

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

Институт международного контроля как элемент механизма обеспечения выполнения обязательств по международным договорам

*Симонова Н.С.**

Статья посвящена объяснению институциональной природы международного контроля как особого вида международных правоотношений. Автор дает критический обзор отечественных и зарубежных доктринальных источников, анализирует международную договорную практику по вопросам международного контроля. Несмотря на довольно высокую степень исследованности института международного контроля, автор статьи считает недостаточными традиционные объектно-субъектный или целеполагающий подходы к пониманию его сущности. Практическую значимость представляет предлагаемое в настоящей статье рассмотрение международного контроля в виде правоотношения с анализом соответствующих элементов: юридического объекта, субъектов, содержания и юридического основания возникновения правоотношения.

Ключевые слова: международный договор; международный контроль; обеспечение выполнения международных договоров; средства обеспечения международных договоров; механизм обеспечения выполнения международных договоров.

* Симонова Наталья Сергеевна – к.ю.н., доцент, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин ФГКОУ ВПО ВСИ МВД России; соискатель кафедры прав человека и международного права МосУ МВД России, член Российской ассоциации международного права. nns@mail.ru.

Международный контроль является средством обеспечения выполнения обязательств по международным договорам. Он не существует абсолютно самостоятельно, а является одним из элементов комплексного институционального механизма, который включает институты обязательности и добросовестности выполнения международных договоров, международные средства обеспечения выполнения международных договорных обязательств (включая институт международных гарантий, международного контроля и иных обеспечительных средств), а также институты международных судебных органов, международных организаций и институт международно-правовой ответственности¹.

Целью настоящей статьи является объяснение институциональной природы международного контроля через понимание его как особого вида международных правоотношений. Объектом изучения явились отечественные и зарубежные доктринальные источники, содержащие основные теоретические концепции и подходы к пониманию сущности международного контроля, а также международная договорная практика, затрагивающая вопросы международного контроля.

Актуальность проведенного исследования объясняется большой значимостью и ролью института международного контроля в развитии современных международных отношений. Научная новизна предлагаемой статьи состоит, прежде всего, в методологическом подходе к обоснованию сущности международного контроля как сложившегося института международного права. Автор анализирует сущностные характеристики международного контроля не теоретически-отвлеченно, а с позиции его восприятия как особого международного правоотношения и свои выводы подкрепляет существующими нормами позитивного международного права (договорной практикой).

Исследование вопроса о сущности международного контроля в науке международного права не является новым. Вместе с тем, отсутствие позитивной нормы международного права, определяющей международный контроль, не только осложняет унификацию подходов к его пониманию, но и обеспечивает интерес исследователей. Интересным является тот факт, что, по мнению большинства юристов-международников, международный контроль представляет собой важнейшее средство обеспечения выполнения международных договоров и сложившийся международно-правовой институт. При этом в подавляющем большинстве случаев сущность международного контроля определяется через его предназначение и цели контрольной деятельности.

Так, И.И. Котляров отмечает, что основное предназначение контрольных механизмов состоит в том, чтобы «путем проверки убедиться, насколько соответствуют действия государств принятым международным обязательствам»². Следует согласиться с мнением ученого, согласно которому институт международного контроля имеет, прежде всего, превентивное значение для обеспечения выполнения международных обязательств государств. Такого же мнения придерживается Р.М. Валеев³. Примечательно, что А.М. Ибрагимов, исходя из предупредительного характера международного контроля, склонен делать вывод о его малой эффективности. Ученый придерживается мнения, согласно которому «институт контроля олицетворяет собой малоэффективную попытку гарантировать выполнение принятых государствами обязательств»⁴. По мнению А.М. Ибрагимова, международный контроль «концептуально сводится лишь к проверке соблюдения обязательств и формулировке рекомендаций по оптимизации процесса выполнения договора», что может свидетельствовать о его меньшей эффективности по сравнению, по крайней мере, с международными гарантиями⁵.

