

ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Кандидат юридических наук

С. Ю. Марочкин

Конкретные результаты международно-правового регулирования (МПР) достигаются в процессе осуществления норм. Осуществление норм — основная проблема в международном праве (МП). Нормы МП могут быть оптимально сконструированы, но не получить должного воплощения в отношениях между государствами. Это в определяющей степени зависит от нормативного закрепления и надлежащего функционирования международно-правового механизма обеспечения реализации норм МП. Анализ действующих договоров и нормотворческой практики государств дает основания отметить, что такой механизм включает две взаимосвязанные группы средств обеспечения реализации норм: способы содействия реализации и меры, принимаемые в случае их нарушения (средства обеспечения юридической гарантированности норм). Эти две группы имеют разное назначение. Анализ их роли и функций позволяет в комплексе представить себе проблему обеспечения реализации норм МП и выявить нерешенные вопросы правового регулирования международных отношений.

Способы содействия реализации норм МП. Особую роль в МПР играет комплекс факторов, способствующих содействию соблюдению договорных обязательств. «Право тем сильнее, — писал Л. Оппенгейм, — чем больше имеется гарантий того, что оно может быть и на деле будет осуществлено»¹.

В силу координационного характера МП в регулировании международных отношений многое зависит от заинтересованности и доброй воли самих государств. Поэтому закрепление в договорном порядке средств содействия реализации норм имеет важное значение². Включение в сферу правового регулирования глобальных проблем свидетельствует о том, что роль таких средств будет неуклонно возрастать. В этом одна из особенностей договоров по сравнению с внутригосударственными нормативными актами.

Значительная часть как общих, так и локальных соглашений содержит не только нормы о правах и обязанностях, но и положения о раз-

¹ Оппенгейм Л. Международное право. Т. 1, п/т 1. М.: Изд-во иностр. лит., 1949. С. 36.

² См.: Суворова В. Я. Содействие реализации норм международного права // Международное и внутригосударственное право: Проблемы сравнительного правоведения: Межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1984. С. 29—37.

личных мерах по обеспечению жизнеспособности и эффективности норм: международные гарантии, контроль, взаимные посещения, создание консультативных комиссий, созыв конференций по рассмотрению действия договоров, принятие необходимых законодательных мер внутри государств и т. д. Особенно детально разрабатываются такие положения в общих договорах в важных областях сотрудничества и прежде всего в области разоружения и ограничения вооружений, причем «удельный вес» этих положений нередко выше, чем норм, непосредственно устанавливающих права и обязанности сторон³.

Понятие «международные гарантии» выработано практикой государств⁴. В обобщенном виде международные гарантии можно охарактеризовать как одно из средств содействия соблюдению договоров, которое выражается в принятии субъектами МП односторонних или многосторонних обязательств по проведению международных или внутригосударственных мер, направленных на осуществление положений и целей договоров. Современная договорная практика не отвергает этот традиционный метод обеспечения, хотя интенсивно развиваются и сравнительно новые методы.

Международные гарантии, пожалуй, основное средство поддержания определенного положения при регулировании статуса территорий. В качестве примеров можно назвать Акт относительно признания и гарантии постоянного нейтралитета Швейцарии и неприкосновенности ее территории 1815 г., Государственный договор о восстановлении независимой и демократической Австрии 1955 г., Декларацию о нейтралитете Лаоса 1962 г., Четырехстороннее соглашение по Западному Берлину 1971 г. Характерная черта таких актов состоит в том, что гарантиями, предоставляемыми одними государствами другим, служат обязательства, составляющие существо самого договора. Поэтому нередко гарантии сами обеспечиваются дополнительными мерами. Так, Заключительный четырехсторонний протокол, принятием которого вводилось в действие Соглашение 1971 г., оговаривает: в случае серьезных затруднений в применении соглашения одно правительство вправе обратиться на это внимание трех других правительств и «провести надлежащие четырехсторонние консультации с целью обеспечить соблюдение принятых обязательств»⁵.

Особое значение имеют гарантии, предоставляемые ядерными державами другим государствам — участникам договоров по ограничению ядерных вооружений, созданию безъядерных зон. Еще во время создания Договора о нераспространении ядерного оружия многие неядерные государства поставили вопрос о гарантиях в отношении их безопасности от ядерного нападения. СССР, США и Англия сделали заявление о намерении предпринять немедленные действия в случае ядерной агрессии против какого-либо неядерного государства — участника договора. В резолюции от 19 июня 1968 г. Совет Безопасности приветствовал намерения обеспечить немедленную помощь или поддержать оказание такой помощи в соответствии с Уставом ООН⁶. Это заявление имеет, несомненно, большое влияние. Конференция 1975 г. по рассмотрению действия договора подтвердила его эффективность в деле обеспечения безопасности участников договора, не обладающих ядерным оружием.

Вступление в силу в декабре 1986 г. Договора о безъядерной зоне в южной части Тихого океана (Договор Раротонга) очень важно для су-

³ См., напр.: Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и токсинов и их уничтожении // *Международное право в документах*/Сост. Н. Т. Блатова. М.: Юрид. лит., 1982. С. 688—693.

⁴ См.: *Перетерский И. С.* Понятие гарантий в международном праве // *Сов. государство и право*. 1956. № 9. С. 46—48.

⁵ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М.: *Междунар. отношения*, 1974. Вып. 28. С. 54.

⁶ См.: Док. ООН S/Res/255. 1968.

жения сферы распространения ядерного оружия. По подсчетам австралийских специалистов, безъядерные зоны, включая территории действия Договора Тлателолко и Договора об Антарктике, охватывают теперь примерно пятую часть планеты⁷. Подписав протоколы 2 и 3, Советский Союз первым из ядерных государств выступил гарантом Договора Раротонга.

