзвичайного стану та відступів. Звіт підготовлений на основі огляду національної практики 28 держав-членів Ради Європи щодо відступів від Конвенції відповідно до частини першої статті 15, що допускає відступ лише «під час війни чи іншої надзвичайної ситуації, що загрожує життю нації». У Звіті також коротко розглядаються відступи від інших міжнародних договорів з прав людини, зокрема Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (далі – МПГПП). У Звіті узагальнено практику правотлумачення норм Конвенції, зокрема в частині визначення: умов, причин вжиття відступів від зобов'язань (війна та інша надзвичайна ситуація, що загрожує життю нації) (пункти 10–12); змісту відступу з погляду його ефективності стосовно заходів, які «суворо вимагаються гостротою ситуації» (пункт 15); вимоги пропорційності; прав, від яких не можна відступати (пункти 16, 17); процесуальних вимог щодо відступів (пункти 19–22).

При тому, що Звіт не встановлює стандартів, не оцінює національну практику й не визначає приклади належної практики щодо застосування відповідних стандартів, він може слугувати джерелом для порівняльного аналізу певних аспектів правозастосовного досвіду.

Зарубіжний досвід відступу держав від зобов'язань за договорами про права людини

У законодавстві деяких держав (Фінляндія, Латвія, Іспанія і Туреччина) передбачено ***спеціальну процедуру*** щодо розгляду питання про відступ від зобов'язань за Європейською конвенцією з прав людини чи іншими міжнародними договорами про права людини.

Так, у **Фінляндії** Закон про надзвичайні повноваження, метою якого є захист суспільних і національних інтересів у надзвичайних ситуаціях, допускає відступи від

⁴ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950: Міжнародний документ. Рада Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

⁵ Report on member States' practice in relation to derogations from the ECHR in situations of crisis: Steering Committee for Human Rights (CDDH), 1458th meeting, 1 March 2023. URL: <https://rm.coe.int/0900001680aa04d8>

договорів про права людини, які є обов'язковими для Фінляндії, лише у зв'язку з найсерйознішими воєнними кризами, які загрожують існуванню держави. В інших надзвичайних ситуаціях від держави вимагається діяти в межах обмежень, дозволених цими договорами. Застосування цього Закону базується на «сильному та прозорому парламентському контролі»: уряд має подавати до парламенту укази щодо використання повноважень відповідно до Закону про надзвичайні повноваження. Парламентський конституційно-правовий комітет наголосив на необхідності дотримання зобов'язань щодо прав людини при застосуванні вищезазначеного законодавства, а тому вимагає від Уряду проведення оцінки впливу на права людини. Відступ можливий лише після оголошення надзвичайного стану урядом спільно з президентом. Остаточне рішення про відступ приймається на пленарному засіданні уряду за поданням Міністерства закордонних справ. Рішення щодо поновлення / продовження або скасування відступу приймаються таким же чином. У лютому 2022 року уряд запустив комплексну реформу Закону про надзвичайні повноваження, яка, імовірно, також перегляне положення про відступи.

У **Латвії** стаття 8 Закону про надзвичайну ситуацію та надзвичайний стан дозволяє Кабінету міністрів при оголошенні надзвичайної ситуації передбачити «повне або часткове зупинення виконання зобов'язань, викладених у міжнародних угодах, якщо виконання це може мати негативний вплив на здатність запобігати або подолати загрозу національній безпеці». Це дозволяє уряду відступати від договірних зобов'язань за вказаних виняткових обставин. Остаточне рішення приймає міністерство, відповідальне за виконання відповідних договірних зобов'язань. Для ЄКПЛ і МПГПП – це Міністерство закордонних справ, яке проводить оцінку необхідності відступу на основі обсягу та характеру заходів, вжитих Кабінетом міністрів, у світлі практики Європейського суду з прав людини щодо застосування відповідних положень ЄКПЛ (і рішень Комітету ООН з прав людини щодо МПГПП). Хоча в Законі про надзвичайну ситуацію та надзвичайний стан безпосередньо не передбачено, що відступ можливий лише за умови введення надзвичайного стану, Закон «Про боротьбу з поширенням інфекції Covid-19» запровадив цю вимогу. Повідомлення про відступ надсилається протягом обмеженого періоду часу, який зазвичай відповідає тому, протягом якого діють надзвичайні заходи. Ці заходи постійно переглядаються, і будь-яка зміна в заходах призведе до перегляду відступу; якщо заходи будуть скасовані, відступ буде скасовано. Рішення про те, чи поновлювати / продовжувати чи відкликати відступ також приймається Міністерством закордонних справ на основі заходів, ухвалених Кабінетом міністрів.

В **Іспанії** стаття 37 Закону 25/2014 про договори та інші міжнародні угоди дозволяє зупинення договору відповідно до правил самого договору або загальних норм міжнародного права. Рішення про зупинення приймається Радою міністрів за пропозицією міністра закордонних справ і співробітництва за погодженням з міністерством, відповідальним за предмет договору (у випадку ЄКПЛ – Міністерством зовнішніх справ та співробітництва). На належним чином обґрунтованих підставах терміновості рішення може бути прийнято міністром закордонних справ і співробітництва, у разі необхідності, за погодженням з міністерством, відповідальним

за предмет договору. Міністерство закордонних справ і співробітництва має негайно звернутися за схваленням до Ради міністрів. У випадку найважливіших договорів, таких як ЄКПЛ, рішення має бути ратифіковане Парламентом. Якщо Парламент не схвалить цю ратифікацію, Уряд скасовує рішення про зупинення дії договору.