По мнению С.Ю. Марочкина, основной функцией международного контроля является установление соответствия фактического поведения государств правовым предписаниям путем проверки (наблюдения, инспекций, заслушивания докладов, представления информации)⁶. Такое понимание международного контроля, по утверждению автора, следует считать типичным и устоявшимся. Фактическое выполнение зависит в основном от сознательно-волевого характера действий самих субъектов международного права. Наличие международного контроля само по себе не обеспечивает выполнение обязательств, утверждает И.И. Котляров; для этого нужны «добрая воля и добросовестность партнеров по договору»⁷. На той же позиции стоит Л. Буса, полагающий, что основную гарантию законности в международной жизни составляет не столько международный контроль, сколько добровольное выполнение государствами своих обязательств⁸.

С точки зрения Р.М. Валеева, международный контроль представляет собой «основанную на общепризнанных принципах и нормах международного права деятельность субъектов международного права или созданных ими органов, заключающуюся в проверке соблюдения государствами международно-правовых обязательств и в принятии мер по их выполнению»⁹. По мнению Устиновой Е.Ю., международный контроль – это «основанная, как правило, на международном договоре

и осуществляемая в соответствии с основными принципами и нормами международного права деятельность субъектов международного права или созданных (уполномоченных) ими органов по проверке соблюдения государствами международных договорных обязательств с целью обеспечения их надлежащего выполнения»¹⁰.

Отдельные аспекты института международного контроля, в частности применительно к ограничению вооружений, разоружению, атомной энергии, рассматривает Р.М. Тимербаев¹¹. Ученый определяет международный контроль как средство обеспечения выполнения соглашений по ограничению вооружений. При этом основными целями контрольной деятельности следует считать, по мнению Р.М. Тимербаева, соблюдение условий международного договора и предотвращение его нарушений¹².

Небезынтересно определение международного контроля, предлагаемое О.И. Тиуновым, который полагает, что международный контроль, являясь одним из средств обеспечения международно-правовых норм, «заключается в действиях субъектов международного права по предупреждению нарушений взятых ими на себя обязательств и по проверке их соблюдения в целях полного, добросовестного и своевременного выполнения»¹³.

А.С. Гавердовский занимает позицию, согласно которой «контроль используется при наличии фактов нарушения принципов и норм международного права»¹⁴. Такая позиция представляется спорной, т.к. международный контроль вероятнее всего представляет собой деятельность по установлению фактов нарушения принципов и норм международного права. При обнаружении же указанных фактов появляются правовые основания для применения норм института международно-правовой ответственности.

Спорным представляется определение международного контроля, предлагаемое А.Г. Фастовым и С.Г. Нистратовым. Авторы понимают под международным контролем особую гарантию законности, представляющую собой особую конвенционную деятельность специализированных органов, организаций, учреждений и их должностных лиц по предупреждению, выявлению и устранению фактов нарушения законности субъектами международных правоотношений. Полагая, использование термина «законность» в международных отношениях некорректно. Думается, более правильным будет использование

в данном контексте понятий «международный правопорядок» и «верховенство права».

По мнению болгарского юриста П. Радойнова международный контроль предназначен для точного соблюдения предписаний международного права. Ученый полагает, что международный контроль представляет собой совокупность правовых действий, совершаемых органами международных организаций или отдельными государствами на постоянной основе от имени международного права с целью точного исполнения его норм. При этом автор стоит на позиции первоочередной роли международных организаций в осуществлении международного контроля, которая обусловлена наличием у них правотворческой функции и специального предназначения¹⁵.

Понимание института контроля польским юристом Я. Симонидесом сводится к проверке деятельности или осуществлению определенной функции посредством проверки. Я. Симонидес утверждает, что контроль предполагает действие механизма, целью которого является установление факторов или их оценка с точки зрения соответствия определенным стандартам или нормам права. По мнению ученого, международный контроль должен осуществляться общими органами и состоять в определении того, соответствует ли поведение субъектов международного права принятым на себя обязательствам или образцам контроля¹⁶.