Сложная двусторонняя гарантийная деятельность состоит и в осуществлении государствами в сотрудничестве с МАГАТЭ мер по обеспечению того, чтобы ядерный материал, предназначенный для мирных целей, не отвлекался на военные цели. Международное сообщество рассматривает такие меры как необходимый элемент действенного контроля над нераспространением ядерного оружия. Специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по разоружению (1978) подчеркнула, что сотрудничество в области мирного использования атомной энергии должно осуществляться в соответствии с согласованными и надлежащими гарантиями, применяемыми через МАГАТЭ, в целях эффективного предотвращения распространения ядерного оружия⁸. МАГАТЭ разрабатывает систему гарантий, государства после заключения соглашения с Агентством принимают на себя обязательства не переключать расщепляющийся материал на ядерные взрывные устройства. Агентству предоставляется право периодического контроля за действенной реализацией гарантий. Поэтому вся его деятельность именуется совокупной контрольной деятельностью⁹.

Результаты 30-летней деятельности МАГАТЭ свидетельствуют о большой ее значимости. Усилия по нераспространению, поддерживаемые гарантиями, оказались успешными во многом благодаря самоограничению и сотрудничеству государств: с 1964 г. не появилось новых ядерных государств. Более того, система соглашений и инспекций выявила районы мира, где существует опасность распространения. В настоящее время гарантии признаются важной мерой доверия и обладают значительным сдерживающим эффектом. По оценке МАГАТЭ, под гарантиями Агентства находятся около 98% ядерных установок государств, не обладающих ядерным оружием¹⁰. С июня 1977 г. в МАГАТЭ действует секция оценки эффективности гарантий. К концу первого года работы новая секция рассмотрела 214 отчетов об инспекциях, 145 сообщений о результатах гарантий, 30 сообщений в отношении соглашений о гарантиях, не связанных с Договором о нераспространении¹¹. Объем проверок неуклонно возрастает. Так, только в 1984 г. состоялось 1820 инспекционных поездок представителей МАГАТЭ.

Ядерные державы формально не обязаны ставить под гарантии свою мирную ядерную деятельность. Для того чтобы содействовать широкому присоединению к Договору, развитию гарантий Агентства и принятию их все большим числом государств, Советский Союз в феврале 1985 г. заключил с МАГАТЭ Соглашение о применении гарантий в СССР.

Рассмотренные виды международных гарантий — это не все, что используется в практике государств: она более разнообразна. Однако есть основания отметить, что это традиционное средство обеспечения соблюдения договоров продолжает играть довольно значительную роль. Международные гарантии являются необходимым инструментом успешного осуществления норм МП.

Вопросы международного контроля за соблюдением принятых государствами обязательств получили достаточное освещение как в совет-

⁷ См.: Известия. 1987. 6 янв.

⁸ См.: Советский ежегодник международного права, 1980. М.: Наука, 1982. С. 397.

⁹ См.: Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. Киев: Наук. думка, 1980. С. 165.

¹⁰ См.: Бюл. МАГАТЭ. Доп. 1982. С. 6, 48—50.

¹¹ См.: Ежегодный доклад МАГАТЭ за 1977 г. Вена, 1978. С. 50.

ской, так и в зарубежной литературе¹². Поэтому нет необходимости уделять пристальное внимание всем видам, формам и методам контроля. Задача в другом — показать роль, отводимую контролю в реализации норм МП.

Международное сообщество рассматривает контроль как одно из основных средств содействия осуществлению договоров. Достаточно отметить, что во многих резолюциях Генеральной Ассамблеи, касающихся международных договоров в важных областях сотрудничества и прежде всего в области разоружения, указывается на важность реализации договорных обязательств под строгим международным контролем. На 41-й сессии Генеральной Ассамблеи с одобрением было встречено предложение Финляндии о создании специального информационного центра для контроля за соблюдением международных договоров по ограничению вооружений.

Значительная часть действующих договоров содержит специальные нормы о контроле за выполнением обязательств в области реализации договоров, в чем находит выражение стремление государств к действенному правовому регулированию международных отношений. В функции контрольного механизма входит установление соответствия фактического поведения государств правовым предписаниям путем проверки (наблюдения, инспекции, заслушивания докладов, представления информации). Такое значение контроля можно считать типичным и устоявшимся в практике. Так, ст. 12.1 Договора о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке гласит: «С целью проверки выполнения обязательств... создается система контроля, которая вводится в силу в соответствии с положениями статей 13—18 настоящего Договора».

Это дает основания утверждать, что в условиях усложнения системы современного МП контроль является средством поддержания международной законности и усовершенствования МП¹³. Вместе с тем значение контрольного механизма этим не ограничивается. Нередко контроль бывает призван содействовать более полной и успешной имплементации норм МП. Так, в одном из своих докладов Комитет по правам человека подчеркнул, что основной целью рассмотрения докладов должно быть оказание помощи государствам-участникам в поощрении и защите прав человека, признаваемых в Пакте о гражданских и политических правах¹⁴. Более того, органы, создаваемые государствами для проверки, могут наделяться функциями согласования конкретных вопросов и разработки совместных мер по совершенствованию соглашения. Постоянная консультативная комиссия, созданная по Договору между СССР и США об ограничении систем противоракетной обороны, кроме рассмотрения вопросов о выполнении принятых обязательств, наделена полномочиями согласовывать процедуры и сроки уничтожения систем ПРО, рассматривать по мере необходимости возможные предложения по повышению жизнеспособности Договора и о дальнейших мерах по ограничению стратегических вооружений (ст. XIII. 1)¹⁵.

Практика государств идет по пути усиления роли контроля, и это закономерно: когда на повестке дня стоит решение глобальных проблем, расширение согласия и сотрудничества невозможно без надлежащих мер проверки.

В международной системе нет органа, осуществляющего надзор за единообразным применением договорных положений. Поэтому создатели

¹² См., напр.: Броунли Я. Международное право: В 2 кн. М.: Прогресс, 1977. Кн. 2. С. 359—371; Моравецкий Ф. Функции международной организации. М.: Прогресс, 1976. С. 175—238; Тимурбаев Р. М. Контроль за ограничением вооружений и разоружением. М.: Междунар. отношения, 1983; и др.

¹³ См.: Радойнов П. Правотворческие функции на международных организациях. С., 1975. С. 182.

¹⁴ См.: Доклад Комитета по правам человека. Нью-Йорк, 1977. С. 20.