Хоча урядова процедура прийняття рішення про зупинення договору в Іспанії не включає оцінку впливу на права людини, парламент матиме можливість зробити це під час розгляду питання про ратифікацію рішення, а Омбудсмен зможе оцінити вплив на права людини у випадку зупинення дії такого договору, як, наприклад, ЄКПЛ. Поновлення або продовження зупинення передбачає ту саму процедуру, що й початкове рішення про зупинення. Зупинення може бути скасовано («скасування відступу») за рішенням уряду.

У **Туреччині** Президент може оголосити надзвичайний стан відповідно до умов і процедури, викладених у статті 119 Конституції та Законі про надзвичайний стан № 2935 від 25 березня 1983 року. Після завершення цього процесу зупинення прав та обов'язків, викладених у МПГПП та ЄКПЛ, розглядаються компетентними органами, які ухвалюють рішення про оголошення надзвичайного стану. Якщо рішення про зупинення буде прийнято, повідомлення про зупинення буде передано Міністерством закордонних справ Генеральному секретарю Ради Європи / Генеральному секретарю ООН у порядку, передбаченому в положеннях кожного міжнародного договору.

Законодавство таких держав, як **Нідерланди, Польща та Велика Британія**, містить **національні процедури** введення в дію окремих обмежень основоположних прав і свобод.

Так, у **Нідерландах** стаття 103 Конституції допускає відступ (*afwijken*) стосовно певних основних прав, що означає встановлення законодавцем обмежень. Такі відступи можливі лише після оголошення надзвичайного стану відповідно до Узгодженого акта про надзвичайні ситуації. Цей акт затверджується королівським указом з наступним повідомленням парламенту (States General (parliament)). Надзвичайний стан може бути скасований або королівським указом, або рішенням Парламенту. Ця система існує з 1996 року, але ніколи не використовувалася, отже Нідерланди не мали потреби коли-небудь серйозно розглядати відступ від ЄКПЛ.

У **Польщі** положення на конституційному, законодавчому та урядовому рівнях встановлюють правила та процедури, серед іншого, для виконання, припинення дії та зміни сфери застосування міжнародних договорів. Міністр, відповідальний за сферу, на яку поширюється договір, може подати до Ради міністрів запит про зупинення застосування міжнародного договору відповідно до його положень або загального міжнародного права. Цей запит має бути схвалений Радою міністрів і поданий для прийняття рішення Президенту (якщо договір було ратифіковано) на основі попередньої законодавчої згоди Парламенту (якщо Парламент дав згоду на ратифікацію договору, що, зокрема, стосується договорів про права людини, включаючи ЄКПЛ). Під час пандемії Covid-19 Міністерство закордонних справ розглядало можливість застосування *ad hoc* процедури, заснованої виключно на статті 15 ЄКПЛ, яка в Польщі має статус «загальнообов'язкового правового акта». Ця спеціальна процедура дозволила б Раді міністрів прийняти рішення про відступ від

зобов'язань за ініціативою міністра, відповідального за відповідні обмеження. Проте, після консультацій з Урядовим уповноваженим різні міністерства, відповідальні за заходи, пов'язані з Covid-19, визнали, що не було термінової потреби відступати від ЄКПЛ. Згідно із загальними правилами, які застосовуються в процесі прийняття рішень, рішення про зупинення ЄКПЛ має передбачати оцінку впливу на права людини.

У **Великій Британії** статті 14 і 16 Закону про права людини 1998 року закріплюють процедуру «призначення» відступу. Процедура фактично надає чинності відступу у внутрішньому праві, одночасно згідно з міжнародним правом, і не є процедурою прийняття рішення про відступ. «Призначення» має бути схвалено резолюцією обох палат Парламенту протягом 40 днів. Призначення буде дійсним протягом п'яти років, якщо його не продовжить Парламент. Якщо призначення втрачає чинність або не схвалюється Парламентом, відповідне право за ЄКПЛ набуває повної чинності в національному законодавстві, навіть якщо сам відступ залишається в силі з погляду міжнародного права. Хоча ані рішення про відступ, ані схвалення Парламентом призначення відступу не передбачають оцінки впливу на права людини, – якщо відступ стосується заходів, які були введені законодавством, Уряд проведе аналіз питань прав людини під час представлення законопроекту, який також буде розглядатися парламентським Спільним комітетом з прав людини. Парламентська процедура «призначення» відступу може також передбачати розгляд впливу на права людини. Оголошення надзвичайного стану не є передумовою для відступу; також жодна форма виняткового правового режиму не встановлює вимоги щодо відступу. Поновлення або продовження «призначення» відступу також вимагає схвалення Парламенту. Відступ припиняється, як тільки Уряд його відкличе.

Кілька держав (**Чехія, Данія, Естонія**) передбачають процедуру *ad hoc* для розгляду питання про відступ від ЄКПЛ за конкретних обставин.

У **Чехії** на початку пандемії Covid-19 навесні 2020 року відбулося листування між Урядовим уповноваженим з прав людини та Міністерством закордонних справ. Урядовий уповноважений вважав, що Чеській Республіці може бути доцільно відступити від своїх зобов'язань за Конвенцією, оскільки це дасть ширшу свободу розсуду для реагування на пандемію. Він також зазначив, що інші країни Східної Європи, які запровадили менш суворі заходи, відступили від них, і цей відступ стане сигналом того, що заходи слід оцінювати відповідно до надзвичайних, а не звичайних стандартів. Проте, Міністерство закордонних справ після консультацій з іншими національними суб'єктами, іноземними органами влади та відповідними міжнародними організаціями вважало, що не було достатніх причин для виправдання відступу. Це було наслідком того, що: вжиті заходи торкалися прав, які могли бути належним чином обмежені; більшість інших держав-членів ЄС дійшли такого висновку, який підтримав Секретаріат Ради Європи; і було важливо, щоб Чеська Республіка повністю поважала свої міжнародні зобов'язання. Чеська влада зазначила, що оцінка впливу на права людини була «дуже легкою» і «не було створено жодного аналітичного документа». Якби відступ від зобов'язань вважався необхідним, остаточне рішення, імовірно, прийняв би Уряд. У світлі цього в Чехії було прийнято

рішення, що «ймовірно, було б доцільно» переглянути процедуру, пов'язану з прийняттям рішення про відступ від ЄКПЛ.

