

Условия и критерий эффективности норм международного права: понятие, соотношение

С. Ю. МАРОЧКИН *

Исследование эффективности норм международного права предполагает определение условий и критерия их эффективности. Под условиями принято понимать совокупность объектов (вещей, процессов, отношений и т. д.), необходимых для возникновения, существования или изменения данного объекта (обусловливаемого). Кроме обстоятельств, внешних по отношению к самому объекту, к условиям относят и внутренние его характеристики.¹

Изучение действия социальных норм предполагает прежде всего решение вопроса о том, насколько полно эти нормы соответствуют своему назначению. Поэтому основные условия эффективности норм международного права следует искать именно в системе международных отношений (далее — в международной системе), но не в сфере самого права. Здесь условия — это прежде всего внешние факторы. Однако роль условий могут выполнять лишь те из них, которые необходимы для возникновения и существования самого объекта (свойства), т. е. способствуют позитивному осуществлению нормами международного права своих функций. При этом учет негативных факторов — необходимая предпосылка объективного исследования условий эффективности.

Международно-правовые нормы являются элементами системы международного права. Через последнюю, а также непосредственно международно-правовые нормы функционируют в международной системе.² На нормы международного права воздействуют разнообразные по характеру, уровню и направленности факторы: состоящие международных отношений, правопорядка и законности, социальный строй и внешняя политика государств, заинтересованность их в действенности норм, взаимовоздействие правовых и других социальных норм в международных отношениях, соотношение международно-правового и политического регулирования отношений между государствами, уровень развития самого международного права как системы и многие другие.

Круг внутренних условий определяется содержанием обусловливаемого объекта (свойства). В связи с этим остановимся на понятии эффективности норм международного права и его составных признаках (элементах).

Эффект действия правовых норм характеризуется как эффект всего юридического механизма.³ Поэтому эффективность норм международного права обеспечивается юридическим механизмом норм в целом, но не отдельными его элементами. Следовательно, при характеристике понятия эффективности необходим учет не только «чистого» результата действия нормы, но и всех элементов юридического механизма, а также средств, затрат на ее достижение. Эффективность международно-правовых норм есть комплексное свойство, которое не может отражать лишь внутреннее качество (совершенство) норм либо только результат их действия. Однако действенность юридического механизма нормы (достижение юридической цели) еще не есть социальная эффективность нормы. Юридическая цель предполагает соответствие поведения субъектов правовому предписанию. Для определения же степени социальной эффективности необходимо соотнесение всех показателей действия нормы с социальной целью, достижение которой способствует решению отдаленных и более важных задач.⁴

Субъекты международных отношений рассматривают международно-правовые обязательства как средство не только для достижения определенного поведения, но и развития сотрудничества и совершенствования международных отношений.

* Аспирант Свердловского юридического института.

¹ Философская энциклопедия, т. 5, М., 1970, с. 286.

² Tunkin G. International law in the international system. — In: Recueil des Cours de l'Académie de droit international. 1978, t. 147 (IV—1975).

³ Дюрягин И. Я. Право и управление. М., 1981, с. 135.

⁴ Эффективность правовых норм. М., 1980, с. 48.

С достижением именно социальных целей, формулируемых, как правило, в преамбулах договоров, государства увязывают проблему эффективности международно-правовых норм. Так, на необходимость эффективного достижения целей договоров прямо указывает Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. (п. 1 ст. 41).⁵

Исходя из приведенных положений выделим ряд основных элементов понятия эффективности норм. К ним следует отнести качество (совершенство) самих норм, их успешное действие, полную и точную реализацию, оптимальность затрат (издержек), степень достижения непосредственной социальной цели.