¹⁵ См.: Сборник действующих договоров... Вып. 28. С. 34.

норм периодически собираются либо учреждают специальные органы для анализа фактического положения в осуществлении Договора. В этом плане деятельность конференций по рассмотрению действия договоров следует рассматривать как средство содействия реализации норм МП наряду с контролем, гарантиями, консультациями и т. д.

Таким конференциям государства уделяют все большее и большее внимание. Можно признать уже типичной ситуацию, когда, заключая многосторонний договор, государства предусматривают созыв конференции государств-участников, «чтобы иметь уверенность в том, что цели, изложенные в преамбуле, и положения Договора осуществляются»¹⁶.

Наиболее полно значение конференций проявляется в их функциях. Остановимся на основных из них.

1. Рассмотрение действия статей договора. Так, в Заключительной декларации конференции по рассмотрению действия Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду подчеркнуто, что за шесть лет, прошедших со времени вступления Конвенции в силу, она доказала свою эффективность¹⁷. Но не исключено, что договорные положения не находят воплощения в действиях субъектов. Именно в таких случаях должна сказываться позитивная роль конференций. Успех их работы зависит от способности дать объективную оценку осуществлению обязательств и предложить конкретные меры по исправлению создавшегося положения. На конференциях по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия, например при анализе осуществления ст. VI Договора, в соответствии с которой участники обязались вести дальнейшие переговоры по вопросам разоружения, выражалась серьезная озабоченность тем, что гонка вооружений продолжается с прежней силой, и говорилось о соглашениях, достижение которых могло бы существенно облегчить решение этой проблемы.

2. Содействие увеличению числа участников договора. Эта функция имеет непосредственное отношение к проблеме универсальности. Показательно, что конференции, демонстрируя актуальность и жизненную силу договоров, становятся важным средством усиления их универсального характера. Так, накануне Конференции 1975 г. по нераспространению ядерного оружия и в ходе ее в число участников Договора вошла значительная группа государств, в том числе ряд стран, обладающих высокоразвитой атомной промышленностью, — ФРГ, Италия, Бельгия, Нидерланды, что явилось важным шагом на пути дальнейшего укрепления Договора¹⁸. К началу Второй конференции его участниками были уже 112 государств и еще 5 подписали Договор.

В послании Генерального секретаря ООН Второй конференции (1980) говорилось, что эта конференция очень своевременна с точки зрения определенно увеличившейся за последние годы опасности распространения ядерного оружия. Следовательно, сейчас существует еще большая, чем прежде, срочность обеспечения всеобщего присоединения к Договору. Задача конференции состоит в том, чтобы рассмотреть, как эта цель может быть достигнута.

Перед Третьей конференцией (август 1985 г.) участниками Договора стали 130 государств. В настоящее время это единственное многостороннее соглашение по ограничению вооружений и разоружению, к которому присоединилось столько государств.

3. Выработка рекомендаций. В отдельных случаях это предписывается самим договором. Договор об Антарктике, например, предусматривает

¹⁶ См., напр.: Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения // Там же. С. 45.

¹⁷ См.: Док. ООН А/С. 1/39/5. 1984.

¹⁸ См.: Борисов К. Действительный договор // Междунар. жизнь. 1975. № 8. С. 155.

созыв совещаний участников с целью «разработки, рассмотрения и рекомендации своим правительствам мер, содействующих осуществлению принципов и целей настоящего Договора». Все же надо отметить, что функции чаще являются результатом конкретной практической деятельности конференций, чем указаний договора. В выработке рекомендаций конференции видят одну из основных своих задач наряду с рассмотрением действия статей договора. Конференция 1975 г. по Договору о нераспространении ядерного оружия, к примеру, приняла ряд рекомендаций, направленных на дальнейшее развитие международного сотрудничества, в частности рекомендацию о проведении исследований с целью создания региональных центров ядерного топливного цикла, об изучении правовых вопросов для последующей разработки международных соглашений, предусмотренных ст. V Договора.

4. Содействие заключению новых договоров. Необходимой предпосылкой дальнейшего укрепления режима, установленного соответствующим договором, является принятие новых правовых обязательств. Такая необходимость объясняется в основном тремя моментами. Во-первых, закреплением в качестве правовой нормы договора обязательства вести дальнейшие переговоры по определенным вопросам, что содействует комплексному регулированию определенной области отношений. Во-вторых, развитием технических возможностей. Конференция участников Договора о запрещении размещения оружия массового уничтожения на морском дне (1977) обратилась к Совещанию Комитета по разоружению с просьбой после консультации с участниками Договора и с учетом любых соответствующих технических достижений безотлагательно приступить к рассмотрению дальнейших мер в области разоружения в целях предотвращения гонки вооружений в этой среде. Третий момент — проблема конкретизации. Рассматривая действие ст. III Договора, Конференция по нераспространению ядерного оружия (1975) выразила убеждение, что ядерные материалы должны всегда быть защищены. Она призвала все государства, занимающиеся мирной ядерной деятельностью, предпринять меры по дальнейшей разработке рекомендаций МАГАТЭ в отношении физической защиты ядерного материала, а также заключить соответствующее международное соглашение. Результатом явилось открытие 3 марта 1980 г. для подписания Конвенции о физической защите ядерного материала, принятой рядом государств — участников Договора.

5. Разработка путей и мер более успешного осуществления договора. Как свидетельствует практика, эта задача является в конечном счете главной в работе конференций. Так, основной целью Конференции по нераспространению ядерного оружия (1980) было объективно и всесторонне оценить, как Договор проводится в жизнь, каким образом можно повысить его эффективность, придать ему универсальный характер¹⁹. Не случайно значительное место на конференциях отводится программным вопросам. Параллельно с рассмотрением действия конкретных статей участники конференции намечают меры, которые необходимо предпринять.

Анализ функций конференций показывает, что в связи со спецификой МП проведение конференций призвано оказать действенную помощь в реализации его норм и служит важным условием повышения их эффективности.