У **Данії** передбачені консультації з Міністерством юстиції щодо будь-якої пропозиції заходів, які можуть втручатися в дію проголошених і гарантованих прав та свобод згідно з ЄКПЛ або відповідними договорами про права людини. Міністерство юстиції враховує можливу необхідність відступу, оцінює вплив запропонованого заходу на відповідні права та обов'язки, беручи до уваги інформацію щодо заходу від відповідних органів влади та прецедентну практику Європейського суду з прав людини. У разі, якби Міністерство юстиції дійшло висновку, що існує необхідність запровадити відступ від ЄКПЛ, воно вжило б необхідних заходів, щоб забезпечити інформування Генерального секретаря відповідно до статті 15 (3) ЄКПЛ.

У **Франції** щоразу, коли вживалися надзвичайні заходи, Юридичний директорат Міністерства Європи та закордонних справ (Legal Directorate of the Ministry of Europe and Foreign Affairs) вивчав пропорційність їх впливу на права, передбачені ЄКПЛ, у співпраці з міністерствами, відповідальними за вжиття заходів – Міністерством внутрішніх справ, Міністерством юстиції, а у випадку заходів, пов'язаних із Covid-19, – Міністерством охорони здоров'я, а також міністерством, відповідальним за заморські території. Ці заходи оцінюються відповідно до внутрішніх (зокрема, конституційних) стандартів, Конвенції, як її тлумачить Європейський суд з прав людини, та інших міжнародних договорів, учасником яких є Франція, зокрема МПГПП.

Процес включає оцінку впливу на права людини, яку проводить Підрозділ з прав людини Юридичного директорату Міністерства Європи та закордонних справ (Human Rights Sub-Directorate of the Legal Directorate of the Ministry of Europe and Foreign Affairs) на основі оцінок, проведених міністерствами, відповідальними за відповідні заходи, але з подальшим посиленням на стандарти Ради Європи, передусім ЄКПЛ. Ця оцінка може стати підставою для рекомендації щодо застосування статті 15 ЄКПЛ, якщо передбачені заходи можуть вийти за межі того, що дозволено ЄКПЛ. Оголошення надзвичайного стану не означає автоматично необхідності відступу від ЄКПЛ (Франція сім разів оголошувала надзвичайний стан на всій території або її частині з моменту ратифікації ЄКПЛ. Один раз – надзвичайний стан у сфері охорони здоров'я. Але лише двічі відступила від ЄКПЛ). Остаточне рішення про відступ від зобов'язань приймається Урядом, відповідальним перед Парламентом. Ті самі органи, які брали участь у початковому розгляді, продовжують оцінювати необхідність продовження відступу, а остаточне рішення приймає Уряд. Вони враховують розвиток надзвичайної ситуації, будь-які заходи, які були вжиті для усунення надзвичайної ситуації, і будь-які зміни в обставинах, які могли б вплинути на оцінку впливу на права людини.

У **Швейцарії** Федеральна рада кваліфікувала ситуацію з пандемією Covid-19 як «надзвичайну». Відповідно до закону про епідемії питання щодо відступу від ЄКПЛ та МПГПП обговорювалося між федеральними департаментами закордонних справ, юстиції та поліції. Усі, хто брав участь у цих дискусіях, погодилися, що вжиті заходи підпадають під обмеження, дозволені ЄКПЛ та МПГПП, утім питання відступу далі не розглядалося. Не було прийнято жодного офіційного рішення.

У контексті правових орієнтирів правозастосовної та законодавчої практики стосовно можливостей обґрунтування й вироблення пропозицій стосовно формулювань до заяв чи доручень щодо повідомлень про неможливість виконання міжнародних договорів на тимчасово окупованій внаслідок збройної агресії РФ території України, на нашу думку, доцільно брати до уваги відповідні міжнародно-правові прецедентні визначення та коментарі. Зокрема, прецедентні визначення «ефективного контролю» та принципу «відповідальності держави-окупанта стосовно прав людей на окупованих територіях», що сформульовані в рішеннях, в яких Європейський суд з прав людини встановив юрисдикцію держави-окупанта над окупованими територіями, як-то: Туреччини над північним Кіпром⁶, Росії над Придністров'ям⁷, Вірменії над територією Нагорного Карабаху⁸, Великої Британії над Іраком⁹.

Водночас правомірність відступу від зобов'язань за СКПЛ у зв'язку з обставинами окупації території держави, що регламентується визначеною у її статті 15 процедурою з обов'язковим поданням заяви про відступ¹⁰, вимагає дотримання таких умов:

(1) відступ може мати місце тільки під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації;

(2) заходи, що вживаються у відповідь на таку війну або суспільну небезпеку, не виходять за межі, яких вимагає гострота становища;

(3) заходи не повинні суперечити іншим зобов'язанням Держави згідно з міжнародним правом¹¹.

Це означає, що відповідні відступи доцільно узгоджувати в контексті змістовно пов'язаних або споріднених міжнародних договорів.