Вся система условий должна определяться с учетом специфики норм международного права. Наиболее важной и обобщающей является особенность, присущая юридическому механизму норм международного права. Значительная часть международно-правовых норм осуществляется при содействии национального права.⁶ В таких случаях достижение целей норм возможно лишь в результате их имплементации внутри государств.⁷ Нередки и такие ситуации, когда норма создается на международной арене, а действует и реализуется непосредственно в пределах государств. Так, к примеру, нормы договоров о правовой помощи. Письмо и Инструкция министра юстиции о порядке оказания правовой помощи учреждениям юстиции иностранных государств⁸ прямо ориентируют суды и нотариальные органы СССР руководствоваться нормами договоров. В п. 5 указанного Письма читаем: «При решении вопросов, связанных с выполнением Гаагской конвенции по вопросам гражданского процесса от 1 марта 1954 года, следует иметь в виду, что: Конвенция... применяется в СССР только во взаимоотношениях с государствами — участниками Конвенции». При наличии двухсторонних договоров о правовой помощи «применяются» эти двухсторонние договоры и соглашения...». Соответствующие органы обязаны «обеспечить точное и неуклонное выполнение судами... договоров... а также соответствующих норм совского законодательства и других внутригосударственных актов, принятых во исполнение международных договоров Советского Союза».

Таким образом, юридический механизм подобных норм международного права несколько «смещен» из сферы международной в сферу внутригосударственную. Поэтому условия их эффективности будут обнаруживаться как в международной системе, так и во внутренней сфере тех государств, которые приняли на себя определенные обязательства и должны их реализовать.

Определяемая же совокупность норм создается и реализуется непосредственно в отношениях между субъектами международного права. И факторы, необходимые для их действительного осуществления, будут находиться в рамках международной системы. Именно это обстоятельство и следует учитывать в первую очередь при оценке конкретных норм, поскольку определение внешних и внутренних условий их эффективности будет зависеть уже от того, какая норма анализируется: созданная для регулирования непосредственно межгосударственных отношений либо имеющая конечной целью урегулирование отношений между субъектами внутреннего права.

Отмеченные положения лежат в основе определения внутренних условий эффективности норм международного права. Выделим лишь некоторые из них: оптимальность норм (обобщающее условие), их реальность, целесообразность, соответствие правовых средств целям, внутренняя непротиворечивость, соответствие юридического метода воздействия регулируемым отношениям, четкая формальная определенность, ясность формулировок, соблюдение иных правил нормотворческой техники, проведение правотворческих и правоприменительных мероприятий по точной и полной имплементации норм в пределах государств и др.

Координационный характер международного права порождает и особенности принуждения в осуществлении его норм, где многое зависит от согласия и доброй воли государств. Однако такое свойство права, как обязательность, предполагает гарантированность его норм, обеспечение их правовыми средствами реализации. В международном праве можно выделить два пути реального обеспечения норм: санкции и четкий порядок реализации предусмотренных прав и обязанностей.⁹ Определенные возможности повышения эффективности норм международного права заключаются именно в закреплении мер, обеспечивающих их осуществление. Невысокая эффективность ряда принципов и норм зачастую может быть объяснена недостаточностью юридических гарантий их реализации. Когда процедура защиты нарушенных интересов нормативно не определена, потерпевшему государству трудно, а порой и невозможно заставить сторону, нарушившую соглашение, нести ответственность. Значительная часть многосторонних договоров и конвенций предусматривает определенные сред-

⁵ Док. ООН A/Conf. 39/27. Rev. 1.

⁶ Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права. М., 1982, с. 56 и сл.

⁷ Аметистов Э. М. Международное право и труд. М., 1982, с. 7.

⁸ Договоры об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенные СССР с другими социалистическими государствами. М., 1973, с. 358—380.

⁹ Эффективность правовых норм, с. 114—115.

ства обеспечения их соблюдения: использование международных процедур в рамках ООН, создание комитетов экспертов, подача жалоб в Совет Безопасности, расследование, контроль, взаимные посещения, обязанность принятия законодательных мер и т. д.¹⁰

Дальнейшему совершенствованию этой процедуры служат Основные положения конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов химического оружия и его уничтожении¹¹ и Основные положения договора о полном и всеобщем запрещении испытаний ядерного оружия.¹² Оба документа содержат специальные разделы, касающиеся обеспечения соблюдения конвенции (договора), в которых подробно излагаются общие положения о контроле и характеризуются отдельные его виды. Более того, в этих документах гарантийные меры прямо рассматриваются как необходимые средства повышения эффективности договора (конвенции), важные условия действительного осуществления договорных положений.