Говоря о значении закрепления в договорах способов содействия осуществлению обязательств, необходимо отметить, что они не являются принудительным средством реализации норм. Роль этого инструмента не следует переоценивать. Само по себе предоставление гарантий не исключает возможности одностороннего отказа от них со стороны гаранта, а также нарушения самого договора. Выполнение гарантом его обяза-

¹⁹ См.: За атом-созидатель // Правда. 1980. 25 авг.

тельств обеспечивается с точки зрения юридической лишь волей самого гаранта; реальность гарантии покоится на добросовестности государства-гаранта, на его верности данному им обещанию²⁰.

Гарантии МАГАТЭ, подчеркивает заместитель Генерального директора Агентства Г. Грюмм, не могут предотвратить переключения ядерного материала или выхода государства из соглашения о применении гарантий. Система не может предсказать будущие политические намерения и решения. Это фактически система предупреждения²¹. Статус контрольных процедур таков, что они способствуют только выявлению возможных нарушений и вынесению соответствующих рекомендаций сторонам Договора. Даже самый результативный контроль не обеспечивает соблюдения государствами принятых обязательств²². И. И. Котляров полагает, что для этого нужны прежде всего добрая воля и добросовестность партнеров по договору. Однако вряд ли стоит забывать, что речь идет о правовых нормах, а не о морально-политических договоренностях. Одно из необходимых свойств права — обязательность — предполагает гарантированность реализации его норм. Таким образом, встает вопрос о юридической обеспеченности норм МП в случае их нарушения. Средства содействия осуществлению целей договоров должны дополняться мерами по обеспечению норм договоров принудительной силой государств — неизбежностью ответственности, возможностью применения санкций, установленным порядком защиты нарушенных прав. Это неотъемлемое свойство права как социального регулятора.

На значение таких мер достаточно четко указывалось на Конференции 1984 г. по рассмотрению действия Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду: «Конференция отмечает также важность пп. 3 и 4 ст. V, которые в дополнение к процедурам, содержащимся в пп. 1 и 2 ст. V (консультации и контроль.— С. М.), предусматривают, что любое государство-участник, которое имеет основания полагать, что какое-либо государство-участник действует в нарушение обязательств, вытекающих из положений Конвенции, может подать жалобу в Совет Безопасности ООН... Каждое государство-участник обязуется сотрудничать в проведении любых расследований, которые могут быть предприняты Советом Безопасности»²³.

Многие договоры (либо даже комплекс договоров) содержат положения о средствах содействия осуществлению норм, а также о мерах, вытекающих из их нарушения²⁴. Вместе с тем вопрос нельзя считать последовательно и до конца решенным. Нормы МП должны обеспечиваться охранительными мерами, только тогда могут проявиться все властные регулятивные свойства, присущие праву. Если рассматривать вопрос шире, с точки зрения всего международно-правового механизма имплементации, проблему можно представить следующим образом: договоры должны предусматривать не только систему средств содействия реализации норм МП, но и меры на случай их нарушения — юридиче-

²⁰ См.: *Перетерский И. С.* Указ. соч. С. 53. См. также: *Ульяницкий В.* Международное право. Томск, 1911. С. 167.

²¹ См.: Бюл. МАГАТЭ. Доп. 1982. С. 51.

²² См.: *Карташкин В. А.* Международная защита прав человека. М.: Междунар. отношения, 1976. С. 129; *Котляров И. И.* Международный контроль с использованием космических средств. М.: Междунар. отношения, 1981. С. 8.

²³ Док. ООН А/С. 1/39/5.

²⁴ См., напр.: ст. III Договора о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения; ст. 7–20 Договора Тлателолко; Договор по космосу 1967 г. и Конвенцию об ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г.; ст. XXIV, XXV и Приложение об арбитражном трибунале к Конвенции о сохранении живых ресурсов Антарктики 1980 г.; ст. 30, 31 и Приложение к Конвенции о Международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ) 1976 г.; и др.

ские средства защиты и принудительного осуществления. По-видимому, именно здесь много нерешенных вопросов МП. Причина невысокой эффективности ряда принципов и норм зачастую кроется в недостаточности юридических гарантий их реализации. При обсуждении вопроса о заключении договора о неприменении силы в международных отношениях на заседаниях Специального комитета подчеркивалось: «...без положений, гарантирующих эффективное соблюдение запрещения применения силы, проект договора останется в лучшем случае благочестивой декларацией и ... он должен предусматривать принятие эффективных действий для обеспечения выполнения резолюций Совета Безопасности»²⁵. Эта же проблема стала центром внимания при разработке проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества²⁶. Ряд государств высказали убеждение, что без механизма, обеспечивающего соблюдение кодекса, он будет иметь ограниченное значение.

Способы обеспечения юридической гарантированности норм. Можно выделить два таких способа: санкции и установление порядка защиты нарушенных прав²⁷, или порядка реализации ответственности. Соответственно выделяются два вида охранительных норм, призванных обеспечить принудительное соблюдение установленных прав и обязанностей: санкционные нормы и нормы, регулирующие процесс охраны и восстановления прав потерпевших субъектов. И те и другие способствуют в конечном счете достижению одной цели, однако их значение и порядок осуществления неидентичны.

Санкции — это собственно принудительные меры, связанные со специальными ограничениями прав и интересов нарушителя. Они применяются для прекращения правонарушения, восстановления нарушенного права, обеспечения реализации ответственности²⁸. Многие международно-правовые санкции существуют в форме обычных норм и применяются в одностороннем порядке потерпевшим государством в ответ на противоправные действия. Вместе с тем возможность применения мер принуждения закреплена в договорных формах. При обсуждении проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества представитель СССР заявил: кодекс не должен ограничиваться изложением составов преступлений, в него должны быть включены положения, предусматривающие конкретные меры по предотвращению этих преступлений и наказанию за них²⁹.

Действующие международно-правовые соглашения нередко содержат не только положения о контроле, гарантиях и других средствах содействия осуществлению договоров, но и указание на санкционные меры. Устав МАГАТЭ, например, предусматривает полномочия Агентства при несоблюдении соответствующим государством обязательств и принятии коррективных мер приостанавливать или прекращать оказание помощи и брать назад все материалы и оборудование (ст. XII. А.7). В сентябре 1981 г. после бомбардировки Израилем иракского атомного исследовательского центра Генеральная конференция МАГАТЭ приняла резолюцию о немедленном приостановлении оказания любой технической помощи Израилю в рамках программы Агентства по техническому сотрудничеству. Резолюция предусматривала принятие дальнейших мер к

²⁵ Док. ООН А/34/41.