По мнению американского ученого К. Пьерагостини контроль – это средство, при помощи которого можно определить, функционирует ли международный договор должным образом¹⁷. При этом автор указывает, что международный контроль выполняет две функции. Во-первых, он дает возможность своевременно обнаружить нарушения и тем самым позволить стороне-нарушителю предпринять необходимые меры для обеспечения действительности договора. Во-вторых, сама опасность обнаружения нарушений договора и последующей реакции на них играет роль сдерживающего фактора для будущих нарушений¹⁸. К. Пьерагостини справедливо полагает, что назначение международного контроля состоит в том, чтобы выделить грубые ошибки, неправильное понимание и просчеты в выполнении международного договора и таким образом побудить стороны к длительному рациональному взаимодействию. Если государство становится стороной в договоре, чтобы преследовать свои интересы, утверждает Пьерагостини, то оно будет оставаться стороной этого договора до тех пор, пока договорные

нормы будут способны защищать вышеназванные интересы. Соответственно, сторона договора не будет намеренно нарушать международный договор, поскольку он действует в интересах этой стороны. Следовательно, международный контроль обеспечивает функцию раннего предупреждения с тем, чтобы способствовать рационализации принятия решений на высоком властном уровне¹⁹.

С точки зрения коллектива авторов Стокгольмского Института исследований международного мира многообразие подходов и мнений по вопросу об определении понятия международного контроля объясняется неразберихой в лингвистических и психологических аспектах исследуемого явления, зачастую увязывающих контрольную деятельность с проведением тщательных инспекций и иных контрольно-надзорных мероприятий. Между тем, если вести речь, например, о ранних договорах по разоружению, в понятие международного контроля вкладывался много больший смысл и содержание, нежели простое наблюдение или проверки поведения государств, нарушающего их договорные обязательства²⁰.

Американский политолог К. Аделман, анализируя проблему международного контроля в отношении международных договоров о безопасности, указывает, что в американской доктрине произошел пересмотр понятия «адекватный международный контроль» в сторону «эффективного международного контроля». Адекватный контроль понимался, как способность достаточно рано обнаруживать нарушения договора и своевременно реагировать в целях обеспечения безопасности государства. Эффективный же контроль означает способность обнаруживать любое нарушение вне зависимости от степени его значимости²¹. Автор указывает позицию США как требующую улучшения контрольных мер для выполнения международных договоров, высказывая при этом сожаление, что понятие международного контроля над выполнением договора смешивается с понятием соблюдения международного договора²². Принимая в расчет указанную точку зрения, следует учитывать ее устойчивую политическую окраску, во многом обусловленную политическим противостоянием Соединенных Штатов Америки и Советского Союза. В этом смысле юридическая составляющая авторской позиции К. Аделмана не представляется надежной.

Небезынтересной представляется позиция еще одного американского ученого У. Джексона, который полагает, что международный договор призван оценивать в равной степени риски и преимущества для

международной безопасности, а также политические риски и преимущества для каждой участвующей в договоре стороны. При таком подходе международный контроль должен восприниматься не только как оценка деятельности сторон договора на предмет возможных нарушений, но иметь и более глубокий смысл²³. Международный контроль, по мнению автора, следует рассматривать не только с технической, но и с политической точек зрения: «правильно понимаемые меры международного контроля могут быть также и мерами укрепления доверия»²⁴.

Некоторыми особенностями отличается определение международного контроля, предлагаемое А.Н. Талалаевым. Международным контролем, по мнению ученого, следует считать согласованную деятельность государств или международных организаций по проверке соблюдения государствами принятых на себя договорных обязательств с целью обеспечения их точного и неукоснительного выполнения²⁵. А.Н. Талалаев субъектами контрольной деятельности считает государства и международные организации, тогда как подавляющее большинство авторов относит к таковым все субъекты международного права. Однако такую позицию А.Н. Талалаева не следует считать противоречивой, поскольку фактически международный контроль и осуществляется именно этими двумя субъектами. Более спорным представляется утверждение о необходимости обеспечения «точного и неукоснительного» выполнения международных договорных обязательств. Такое требование, действительно, применимо к международным договорам, содержащим обязательства конкретного (абсолютного) характера. В качестве примеров можно привести обязательства о количественных ограничениях обычных вооружений и техники в рамках Договора об обычных вооруженных силах в Европе от 19 ноября 1990 г.²⁶ или обязательства не превышать установленное договором количество межконтинентальных баллистических ракет, баллистических ракет подводных лодок, пусковых установок и зарядов к ним, тяжелых бомбардировщиков и их ядерных вооружений по Договору между РФ и США о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений от 8 апреля 2010 года²⁷. В то же время большое количество международных договоров содержит обязательства, выражающиеся «оценочными» категориями. В этом случае точность и неукоснительность их выполнения может быть недостижима из-за отсутствия единообразия в понимании и толковании положений