Особливості застосування застереження щодо територіального застосування міжнародного договору, у тому числі у випадках тимчасової окупації територій

Відповідно до статті 29 Віденської конвенції територіальна юрисдикція міжнародних договорів, якщо інший намір не впливає з договору або не встановлений в інший спосіб, розповсюджується для кожного учасника щодо всієї його території.

⁶ *Loizidou v Turkey (preliminary objections)*, no. 15318/89, від 23.03.1995 – § 62. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57920>

⁷ *Ilaşcu and others v. Moldova and Russia*, no. 48787/99, від 8.07.2004 URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61886>

⁸ *Chiragov and others v. Armenia*, no. 13216/05, Grand Chamber Judgment (Just satisfaction) від 01.12.2017. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-179554>

⁹ *Al-Skeini and others v. the United Kingdom Judgment (Merits and Just Satisfaction)*, no. 55721/07 від 07.06.2011. – paras. 137-140. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105606>

¹⁰ Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights : Derogation in time of emergency . Updated on 31 August 2022. URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_art_15_eng#:~:text=Article%2015%20C2%A7%201%20sets,the%20situation%3B%20and%20E2%96%AA%20the

¹¹ Посібник зі статті 15 СКПЛ. Відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації. Рада Європи/Європейський суд з прав людини, 2016. 14 с. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_UKR.pdf ; Див. перелік сучасних відступів. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf

Водночас зазначена концепція юрисдикції не завжди обмежується національною територією, навіть якщо, як у випадку ЄКПЛ, зобов'язання поважати права людини гарантуються кожному, хто перебуває під юрисдикцією Договірної сторони. Зокрема, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Лоїзиду проти Туреччини»¹² зазначено, що «...беручи до уваги об'єкт і мету Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, відповідальність Договірної сторони може також виникати, коли внаслідок воєнних дій – законних чи незаконних – вона здійснює ефективний контроль над територією за межами своєї національної території. Зобов'язання забезпечувати на такій території права і свободи, викладені в Конвенції, впливає з факту такого контролю, незалежно від того, здійснюється він безпосередньо, через збройні сили чи через підпорядковану місцеву адміністрацію».

В оцінці Робочої групи Ради Європи з питань сумісності грузинського законодавства зі стандартами Європейської конвенції з прав людини та Протоколів до неї також зазначено¹³, що держава-учасниця Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод не може нести відповідальність за дії або бездіяльність, вчинені на територіях, що знаходяться поза її контролем.

Застереження щодо територіального застосування міжнародного договору застосовуються державами при підписанні, ратифікації, прийнятті чи затвердженні договорів. Застереженням є одностороння заява в будь-якому формулюванні і під будь-якою назвою, зроблена державою при підписанні, ратифікації, прийнятті чи затвердженні договору або приєднанні до нього, за допомогою якого вона бажає виключити або змінити юридичну дію певних положень договору в їх застосуванні до цієї держави. У 1995 році в доповіді спеціального доповідача Комісії з міжнародного права Алена Пелле про законодавство та практику щодо застережень до міжнародних договорів¹⁴ зазначено, що застереження обмежують або змінюють дію договорів, але вони можуть сприяти розвитку міжнародних відносин, дозволяючи державам брати участь у договорах, в яких вони не брали б участі без застережень.

Процедура, яка стосується застережень, регламентується Розділом 2 Віденської конвенції та додатково узагальнена в Посібнику Комісії з міжнародного права із практики щодо застережень до договорів¹⁵.

Важливо, на наш погляд, акцентувати увагу на окремих аспектах такої процедури. По-перше, це письмове формулювання застережень із зазначенням причин, наскільки це можливо. По-друге, належний рівень представництва з метою

¹² Judgment of the European Court of Human Rights in CASE OF LOIZIDOU v. TURKEY (Application no. [15318/89](https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57920)) 23 March 1995. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57920>

¹³ COMPATIBILITY OF GEORGIAN LEGISLATION WITH THE STANDARDS OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS AND ITS PROTOCOLS. URL: <https://rm.coe.int/16806f1401>

¹⁴ First report on the law and practice relating to reservations to treaties : preliminary report / by Alain Pellet, Special Rapporteur. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/181655?ln=ru&v=pdf>

¹⁵ Guide to Practice on Reservations to Treaties 2011. URL: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_8_2011.pdf

формулювання застереження на міжнародному рівні. Компетентний орган і процедура, якої слід дотримуватися на внутрішньому рівні для формулювання застереження, визначаються внутрішнім правом кожної держави або відповідними правилами кожної міжнародної організації. Держава чи міжнародна організація не може посилатися на те, що застереження було сформульоване з порушенням положення внутрішнього права цієї держави або правил цієї організації щодо компетенції та процедури формулювання застережень з метою визнання недійсними такого застереження.

Якщо застереження зроблено при підписанні договору, який підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню, воно повинне бути офіційно підтверджене державою, яка зробила застереження, при вираженні нею своєї згоди на обов'язковість для неї цього договору. У цьому разі застереження вважається зробленим у день його підтвердження.

Відповідно до статті 19 Віденської конвенції «держави може при підписанні, ратифікації, прийнятті або затвердженні договору або приєднанні до нього формулювати застереження, за винятком тих випадків, коли:

- a) це застереження забороняється договором;
- b) договір передбачає, що можна робити тільки певні застереження, до числа яких це застереження не належить; або
- c) у випадках, які не підпадають під дію пунктів "a" і "b", – застереження є несумісним з об'єктом і цілями договору».