²⁶ См., напр.: Аналитический документ, подготовленный Генеральным секретарем ООН в соответствии с п. 2 рез. 35/49 Генеральной Ассамблеи // Док. ООН А/36/535. 1981. 16 окт.

²⁷ См.: Эффективность правовых норм. М.: Юрид. лит., 1980. С. 114—115; Черданцев А. Ф. Специализация и структура норм права // Изв. вузов. Правоведение. 1970. № 1. С. 47—48.

²⁸ См.: Василенко В. А. Международно-правовые санкции. Киев: Вища шк., 1982. С. 38.

²⁹ Док. ООН А/С. 6/35/SR. 13. С. 12.

Израилю, если он не поставит под гарантии всю свою ядерную деятельность³⁰.

Договорное закрепление коллективных санкционных мер имеет важное позитивное начало. Во-первых, такие меры получают четкую формальную определенность, что облегчает их применение. Во-вторых, наличие в конкретном соглашении санкционных норм само по себе служит сдерживающим фактором в отношении возможных нарушений достигнутых договоренностей. В-третьих, коллективные принудительные меры дают больше гарантий защиты прав потерпевшего государства. Но договорное закрепление санкций должно сопровождаться установлением четкой процедуры их осуществления, условий применения, санкционной компетенции соответствующих органов и т. д. Наконец, не менее важно наличие контроля за выполнением самих решений о принудительных мерах, констатация ответственности государств, нарушающих эти решения³¹. Иначе говоря, санкционные нормы, обеспечивающие юридическую гарантированность регулятивных норм, должны, в свою очередь, подкрепляться дополнительными мерами. Проблема состоит в том, что в условиях международного сообщества само по себе принятие решения о санкциях далеко не всегда гарантирует его выполнение. Поэтому дополнительные действия юридического и политического характера порой не менее важны, чем само решение. Так, Парижская конференция по санкциям против Южной Африки констатировала, что решения о принудительных мерах, принятые в рамках ООН, либо были сорваны, либо выполнены не полностью. Конференция приняла Декларацию, содержащую ряд конкретных мер, признавая, что для эффективного осуществления санкций они должны применяться международным сообществом в целом³².

В несколько ином плане представляется проблема санкционного принуждения, осуществляемого потерпевшим государством в одностороннем порядке. В отличие от коллективных мер принуждения эти санкции существуют, как правило, в форме обычных норм (за исключением, пожалуй, самообороны) и не так эффективны в реализации ответственности государства-нарушителя, как коллективные принудительные меры. Путем введения индивидуальных санкций государство может добиться прекращения правонарушения. Но сами по себе санкции не означают урегулирования спора, а только содействуют тому, чтобы побудить правонарушителя к осуществлению ответственности³³. Даже после введения санкций нарушитель может отказаться нести ответственность, и во многих случаях у потерпевшего государства больше не остается средств восстановить свои права.

Особенно остро встает вопрос после совершения международных преступлений, в частности агрессии, когда потерпевшее государство предъявляет претензию о возмещении причиненного ущерба. Подобная ситуация сложилась после израильской бомбардировки и вывода из строя в 1981 г. атомного исследовательского центра Ирака. Как уже говорилось, МАГАТЭ применила санкции против Израиля. Генеральная Ассамблея ООН на очередной XXXVI сессии решительно осудила действия Израиля и потребовала незамедлительной выплаты компенсации за материальный ущерб и гибель людей³⁴. До сих пор требование остается невыполненным. Аналогичны результаты и в случаях агрессивных действий в 1986 г.: США против Ливии; ЮАР против Анголы и ряда других государств.

³⁰ См.: Док. МАГАТЭ GC (XXV) Res/381.

³¹ Подробнее см.: *Василенко В. А.* Указ. соч. С. 190–208.

³² См.: Док. ООН A/36/319–S/14531. App. 1.

³³ См., напр.: *Оппенгейм Л.* Указ. соч. С. 157.

³⁴ См.: *Междунар. жизнь.* 1982. № 5. С. 141.

Можно согласиться в определенной мере с В. Коплином, который обращает внимание на необходимость развития коллективных санкций для повышения эффективности норм МП. Самопомощь, отмечает он, — основное средство защиты государством своих прав. А этого уже недостаточно. Эффективность МП ограничивается в связи с отсутствием развитого централизованного процесса пресечения и наказания неправомерного поведения³⁵.

Анализ действующей системы санкционных норм МП свидетельствует о необходимости расширения и совершенствования коллективных санкций на договорной основе.

Вместе с тем санкции по своему назначению не могут быть единственным и достаточным средством обеспечения гарантированности норм МП, средством охраны прав потерпевших государств и реализации ответственности. Санкции должны дополняться процессуальным механизмом урегулирования, который, будучи зафиксированным в правовой форме, даст возможность заинтересованному государству защищать свои права в рамках согласованных процедур.

Существует и иной подход к значению санкций. Так, Ю. А. Решетов выделяет две их основные функции — правосстановительную и штрафную, карательную³⁶. Но остается невыясненным вопрос о том, как добиться «правосстановительного эффекта».

По-видимому, одним из последствий такого подхода к значению санкций, само применение которых рассматривается как возложение на нарушителя определенной формы ответственности, является недооценка, а порой даже игнорирование такого способа охраны прав, как установление четкого порядка их защиты. В ряде исследований, посвященных ответственности государств, борьбе с отдельными видами правонарушений, в том числе и с международными преступлениями, акцентируется внимание на составах преступлений, основаниях, видах и формах ответственности, но обходится молчанием вопрос осуществления ответственности. Такой «процессуальный нигилизм» вряд ли оправдан. Как отмечалось, современное МП выполняет свои регулятивные и охранительные функции не только в статике, т. е. в системе согласованных моделей поведения, но и в динамике — в многообразии конкретных правоотношений, возникающих в процессе как создания, так и применения норм МП. В современном МП наблюдается общая тенденция роста числа процессуальных норм³⁷.