договора. Так, применительно к названному Договору об обычных вооруженных силах в Европе затруднено толкование термина «существенные боевые силы» и выполнение обязательств, связанных с ним; обязательство государства – участника Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.²⁸ предоставить собственным гражданам право на доступ к международному правосудию затруднялось в связи с отсутствовавшим общим пониманием термина «исчерпание всех внутригосударственных средств защиты».

Думается, предложенный выше критический обзор отечественных и зарубежных доктринальных источников по вопросу о понимании сущности и назначения международного контроля как важнейшего средства обеспечения выполнения обязательств по международным договорам позволяет составить достаточно полное впечатление об анализируемом международно-правовом явлении. Своеобразным итогом может служить выделение основных функций международного контроля, к числу которых, по мнению Е.Ю. Устиновой, следует отнести 1) функцию оценки соблюдения международных договорных обязательств; 2) превентивную функцию; 3) функцию укрепления доверия между участниками международного договора и обеспечения уверенности в его надлежащем выполнении; 4) функцию урегулирования неясных вопросов, связанных с соблюдением международного договора²⁹. Полагаем, выделение функции укрепления доверия верно лишь отчасти, т.к. возможно лишь в ситуации реального выполнения международных договоров. Если же в результате международной контрольной деятельности вскрывается невыполнение международных договорных обязательств, то ситуация с укреплением доверия меняется на противоположную (недоверие), особенно при системном невыполнении.

Необходимо заметить, что все предлагаемые определения называют функции международного контроля, не раскрывая его институциональной природы. Рассмотрение международного контроля как института международного права предполагает исследование международно-правовых норм, каждая из которых имеет совершенно определенное предназначение – регулировать международные (межгосударственные) отношения. Воздействие норм международного права на поведение субъектов международного права является причиной возникновения соответствующих правоотношений³⁰. Полагаем, решение научной задачи по обоснованию институциональной природы международного контроля должно быть сопряжено с пониманием

последнего как особого международного правоотношения с присущей ему структурой. Общетеоретический подход к пониманию правоотношений выделяет в их структуре такие элементы как объект, субъекты и содержание, выраженное, прежде всего, в совокупности взаимных прав и обязанностей; кроме того, основанием возникновения любого правового отношения служит определенный юридический факт. Среди исследователей института международного контроля сложилось мнение о существовании ряда специфических признаков этого правового явления, которые зачастую сводятся к обозначению субъектно-объектных особенностей международного контроля и его договорной основы³¹; при этом содержательные характеристики, без которых невозможно правоотношение, теряются из виду. Полагаем, подход к анализу институциональной природы международного контроля через закреплённые нормами международного права элементы «контрольного» правоотношения может служить методологической основой дальнейшего исследования.