Застереження не допускаються, наприклад: Римським Статутом Міжнародного Кримінального Суду¹⁶ (стаття 120); Стокгольмською конвенцією про стійкі органічні забруднювачі¹⁷ (стаття 27); Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар¹⁸ (стаття 18) тощо. У договорах також може бути визначено «неявно» заборону щодо формулювання застережень. Наприклад, загальноновизнано¹⁹, що міжнародні трудові договори «неявно» забороняють застереження через мету Міжнародної організації праці (МОП), яка прагне зробити умови праці однаковими в усьому світі. Окремі міжнародні договори дозволяють лише застереження щодо конкретно визначених положень (наприклад, стаття 10 Міжнародної конвенції про арешт суден 1999 року²⁰).

Стаття 57 ЄКПЛ обмежує застереження та містить таке формулювання:

«1. Будь-яка держава може при підписанні цієї Конвенції або депонуванні своєї ратифікаційної грамоти зробити застереження стосовно будь-якого

¹⁶ Римський Статут Міжнародного Кримінального Суду. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text

¹⁷ Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі. Ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі» від 18 квітня 2007 року N 949-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_a07#Text

¹⁸ Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_215#Text

¹⁹ Final Clauses of Multilateral Treaties UNITED NATIONS PUBLICATION Sales No. E.04.V.3 ISBN 92-1-133572-8. URL: <https://treaties.un.org/doc/source/publications/FC/English.pdf>

²⁰ Міжнародна конвенція про арешт суден 1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_700#Text

окремого положення Конвенції з огляду на те, що будь-який чинний на той час на її території закон не відповідає цьому положенню. Застереження загального характеру згідно із цією статтею не дозволяються.

2. Будь-яке застереження, зроблене згідно із цією статтею, має містити стислий виклад відповідного закону.».

Водночас Протокол № 12 до ЄКПЛ містить окрему статтю щодо його територіального застосування, де зазначено, що будь-яка держава під час підписання або депонування своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про прийняття чи схвалення може точно визначити територію чи території, до яких застосовується цей Протокол.

Відповідно до статті 20 Віденської конвенції застереження, прямо дозволене договором, не вимагає будь-якого подальшого прийняття іншими договірними державами, якщо це не передбачено цим договором.

Наприклад, стаття 14 Конвенції Тампере про надання телекомунікаційних ресурсів для пом'якшення наслідків лих та здійснення операцій з надання допомоги²¹ передбачає:

«1. При остаточному підписанні, ратифікації або присданні до цієї Конвенції або будь-якої поправки до неї держава-учасниця може зробити застереження.

2. Держава-учасниця може в будь-який час відкликати своє попереднє застереження шляхом письмового повідомлення депозитарію. Таке зняття застереження набирає чинності негайно після повідомлення депозитарію.».

Якщо з обмеженої кількості держав, які брали участь у переговорах, і з об'єкта та цілей договору випливає, що застосування договору в цілому між усіма його учасниками є істотною умовою для згоди кожного учасника на обов'язковість для нього договору, то застереження вимагає прийняття його всіма учасниками.

В інших випадках, і якщо договір не передбачає інше, положення Віденської конвенції містить такі правила:

а) прийняття застереження іншою договірною державою робить державу, яка сформулювала застереження, учасником цього договору відносно держави, яка прийняла застереження, якщо договір є чинним або коли він набирає чинності для цих держав;

б) заперечення іншої договірної держави проти застереження не перешкоджає набранню договором чинності між державою, яка заперечує проти застереження, і державою, яка сформулювала застереження, якщо держава, яка заперечує проти застереження, певно не заявить про протилежний намір;

с) акт, який виражає згоду держави на обов'язковість для неї договору і містить застереження, набирає чинності, як тільки принаймні одна з інших договірних держав прийме це застереження.

²¹ The Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/1492818?ln=en>

Так, наприклад, **Грузія** неодноразово робила застереження і заяви щодо незастосування положень міжнародних договорів до відновлення повної юрисдикції Грузії на окупованих територіях, застосовуючи різні формулювання в ратифікаційній грамоті, переданій на зберігання депозитарію. Наприклад²²: «буде застосовуватися на тій частині території Грузії, де Грузія здійснює свою повну юрисдикцію» (декларація, що міститься в ратифікаційній грамоті, переданій на зберігання 10 січня 2008 р до Кримінальної конвенції про корупцію); «знімає свою відповідальність за порушення положень Протоколу на територіях Абхазії та Цхінвальського регіону до відновлення повної юрисдикції Грузії над цими територіями» (декларація, що міститься в ратифікаційній грамоті, передана на зберігання 15 червня 2001 р. до Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод); «до відновлення повної юрисдикції Грузії на територіях Абхазії та Цхінвальського регіону вона не може бути притягнута до відповідальності за порушення на цих територіях положень Протоколу № 13» (декларація, що міститься в ратифікаційній грамоті, передана на зберігання 22 травня 2003 р. до Протоколу № 13 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо скасування смертної кари за будь-яких обставин).

У Постанові Парламенту Грузії № 1243-I від 27.12.2001 р. «Про ратифікацію Першого протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод»²³ зазначено: «Грузія заявляє, що через поточну ситуацію в Абхазії та Цхінвальському регіоні влада Грузії позбавлена можливості взяти на себе відповідальність за дотримання та захист положень цієї Конвенції та додаткових протоколів до неї, тому до відновлення юрисдикції Грузії в Абхазії та Цхінвальському регіоні Грузія знімає із себе відповідальність за самопроголошену незаконну діяльність на згаданих територіях, порушення владою положень Першого протоколу».