И это закономерно. «...Право, — писал К. Маркс, — ...имеет свои *необходимые, присущие ему процессуальные формы*»³⁸. Значит, важно исследовать процессуальные вопросы МП, и в частности проблемы регламентации порядка защиты нарушенных прав.

Западные юристы-международники нередко пытаются разработать схемы мирного разрешения споров на основании жесткой централизации международных органов. Так, Л. Сон настаивает на том, что только учреждение международных трибуналов с широкой компетенцией относительно всех видов споров побудит государства к полному разоружению, что необходимо, кроме того, создать принудительные силы в отношении «непокорных» государств. На вершине пирамиды, по его мнению, должен стоять орган, осуществляющий функции политического контроля за действиями «международных сил мира»³⁹. Подобные проекты игнорируют

³⁵ Coplin W. D. The functions of international law. Chicago, 1966. P. 20—23.

³⁶ См.: Решетов Ю. А. Борьба с международными преступлениями против мира и безопасности. М.: Междунар. отношения, 1983. С. 153.

³⁷ См.: Пушмин Э. А. О процессуальных вопросах современного международного права // Сов. государство и право. 1982. № 1. С. 110.

³⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 158.

³⁹ Sohn L. B. The effectiveness of international law // Essays on international law. Faridabad, 1976. P. 65—67.

суверенную природу государств и, по существу, уводят в сторону от конструктивного решения вопроса.

При обсуждении международных проблем государства рассматривают вопрос о процессуальном механизме обеспечения соблюдения соглашений как один из основных. Так, в Специальном комитете по усилению эффективности принципа неприменения силы в международных отношениях особое внимание было привлечено к тому, что в проекте договора должно содержаться положение о процедурном механизме обеспечения максимального соблюдения государствами этого принципа⁴⁰.

Четкое договорное оформление процессуального механизма урегулирования служит необходимой предпосылкой надлежащей юридической гарантированности норм МП, именно в нем таятся значительные возможности повышения их эффективности. МП развивалось преимущественно как право материальное. Государства прежде всего стремились зафиксировать в договорах взаимные обязательства, вопросам же имплементации обязательств, обеспечения их выполнения отводилась второстепенная роль.

«Конечно,— писал Дж. Брайерли,— нынешнее состояние международного права делает возможным положение, при котором различные государства действуют, руководствуясь разными точками зрения относительно применения права к одним и тем же фактам. Это не значит, что такие толкования одинаково правильны: это означает лишь, что в настоящее время не существует процедуры, позволяющей определить, какое толкование правильно, а какое неправильно»⁴¹.

Когда процессуальный порядок обеспечения выполнения обязательств и защиты нарушенных прав нормативно не закреплен, потерпевшему государству весьма трудно, а порой и невозможно заставить нарушителя нести ответственность. Так обстоит дело, например, в упоминавшихся уже случаях совершения агрессивных нападений. По этой причине, как отмечают западные юристы Б. Ференц, Т. Флейшер-Герстер, М. Мейер, Ж. Дезу, серьезно подрывается эффективность норм права вооруженных конфликтов, международного уголовного права, норм о наказании за преступления против мира и человечества⁴².

Кроме того, важно, чтобы установленный порядок был выполнимым, реальным. В противном случае резко снижается действенность как самих процессуальных норм, так и регулятивных норм, которые охраняются процессуальными. Поэтому представляется проблематичным осуществление ряда положений Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него 1948 г. Лица, обвиняемые в совершении геноцида, согласно Конвенции, подлежат суду государства, на территории которого совершено деяние, либо суду международного уголовного трибунала. Как известно, подобный трибунал до сих пор не учрежден. Следовательно, основная тяжесть борьбы с геноцидом падает на государство места совершения преступления. Однако возможны ситуации, и они действительно возникают, когда преступникам удается получить убежище за рубежом, прежде чем государство установит над ними фактическую юрисдикцию. Чтобы этого не случилось, в ст. VII Конвенции включено положение о выдаче: геноцид не рассматривается как политическое преступление в отношении выдачи, которую государства обязуются осуществлять в соответствии с законодательством и договорами.

Но такие общие формулировки мало могут помочь успешному пресечению и наказанию преступлений. В Конвенции не получил закончен-

⁴⁰ См.: Док. ООН А/34/41.

⁴¹ Цит. по кн.: Броули Я. Международное право: В 2 кн. М.: Прогресс, 1977. Кн. 1. С. 150.

⁴² См.: Международные суды и международное право: Сб. обзоров. М.: ИНИОН АН СССР, 1986. С. 74—76.

ного оформления принцип обязательной выдачи. Во-первых, в ней даже не упоминается о том, что она может рассматриваться в качестве юридического основания для выдачи, а двустороннего договора между соответствующими государствами может и не быть. Во-вторых, Конвенция не содержит и указания на то, что государства обязаны включать в любой новый договор о выдаче положение о том, что они рассматривают данное преступление в качестве преступления, влекущего выдачу. Если же договор уже существует, такое положение должно считаться включенным в него. Ни один из установленных Конвенцией способов осуждения преступления (международный или внутригосударственный) нельзя признать реально выполнимым. Формально, не нарушая Конвенции, государство может не предпринимать никаких действий по достижению ее целей.

Практика свидетельствует о том, что проблема пресечения преступления геноцида и наказания за него остается нерешенной. Неудивительно, что многие государства, судя по данным «Исследования по вопросу о предупреждении преступлений геноцида и наказания за него»⁴³, отметили неэффективность Конвенции. В связи с этим в качестве первого шага для ее укрепления предлагалось предусмотреть право любого государства судить виновных в совершении этого преступления. Предложение было поддержано многими государствами. Специальный докладчик Н. Рухашанкико подчеркнул, что вопрос вновь надо изучить, так как принятие такого принципа будет способствовать большей эффективности Конвенции 1948 г.