Стремление государств к эффективному правовому регулированию международных отношений выражено и в нормативном закреплении отдельных условий эффективности международно-правовых норм, в проведении конференций по рассмотрению действия договоров.

К настоящему времени состоялось, например, две конференции по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия, каждая из которых стала важным этапом в усилении его действенности и универсальности. В процессе подготовки и в ходе первой конференции в число участников вошла значительная группа государств, в том числе ряд стран, обладающих высокоразвитой атомной промышленностью (ФРГ, Италия, Бельгия, Нидерланды).¹³ Конференция подтвердила, что на всех государствах-участниках лежит обязанность стремиться к принятию реальных и эффективных мер, направленных на достижение целей Договора.¹⁴

Участники таких конференций ставят задачей не только рассмотрение действия соответствующих соглашений, но и выработку путей более успешного претворения договорных положений в жизнь. Так, главной целью второй конференции по нераспространению ядерного оружия было объективно и всесторонне оценить то, как договор проводится в жизнь и каким образом можно повысить его эффективность, придать ему универсальный характер.¹⁵ Конференция по рассмотрению действия Договора о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения подчеркнула, что за прошедшие пять лет договор продемонстрировал эффективность своего действия, кроме того, рекомендовала Комитету по разоружению безотлагательно начать выработку дальнейших мер по укреплению правового режима дна морей и предложила ему рассмотреть вопрос о возможности создания консультативного комитета экспертов.¹⁶

Один из необходимых факторов повышения эффективности принципов и норм международного права — создание специальных комитетов. Закономерно, что в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН по созданию таких органов, в докладах комитетов подчеркивается, что их деятельность служит значительным средством усиления действенности конкретных норм. Рассмотрев на очередной XXXIV сессии доклад Специального комитета по усилению эффективности принципа неприменения силы в международных отношениях и подтвердив необходимость всеобщего и действительного применения этого принципа, Генеральная Ассамблея постановила, что «Специальный комитет должен продолжить свою работу с целью разработки в ближайшее время Всемирного договора о неприменении силы в международных отношениях...».¹⁷ Создан Специальный комитет по осуществлению Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам. Генеральная Ассамблея, оценивая работу комитета, прямо указала, что целью ее является обеспечение эффективного и полного осуществления Декларации.¹⁸

Исследование эффективности связано с необходимостью ее измерения, а значит с установлением критерия эффективности. Самое тщательное изучение условий эффективности не даст ответа на вопрос о том, насколько действие та или иная норма. Поэтому выявление условий — лишь шаг на пути исследования эффективности норм международного права.

В наиболее общем плане критерий — это признак, на основании которого произ-

¹⁰ Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении. — Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, вып. XXXI. М., 1977, с. 58—61.

¹¹ Правда, 1982, 19 июня.

¹² Там же, 3 окт.

¹³ Борисов К. Действенный договор. — Международная жизнь, 1975, № 8, с. 155.

¹⁴ Док. ООН. А/С. 1/1068, приложение 1.

¹⁵ Правда, 1980, 25 авг.

¹⁶ Там же, 1977, 3 июля.

¹⁷ Международная жизнь, 1980, № 3, с. 158.

¹⁸ Там же, 1982, № 5, с. 150.