Постановою Парламенту № 4086 від 22.12.2006 р. «Про внесення змін до Постанови Парламенту Грузії № 3697-II від 24 листопада 2006 року «Про приєднання до Конвенції Ради Європи про боротьбу з торгівлею людьми»²⁴ уточнено текст акта про приєднання до Конвенції Ради Європи про боротьбу з торгівлею людьми і передбачено, що дія Конвенції поширюється на ту частину території Грузії, над якою Грузія здійснює повну юрисдикцію. Варто також зазначити, що застереження до Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії

²² Reservations and Declarations for: Georgia. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/concerning-a-given-state-or-the-european-union-?module=declarations-by-state&territoires=&codeNature=0&codePays=GEO&numSte=&enVigueur=true&ddateDebut=05-05-1949&ddateStatus=05-15-2024>

²³ „ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპის კონვენციის პირველი ოქმის რატიფიცირების შესახებ“. URL: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/41170?publication=0>

²⁴ „ადამიანებით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ ევროპის საბჭოს კონვენციასთან შეერთების თაობაზე“ საქართველოს პარლამენტის 2006 წლის 24 ნოემბრის №3697–III დადგენილებაში ცვლილებების შეტანის შესახებ. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/44272?publication=0>

торгівлі людьми²⁵ обмежуються (стаття 45), натомість територіальне застосування Конвенції передбачає можливість держави під час підписання або передачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти, документа про ухвалення, затвердження або приєднання визначити територію або території, до яких застосовується ця Конвенція.

У згаданій вище оцінці Робочої групи Ради Європи з питань сумісності грузинського законодавства зі стандартами Європейської конвенції з прав людини до неї зазначено, що Грузія не завжди була послідовною у відповідних питаннях під час ратифікації ЄКПЛ, оскільки територіальні декларації були прийняті лише до Протоколів 1, 12 та 13.

Закон **Молдови** № 51 від 07.03.2008 р. «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму»²⁶ містить таке положення: «На підставі статті 25 Конвенції Республіка Молдова заявляє, що до повного відновлення її територіальної цілісності положення Конвенції застосовуються лише до території, яка фактично контролюється владою Республіки Молдова».

Аналогічні положення містяться в законах про ратифікацію Міжнародної конвенції про боротьбу з актами ядерного тероризму²⁷, Конвенції ООН проти корупції²⁸, Конвенції Ради Європи про боротьбу з торгівлею людьми²⁹ тощо. Водночас під час ратифікації конвенцій Міжнародної організації праці відповідні декларації не проголошувалися.

Разом із тим, Європейських суд з прав людини при розгляді справи «Ілашку та інші проти Молдови та Росії»³⁰ визнав неприйнятність декларації Молдови, що містилася в ратифікаційній грамоті до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, переданій на зберігання депозитарію 12 вересня 1997 р.³¹, про неспроможність Республіки Молдови гарантувати дотримання положень Конвенції щодо бездіяльності та дій, вчинених органами самопроголошеної Придністровської республіки на території, яка фактично контролюється такими органами, доки конфлікт не завершиться в регіоні.

²⁵ Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми. Ратифіковано Законом України №2530- VI від 21.09.2010 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_858#Text

²⁶ LEGE Nr. 51 din 07.03.2008 pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei privind prevenirea terorismului URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=327386>

²⁷ LEGE Nr. 20 din 21.02.2008 pentru ratificarea Convenției internaționale privind suprimarea actelor de terorism nuclear URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=327206>

²⁸ LEGE Nr. 158 din 06.07.2007 pentru ratificarea Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=324536>

²⁹ LEGE Nr. 67 din 30.03.2006 pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=315881>

³⁰ Judgment of the European Court of Human Rights in Case OF ILAȘCU AND OTHERS v. MOLDOVA AND RUSSIA (Application no. 48787/99) 8 July 2004 URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre/?i=001-61886>

³¹ Reservations and Declarations for Treaty No.005 - Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 005) URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=005&codeNature=10&codePays=MOL>

Національна практика

У 2015 році Верховною Радою України схвалено Заяву «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод». Документом передбачено відступ від окремих зобов'язань, визначених пунктом 3 статті 2, статтями 9, 12, 14 та 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтями 5, 6, 8 та 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, на період до повного припинення збройної агресії Російської Федерації, а саме до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, керованих, контрольованих і фінансованих Російською Федерацією, російських окупаційних військ, їх військової техніки з території України, відновлення повного контролю України за державним кордоном України, відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій території України.³²

Згодом Україна повідомила Секретаріат Ради Європи про зміну переліку винятків із власних зобов'язань за документами Ради Європи, у тому числі щодо ЄКПЛ³³.

Україна має також практику ратифікації міжнародних договорів із вчиненням відповідних заяв про відступ. Наприклад, Закон України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів» від 20.05.2020 р. № 631-IX³⁴ містить заяви, зокрема відступ такого змісту: *«Україна заявляє, що внаслідок збройної агресії Російської Федерації виконання Україною зобов'язань, передбачених Конвенцією, на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі не гарантується до повного відновлення конституційного ладу України на цих територіях»*. Таке положення узгоджується зі статтею 18 Конвенції, згідно з якою «будь-яка держава може при підписанні або здачі на зберігання ратифікаційної грамоти, документа прийняття, затвердження або приєднання визначити територію або території, на які поширюється дія цієї Конвенції».

Водночас законодавство України не містить спеціальних механізмів та/чи процедур щодо вчинення відступу від міжнародних зобов'язань України у зв'язку з неможливістю їх виконання в умовах надзвичайної ситуації, зокрема збройної агресії РФ.

Законом України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р. № 1906-IV³⁵ регулюються, у тому числі, питання щодо надання згоди держави на обов'язковість для неї міжнародного договору та вчинення застережень і заяв.

³² Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» : Постанова Верховної Ради України від 21.05.2015 № 462-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/462-19#Text>

³³ Note verbale. URL: <https://rm.coe.int/1680a5b0b0>

³⁴ Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів: Закон України від 20.05.2020 р. № 631-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-IX#Text>

³⁵ Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15/find?text=%F0%E0F2%E8F4%B3%EA%E0F6#Tex>

Частиною третьою статті 4 Закону визначено, що пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України подаються Міністерством закордонних справ України (далі – МЗС). Інші центральні органи виконавчої влади та державні колегіальні органи, а також Верховний Суд, Національний банк України, Офіс Генерального прокурора подають пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України разом із МЗС. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації подають пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України через МЗС, інший центральний орган виконавчої влади, до компетенції якого належать питання, які пропонуються для врегулювання міжнародним договором. Пропозиції про укладення міжнародних договорів України подаються після проведення Міністерством юстиції України правової експертизи щодо відповідності проекту міжнародного договору Конституції та законам України.

Відповідно до частини третьої, абзацу другого та третього частини п'ятої статті 9 цього Закону МЗС визначено відповідальним за підготовку та подання пропозицій щодо ратифікації міжнародного договору України Президентів України або Кабінету Міністрів України, які, своєю чергою, розглядають пропозиції щодо ратифікації міжнародного договору України і приймають рішення про внесення на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи проекту закону про ратифікацію міжнародного договору України (частина шоста статті 9).

Отже, МЗС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин. Згідно з Положенням про Міністерство закордонних справ України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 281³⁶, МЗС відповідно до покладених на нього завдань: вносить Президентів України або Кабінетові Міністрів України, зокрема разом з іншими центральними органами виконавчої влади, пропозиції щодо укладення, припинення чи зупинення дії міжнародних договорів України, а також погоджує подання зазначеними органами таких пропозицій; здійснює загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів України, у тому числі іншими сторонами, забезпеченням реалізації прав, що впливають з таких договорів для України, вносить Президентів України або Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо вжиття необхідних заходів з метою забезпечення виконання міжнародних договорів України (підпункти 23, 25 пункту 4). Наведені положення дають підстави вважати, що питання з підготовки заяв чи доручень щодо повідомлень депозитарію / договірних сторін про неможливість виконання міжнародних договорів на тимчасово окупованій внаслідок збройної агресії РФ території України належать виключно до компетенції МЗС.

³⁶ Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF/find?text=%EF%F0%EE%E5%EA%F2#Text>

Частиною четвертою статті 9 Закону України «Про міжнародні договори України» визначено перелік документів, що включаються до пропозиції щодо ратифікації міжнародного договору України, серед яких, зокрема: проект закону про ратифікацію міжнародного договору України; супровідна (пояснювальна) записка, в якій обґрунтовується доцільність укладення міжнародного договору України, визначаються його вірогідні політичні, правові, соціально-економічні, гуманітарні та інші наслідки, а також суб'єкти виконання міжнародного договору України тощо. Відповідно до статті 10 Закону при підписанні, ратифікації, затвердженні, прийнятті міжнародного договору або приєднанні до нього можуть бути зроблені заяви та сформульовані застереження до його положень відповідно до норм міжнародного права. З урахуванням викладеного, вважаємо, що *до числа зазначених документів можна було б включити довідку/обґрунтування щодо оцінки можливостей виконання Україною відповідного міжнародного договору на тимчасово окупованій внаслідок збройної агресії Російської Федерації території України з визначенням, у разі такої обґрунтованої необхідності, пропозиції з учинення необхідних повідомлень щодо відступів або застережень, заяв чи доручень, а також включення відповідних положень до проекту закону про ратифікацію.*

Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р. № 1207-VII³⁷ прийнятий з урахуванням того, що дії РФ на території України грубо порушують принципи та норми міжнародного права, та з метою визначити особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях України. Статтею 1 цього Закону встановлено правові засади визначення правового статусу тимчасово окупованої території України, зокрема передбачено, що тимчасово окупована Російською Федерацією територія України (далі – тимчасово окупована територія) є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (частина перша); правовий статус тимчасово окупованої території, а також правовий режим на тимчасово окупованій території визначаються цим Законом, іншими законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, принципами та нормами міжнародного права (частина друга). Встановлено також дати початку тимчасової окупації Російською Федерацією окремих територій України та порядок визначення відповідних територій України тимчасово окупованими.

Статтею 1-1 цього Закону визначено, що тимчасово окупована територія – це частини території України, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють

³⁷ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>

фактичний контроль або в межах яких збройні формування Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль з метою встановлення окупаційної адміністрації Російської Федерації.

Верховна Рада України ухвалила цей Закон, зазначивши в його преамбулі, що основою гуманітарної, соціальної та економічної політики держави Україна стосовно населення тимчасово окупованої території України є захист і повноцінна реалізація національно-культурних, соціальних та політичних прав громадян України, у тому числі корінних народів та національних меншин, та водночас, підтверджуючи Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав і основоположних свобод», схвалену Постановою Верховної Ради України від 21 травня 2015 року № 462-VIII. У контексті цього, на наш погляд, є підстави розглянути можливість доповнення частини першої статті 1 цього Закону положенням, яким передбачити, що *Україна може зробити заяву, що внаслідок збройної агресії Російської Федерації виконання Україною зобов'язань, передбачених відповідним міжнародним договором України, на частинах її території, що визнані тимчасово окупованими відповідно до цього Закону, не гарантується до повного відновлення на них конституційного ладу України.*