Безусловно, многое в решении проблемы пресечения геноцида зависит от политических моментов: желаемый результат может оказаться недостижимым не по причине несовершенства норм, а в силу противодействия политических факторов, как, впрочем, и наоборот, результат может быть достигнут отнюдь не в рамках установленной правом процедуры. Но само по себе закрепление не только прав и обязанностей, но и соответствующего им процессуального механизма осуществления содержит значительные возможности того, что нарушенные права реально будут защищены.

С этой точки зрения вызывают интерес положения о создании международного Уголовного суда, предусмотренные Конвенцией о геноциде и Конвенцией об апартеиде. Еще в 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН в резолюции 260/III/B признала, что по мере развития международного общения необходимость в наличии международного юридического органа, на который возлагается рассмотрение некоторых преступлений против прав человека, будет ощущаться все больше и больше. По поручению Генеральной Ассамблеи Комиссия МП изучила этот вопрос и признала учреждение суда «желательным» и с точки зрения действующего МП «возможным»⁴⁴.

Развитие и усложнение межгосударственного общения приводят к тому, что для решения многих вопросов становится недостаточным наличие только координационных связей и отношений между государствами. Необходимо принятие оперативных и квалифицированных мер со стороны международных органов, действующих от имени сообщества в целом. В связи с этим для международных отношений характерно наряду с сохранением преимущественно координационных связей наличие определенных субординационных элементов, призванных обеспечить эффективное функционирование механизма МПР⁴⁵. Отмеченная тенденция проявляется, в частности, в предоставлении в отдельных случаях органам, пред-

⁴³ См.: Док. ООН E/CN.4/Sub.2/416. 1978. 29 June.

⁴⁴ См.: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи. Пятая сессия. Доп. № 12/A/1316/.

⁴⁵ См.: *Василенко В. А.* Указ. соч. С. 8—10. См. также: *Mosler H.* The international society as a legal community // Acad. droit intern. Rec. Cours. 1976. T. 140. P. 31.

усмотренным договором, права осуществления обязательной юрисдикции в отношении возникающих споров. В зависимости от компетенции такие органы решают вопрос о толковании и применении соответствующего соглашения или об установлении факта правонарушения.

Советский Союз лишь в отдельных случаях признает возможность осуществления обязательной юрисдикции в разрешении споров. Так, согласно ст. XVI.1 Эксплуатационного соглашения о Международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ), споры между участниками или между участниками и организацией должны разрешаться путем переговоров. Если в течение одного года спор не был урегулирован и если спорящие стороны не согласились на другой порядок, то по просьбе одной из сторон он передается в арбитраж.

Весьма значительный шаг вперед в расширении тенденции признания обязательной юрисдикции делает Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., ст. 287 которой, по существу, обязывает каждого ее участника выбрать одно из предусмотренных средств урегулирования споров: Международный трибунал по морскому праву, Международный суд, арбитраж. Сторона в споре, который не охватывается заявлением о выбранной процедуре урегулирования, считается согласившейся на арбитраж в соответствии с приложением VII. Решение Суда или арбитража, которому спор передается любой из сторон, является окончательным и обязательным для выполнения.

Как известно, обязательную юрисдикцию Международного суда, предусмотренную ст. 36.2 Статута, в настоящее время признают только около трети его участников. Поскольку к моменту истечения срока подписания Конвенцию по морскому праву подписали 159 государств, в том числе и СССР, вполне реальна ситуация, что многие из этих государств признают обязательную юрисдикцию Суда в отношении споров о толковании и применении Конвенции. Обязанность признания обязательной юрисдикции, справедливо полагает А. П. Мовчан, продиктована велением времени и отвечает задачам укрепления международного мира и безопасности. Учитывая взаимоприемлемый характер решения основных проблем, можно предположить, что закрепленная система урегулирования споров будет в первую очередь служить задачам защиты сотрудничества в Мировом океане от произвола односторонних акций⁴⁶.

Немаловажную роль могли бы сыграть международные судебные органы в ходе борьбы с международными преступлениями, а также в защите прав потерпевших государств. Правда, основная роль здесь принадлежит политическим органам и прежде всего Совету Безопасности, правомочному принимать решение о санкциях в отношении государства, совершившего преступление. Но вопрос о возмещении ущерба, являющегося, в частности, результатом агрессии, носит в большей мере не политический, а правовой характер. И нельзя, по-видимому, игнорировать значение международных судебных органов в установлении точных признаков правонарушения, а также характера и объема ответственности.

Деятельность Международного суда ООН в данном аспекте за весь период его функционирования вряд ли можно признать результативной. В Суд, как правило, передаются дела, в исходе которых заинтересованы обе спорящие стороны. Когда же речь идет о защите жертв агрессивных действий, ответчик отказывается признать компетенцию Суда либо использует иные средства, чтобы заблокировать рассмотрение дела в Суде.

Так, в споре «Действия военного и полувоенного характера в Никарагуа и против Никарагуа (Никарагуа против Соединенных Штатов

⁴⁶ См.: Мовчан А. П. Новый этап в развитии морского права // Сов. государство и право. 1983. № 2. С. 46.

Америки)» Международный суд на основе п. 2 ст. 36 Статута пришел к выводу, что обладает юрисдикцией рассматривать заявление Никарагуа, и вынес постановление о временных мерах, в котором указал, что США должны немедленно прекратить любые действия, блокирующие доступ в порты Никарагуа или выход из них⁴⁷. Буквально накануне обращения Никарагуа в Суд США сделали скоропалительное заявление об изъятии из обязательной юрисдикции Суда споров с центральноамериканскими странами. Однако в данном деле Суд признал несостоятельным с правовой точки зрения заявление США и рассмотрел спор по существу. В июне 1986 г. вынесено решение, в котором действия США против Никарагуа квалифицируются как противоправные и устанавливается обязанность уплатить репарации за нанесенный ущерб.

Позиция Суда в этом споре свидетельствует о его немалых потенциальных возможностях в защите интересов государств от агрессии, от вмешательства во внутренние дела. Заслуживает нового подхода вопрос об обязательной юрисдикции Суда.