проводится оценка чего-либо. Следует четко разграничивать понятия «условия» и «критерий эффективности». Строго говоря, между тремя группами факторов — условиями эффективности, элементами (признаками) ее понятия и критерием нет непреходимой грани. Связь между первыми и вторыми показана выше. Существует также взаимодействие между условиями и критерием, между элементами понятия «эффективность» и ее критерием. Скажем, степень достижения непосредственной социальной цели является необходимым элементом понятия, признаком критерия эффективности и может выступать также условием ее достижения. Справедливы такие суждения: «эффективность зависит от степени достижения цели», «степень достижения цели влияет на эффективность». На диалектику взаимоперехода отмеченных характеристик правовых норм уже обращали внимание советские правоведы (В. В. Лазарев, В. А. Козлов). Однако указанное соотношение нельзя рассматривать как априорный принцип. Такие взаимопереходы следует оценивать применительно к каждому конкретному признаку, поскольку природа условий и критерия различна.

Сказанное подтверждается следующими положениями. Критерий есть внешний признак по отношению к норме, поскольку речь идет о достижении социальных целей норм. Оценка функционирования норм права, в том числе и международного, не может замыкаться внутри исследуемого явления, т. е. в рамках правового регулирования. Вряд ли можно говорить об эффективности, основываясь лишь на данных с точным воплощением предписаний в поведении субъектов. По одному факту существования целого ряда резолюций Совета Безопасности по обеспечению мира на Ближнем Востоке еще нельзя судить об эффективности деятельности этого органа и тем более об эффективности норм, во исполнение которых эти резолюции принимаются.

Кроме того, внешними признаками могут быть и условия. Поскольку норма всегда целеустремленна, следует брать не все признаки, а те из них, которые отражают результаты воздействия на объект. Иначе говоря, критерий должен сочетать в себе результаты действия норм, которые следует искать в сфере объекта — регулируемых отношениях и поведении субъектов. Лишь те элементы понятия эффективности, которые отражают результаты воздействия на регулируемые отношения, могут являться в то же время и ее мерилом. Таковы, например, степень достижения цели, затраты на ее достижение. Данные положения применимы не только к элементам понятия, но и к условиям эффективности.

Итак, критерий есть признак, фокусирующий в себе все показатели действия нормы, на основе которых можно предпринять попытку ее всесторонней оценки. К наиболее важным из них следует отнести: 1) соответствие поведения субъектов норме, осуществление предписания в действиях тех, кому оно адресовано. С определения этого признака начинается оценка любой нормы. Не случайно при анализе действия какого-либо соглашения исходят прежде всего из того, как соблюдаются его положения. Так, в Заключительной декларации участники Конференции по рассмотрению действия Договора о запрещении размещения оружия массового уничтожения на морском дне, отметив эффективность договора, подчеркнули, что принятые по договору обязательства точно выполняются государствами-участниками;¹⁹ 2) результаты в достижении непосредственной социальной цели (степень ее достижения); 3) издержки, затраты (политического, морального, материального и другого характера) на обеспечение действия норм; 4) социальную полезность результата²⁰ (удовлетворение моральных, материальных интересов); 5) отрицательные результаты.

Эти показатели еще не есть критерий эффективности, они служат лишь основанием для выработки такого критерия.

Критерий должен отражать общий результат (показатель) действия нормы. Применительно к международно-правовой норме это предполагает учет ряда последствий, которые могут находиться в известном противоречии друг с другом: достижение цели и затраты, полезный и отрицательный результаты. Учет всех последствий может обеспечить объективность в оценке. Если исходить лишь из соотношения между целью и результатом либо только из социальной полезности результата, критерий оценки становится односторонним.

Наличие противоречивых результатов действия норм свидетельствует о том, что об эффективности нельзя судить по одному какому-либо результату, игнорируя другие. А для того чтобы установить, что именно при таком сочетании результатов норма эффективна, надо исходить, по-видимому, из общих целей международной системы (состояния международных отношений, правопорядка и т. д.) в конкретный период.

Международно-правовая норма стабильна и действует продолжительное время в динамичной международной системе. Безусловно, цель каждой нормы отражает общие цели системы, но как всякое единичное, она полностью выражается в общем и может находиться, таким образом, в некотором противоречии с ним.

Основным принципом при выработке критерия эффективности нормы должен стать комплексный (целостный) подход. Прежде всего критерий должен отражать все показатели действия нормы. Полезным здесь может оказаться и системный подход,

¹⁹ Правда, 1977, 3 июля.