Главою 32 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI³⁸, визначено порядок надання Верховною Радою законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсації міжнародних договорів України. Статтею 192 Регламенту передбачено, що Верховна Рада надає законом згоду на обов'язковість міжнародних договорів України (ратифікація, затвердження, прийняття, приєднання) та здійснює денонсацію міжнародних договорів України відповідно до Конституції України, Закону України «Про міжнародні договори України», Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року та цього Регламенту. Статтею 194 Регламенту встановлено перелік супровідних документів до законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України. Серед них передбачено, з-поміж іншого, формулювання застережень України щодо міжнародного договору, якщо такі є (пункт 3 частини першої), та прогнози можливих наслідків надання згоди на обов'язковість відповідних міжнародних договорів (частина друга). З огляду на це та в контексті досліджуваного питання, вважаємо слушним запропонувати *доповнити цей перелік довідкою / обґрунтуванням щодо оцінки можливостей виконання Україною міжнародного договору на тимчасово окупованій внаслідок збройної агресії Російської Федерації території України з визначенням, у разі такої обґрунтованої необхідності, пропозиції з учинення необхідних повідомлень щодо відступів,*

³⁸ Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

застережень, заяв чи доручень, а також включення відповідних положень до проекту закону про ратифікацію.

Відповідно до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», яким визначено правовий статус комітетів Верховної Ради України, їх функції та організаційні основи діяльності, Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва у рамках реалізації його функцій, зокрема організаційної (стаття 13) та законопроектної (стаття 16), з урахуванням предметів відання та за наслідками узагальнення практики законопроектної роботи з питань надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України може розглянути питання про підготовку відповідних роз'яснень / рекомендацій суб'єктам правотворчої діяльності, відповідальним за розробку законопроектів про ратифікацію міжнародних договорів України. Такими роз'ясненнями / рекомендаціями можливо визначити необхідність здійснення аналізу / оцінки можливостей виконання Україною відповідного міжнародного договору на тимчасово окупованій внаслідок збройної агресії Російської Федерації території України, наявності договірних інструментів вчинення відступу, обґрунтованої необхідності такого вчинення, підготовки пропозиції з учинення відповідних повідомлень щодо відступів, заяв чи доручень, а також включення відповідних положень до проекту закону про ратифікацію. Отже, формулювання положення до заяв щодо повідомлень про застосування міжнародних договорів у просторі, на нашу думку, має здійснюватися з урахуванням предмета договору, наявності договірних інструментів щодо вчинення відступу, змісту й обсягу прав та обов'язків, щодо яких вчиняється відступ, кваліфікаційного обґрунтування підстав та змісту заходів щодо його вчинення, та змістовно, з відповідними уточненнями, кореспондувати загальному положенню, на кшталт: *Україна заявляє, що виконання Україною зобов'язань, передбачених відповідним міжнародним договором, на тимчасово окупованій внаслідок збройної агресії Російської Федерації території України не гарантується до повного відновлення на цій території конституційного ладу України.*

III. Висновки

Офіційні заяви держави щодо територіального застосування при підписанні, ратифікації, прийнятті чи затвердженні договору або приєднанні до нього формуються в кожному конкретному випадку, виходячи зі змісту, об'єкта і цілей договору, і не завжди є прийнятними, а в окремих випадках прямо заборонені міжнародним договором. Наявність застережень до міжнародних договорів, що регламентують права людини, не гарантує уникнення оцінки Європейським судом з прав людини всіх обставин справи при розгляді порушених прав і основоположних свобод людини.

Наведений огляд зарубіжної практики дає можливість зробити такі узагальнення: європейські держави в питаннях про відступи від зобов'язань за міжнародними договорами не мають єдиної, уніфікованої практики; низка країн

(Фінляндія, Латвія, Іспанія та Туреччина) послуговуються спеціально визначеними процедурами, що включені виключно до національних законів; у законодавстві інших держав (Нідерланди, Польща та Велика Британія) відповідні процедури визначені на конституційному, законодавчому та урядовому рівнях з урахуванням компетенції кожного із суб'єктів, що відповідають за виконання, припинення дії та зміну сфери застосування міжнародних договорів; деякі держави (Чехія, Данія, Естонія) передбачають процедуру ad hoc для розгляду питання про відступ за конкретних обставин шляхом консультацій на рівні відповідних національних центральних органів виконавчої влади й органів Ради Європи тощо.

Слід звернути увагу, що міжнародна практика відступів від ЄКПЛ за категорією «відступи, пов'язані з міжнародним збройним конфліктом» є незначною і включає такі випадки:

- Вірменія та Азербайджан – відступи у зв'язку з Нагірно-Карабахським конфліктом у вересні 2020 року;

- Україна – за наслідками підтримуваного Росією «збройного повстання» на Сході України в 2014 році (спочатку «антитерористична операція», пізніше «операція об'єднаних сил»), а потім – у лютому 2022 року – внаслідок повномасштабної збройної російської агресії;

- Республіка Молдова – також у лютому 2022 року внаслідок російської агресії проти України.

Законодавство України не містить механізмів регулювання питань відступів у міжнародних договорах у зв'язку зі збройним конфліктом, що може викликати складнощі під час підготовки до розгляду Верховною Радою України законопроектів про ратифікацію міжнародних договорів. За результатами проведеного аналізу вважаємо, що можна розглянути кілька підходів до вирішення цього питання (детальніше див. розділ Національна практика):

- законодавче регулювання загального характеру (включення відповідних положень до Закону України «Про міжнародні договори України»);

- законодавче регулювання рамкового характеру (Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»);

- врегулювання законодавчих процедур (Регламент Верховної Ради України);

- роз'яснення та рекомендації профільного Комітету Верховної Ради України.

*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.*