Что же касается наказания физических лиц за международные уголовные преступления, то «Исследование по осуществлению Конвенции о геноциде» и разрабатываемый проект Кодекса преступлений против мира и человечества свидетельствуют о том, что вопрос о юрисдикции и о возможности создания международного уголовного суда при обсуждении этих проблем находится в центре внимания государств. Однако он далек от окончательного решения. Группа государств выражает точку зрения, что наказание лиц за преступления, предусмотренные Кодексом, должно быть вверено национальным трибуналам. Вместе с тем многие государства не соглашались с этой позицией. Поскольку в определенных случаях, отмечают они, указанные преступления являются действиями лиц, не связанными с политикой государства, их пресечение может быть эффективным и в рамках национальных судов. Но эта процедура не будет столь же эффективной в случаях преступных действий, совершаемых правительствами. И с этими доводами трудно не согласиться.

Вопрос об учреждении международного уголовного трибунала поднимался в теории МП⁴⁸. Довольно остро он вновь встал на международной конференции юристов, посвященной 40-летию Нюрнбергского процесса⁴⁹.

Следует подчеркнуть, что наделение международных органов обязательной юрисдикцией в отношении разрешения споров в рамках общего МП целесообразно лишь в отдельных случаях, когда этого требуют интересы международного сотрудничества. Совершенно новую основу для функционирования подобных органов создают отношения между социалистическими государствами. В процессе дальнейшего совершенствования социалистической экономической интеграции поднимается вопрос о необходимости учреждения межгосударственного арбитража по урегулированию споров об ответственности между странами — членами СЭВ. По мнению Е. Т. Усенко, такому органу надо придать вначале не обязательную, а факультативную юрисдикцию. Впоследствии, когда арбитражный орган приобретет авторитет, можно было бы устанавливать и постепенно расширять круг вопросов, на которые распространяется его обязательная юрисдикция⁵⁰.

⁴⁷ I. C. J. Reports, 1984, P. 169.

⁴⁸ См., напр.: Мазов В. А. Ответственность в международном праве. М.: Юрид. лит., 1979. С. 90.

⁴⁹ См.: Ледях И. А. Международная конференция юристов, посвященная 40-летию Нюрнбергского процесса // Сов. государство и право. 1986. № 3. С. 133.

⁵⁰ См.: Усенко Е. Т. Международно-правовые проблемы социалистической экономической интеграции // Советский ежегодник международного права, 1970. М.: Наука, 1972. С. 24.

Развитие и совершенствование договорной формы процессуальных норм МП, особенно норм, обеспечивающих возможность защиты нарушенных прав государств и пресечения международных преступлений, является необходимой предпосылкой укрепления международного правопорядка.

PROBLEM OF ENSURING REALIZATION OF INTERNATIONAL LAW RULES

Candidate of Law S. Yu. MAROCHKIN

Summary

The realization of rules is one of the main problems of international law. It depends to a determinant degree on a proper functioning of international law mechanism of ensuring realization of international law rules. The analysis of treaties in force and rule-making practice of states leads to a conclusion that such a mechanism includes two interdependent groups of means of ensuring the realization of rules: ways of promoting realization of rules and measures taken in case of their violation.

The complex of factors contributing to the promotion of observance of treaty obligations plays a special role in the international law regulation. A lot depends on the interest and good will of states themselves in the regulation of international relations. That is why the fixation by way of treaties of means of promoting realization of rules is of great importance. The inclusion into the sphere of legal regulation of global problems testifies that the role of such means will increase. A considerable part of both general and local agreements contains not only rules on rights and duties but also provisions on various measures for ensuring the effectiveness of rules: international guarantees, control, reciprocal visits, setting up of consultative commissions, convocation of conferences for reviewing the action of treaties, adoption of necessary legislative measures inside states, etc.

Some of the means of realizing international law rules are reviewed in the article.

While speaking of the significance of fixing ways of promoting realization of obligations in treaties, the author notes that they are not an enforcing means of realizing rules. The role of this instrument should not be overestimated. At the same time, one of the necessary properties of law — bindingness — presupposes the assuredness of realization of rules. Thus, a question arises of juridical backing of international law rules in case of their violation. The means of promoting realization of aims of treaties must be supplemented by means of backing treaty rules with enforcing power of states — the inevitability of responsibility, possibility of application of sanctions, established procedure for defending violated rights. This is an inalienable pro-

perty of law as a social regulator. Many treaties (complex of treaties) contain provisions on means of promoting realization of rules and on measures following their violation. At the same time, this problem cannot be considered solved consistently and fully. If the problem is viewed from the standpoint of the entire international law mechanism of implementation, it can be presented in the following way: treaties must provide not only for a system of means of promoting realization of international law rules but also for measures in case of their violation — juridical means of protection and enforced realization.

It is here that lie many principal problems. The reason for a low and prompt realization of a number of international rules often lies in the absence of juridical guarantees for the states. The following methods for ensuring juridical backing of rules can be distinguished: sanctions and the establishment of a procedure for defending violated rights (or of an order of realization of responsibility). Correspondingly there are two kinds of protective rules: sanctionary rules and rules regulating the process of rehabilitation of rights of subjects that have suffered injury. The article analyses the significance of collective and individual sanctions in the practice of states. However, it is stressed that sanctions cannot be the only and sufficient means of ensuring the guaranteeing international law rules, the means of protecting rights and realizing responsibility. They must be supplemented by a procedural mechanism of settlement which, being fixed in a legal form, will give the possibility to an interested state to defend its rights within the framework of coordinated procedures. An explicit formulation of a procedural mechanism of settlement in a treaty serves as a necessary prerequisite for a proper juridical guaranteeing of international law rules. It is here that considerable possibilities for enhancing their effectiveness lie. When a procedural order of protecting violated rights is not normatively fixed, it is difficult and sometimes impossible for a state that has suffered injury to force a violator to bear responsibility.

This is the reason for the effectiveness of a number of international law institu-

tions to be undermined. In this connection the question of the role of international court bodies, of the expansion of their

binding jurisdiction, of the establishment of an international criminal tribunal, is reviewed in the article.