²⁰ Козлов В. А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: Автореф. канд. дис. Л., 1972, с. 11.

сущность которого заключается в том, что «целесообразность тех или иных изменений объекта определяется с учетом его взаимосвязей, исходя из интересов системы, составной частью которой является рассматриваемый объект».²¹

Определяющую роль в оценке норм международного права играют интересы международной системы. Здесь проблема действительности международно-правовых норм имеет «выход» в область политики. Задача оценки норм состоит как раз в том, чтобы ответить на вопрос, насколько эффективно та или иная норма отвечает назревшим потребностям сегодняшнего дня. Поэтому в каждой конкретной ситуации определение критерия будет зависеть по меньшей мере от двух факторов: от общих целей международной системы и от конкретных результатов действия норм. Только тогда можно сравнить действительный и возможные варианты осуществления норм, выбрать наилучший (оптимальный) и определить, насколько действительный результат соответствует оптимальному.

Таким образом, задача состоит не в возможно максимальном достижении цели нормы (точнее — не только в этом), а в оптимальном сочетании всех противодействующих результатов, которые составят содержание критерия оптимальной эффективности. Понятие критерия оптимальной эффективности, данное О. В. Смирновым для конкретной совокупности норм,²² представляется верным и для норм международного права. Оптимальный (в конкретный период) вариант действия норм и будет критерием оптимальной эффективности. Такой подход предполагает определение не нескольких, а одного критерия эффективности конкретной нормы международного права. При этом общее понятие критерия будет одинаково для всех норм, конкретное же его содержание зависит от результатов действия оцениваемой нормы и от целей всей системы в данный момент. Поэтому таковой критерий не есть готовый масштаб, который остается лишь приложить к той или иной норме: содержание критерия (этот масштаб) подлежит определению.

²¹ БСЭ, т. 13. М., 1973, с. 451.

²² См.: Смирнов О. В. Эффективность правового регулирования организации труда на предприятии. М., 1968, с. 29—30.

Правовая природа договоров на организацию (проведение) международных торгово-промышленных выставок в СССР и участие в них

О. Е. ЩЕРБИНИНА *

Руководствуясь решениями XXV и XXVI съездов КПСС о развитии внешнеэкономических связей,¹ Советское государство проводит большую работу по их расширению, активно используя при этом такую форму внешнеэкономического сотрудничества, как международные торгово-промышленные выставки, целью которых является «содействие развитию торгово-экономических связей между советскими внешнеторговыми, научными и промышленными организациями и зарубежными фирмами; ознакомление советских и зарубежных специалистов и предпринимателей деловых кругов с достижениями в промышленности, науке, сельском хозяйстве; обмен научно-техническим и производственным опытом между советскими и зарубежными учеными и специалистами».²

Одна из форм правового регулирования международного экономического сотрудничества — двух- и многосторонние договоры, заключаемые государствами на межправительственном уровне. С помощью договорного метода регулирования отношений между странами достигается такое решение проблемы, которое наилучшим образом удовлетворяет их взаимные интересы при соблюдении суверенитета государств.³ Международные торгово-промышленные выставки рассматриваются как одна из форм экономического сотрудничества. Соответственно и их правовое регулирование осуществляется главным образом на основе международных договоров. В частности, обмен национальными выставками и участие в международных выставках предусматривают долгосрочные программы сотрудничества, которые Советский Союз принимает совместно с другими государствами (как правило, эти программы рассчитаны на

* Аспирантка Ленинградского государственного университета.

¹ См.: Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976, с. 56—58; Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981, с. 122—123, 195—197.

² Коренков В. Международные и иностранные выставки в СССР. — Внешняя торговля, 1981, № 8, с. 39.

³ Богуславский М. М. Правовое регулирование международных хозяйственных отношений. М., 1970, с. 47; Бувайлик Г. Е. Правовое регулирование международных экономических отношений. Киев, 1977, с. 27.