Объект международного контроля. Применительно к правоотношениям неимущественного характера принято говорить о юридическом объекте, т.е. о фактическом поведении, а не о конкретных материальных благах. Правоотношением считается отношение, неразрывно связанное с деятельностью, поведением субъектов права³². Юридическим объектом международного контроля должно выступать выполнение обязательств по международному договору (т.е. поведение). В этом отношении мнения большинства ученых совпадают, хотя и содержат некоторые теоретические нюансы. Так, Котляров И.И., Марочкин С.Ю., Симонидес Я. в качестве объекта международного контроля называют *соответствие поведения/действий* государств принятым обязательствам/правовым предписаниям. Талалаев А.Н., Тиунов О.И., Валеев Р.М., Устинова Е.Ю., Радойнов П. говорят *о соблюдении* государствами принятых на себя международно-правовых/договорных *обязательств*. Ибрагимов А.М., Буса Л. используют термин «*выполнение обязательств*». Интересны мнения Гавердовского А.С., который объектом международного контроля считает нарушения принципов и норм международного права, а также Фастова А.Г. и Нистратова С.Г., предлагающих в качестве объекта международного контроля рассматривать нарушения международной законности. Зарубежные авторы еще больше увлекаются теоретизированием и в качестве объекта международного контроля называют функционирование международного договора

(К. Пьерагостини), а также риски и преимущества для международной безопасности и сторон в договоре (У. Джексон).

Международная договорная практика дает довольно отчетливый ответ на вопрос об объекте международного контроля. Так, нормы Договора о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения от 11 февраля 1971 года объектом международного контроля называют «соблюдение положений договора», «выполнение обязательств, принятых по договору» (ч.ч. 1, 2 ст. III). Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений от 8 апреля 2010 года объектом международного контроля признает «выполнение обязательств по договору» (преамбула Договора). Уставом Международного Агентства по атомной энергии устанавливается, что объектом контрольной деятельности инспекторов Агентства является соблюдение обязательств государств, а также соблюдение мер в области здравоохранения и безопасности (ст. XII.A.6 Устава МАГАТЭ). Договор о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 года содержит норму, согласно которой объектом международного контроля также выступает выполнение обязательств, принятых в соответствии с Договором (ч. 1 ст. III).

Таким образом, международная договорная практика позволяет сделать вывод о том, что первым элементом правоотношения по осуществлению международного контроля выступает его объект, а именно выполнение/соблюдение договорных обязательств сторонами международного договора. В этой связи необходимо отметить, что общей концептуальной основой выполнения международных договорных обязательств выступают институты обязательности и добросовестности. По верному замечанию И.И. Котлярова, «само по себе наличие контроля не обеспечивает соблюдения государствами принятых ими обязательств. Для этого нужны, прежде всего, добрая воля и добросовестность партнеров по договору, соблюдение ими добровольно взятых на себя обязательств»³³.

Субъекты международного контроля. Давая определение понятию «международный контроль» большинство ученых концентрируют внимание на целях и предназначении международного контроля, отчетливо определяя его объект. В то же время не менее важной составной частью рассматриваемого правоотношения является его субъектный

состав. И в этом смысле позиции юристов-международников выглядят не столь очевидно. Так, А.Н. Талалаев в качестве субъектов международного контроля указывает государства и международные организации. По мнению Тиунова О.И. все субъекты международного права могут выступать и субъектами международного контроля. Р.М. Валиев и Е.Ю. Устинова кроме субъектов международного права называют создаваемые (уполномоченные) последними органы.

Думается, вопрос об определении круга субъектов международного контроля тесным образом связан с выделением форм международного контроля. И.И. Котляров, исследуя формы международного контроля, указывает, что последний может осуществляться, во-первых, органами международных организаций; во-вторых, специально создаваемыми государствами международными контрольными органами; в-третьих, самими государствами посредством органов государственной власти³⁴. Следует отметить, что И.И. Котляров называет и четвертую форму международного контроля, а именно сочетание международных и национальных процедур проверки. Однако, такая форма контроля, имея, безусловно, самостоятельное значение, не добавляет новых видов субъектов международного контроля.

По мнению Е.Ю. Устиновой к формам международного контроля следует относить неинституционную (простую) и институционную. Простая форма предполагает осуществление международного контроля государствами, а при институционной форме контроля презюмируется создание специальных контрольных органов или осуществление международного контроля международными организациями.

Несмотря на различия в указанных мнениях относительно терминологии, применяемой к обозначению форм международного контроля, сущностная составляющая едина – среди субъектов международного контроля (*контролирующие субъекты*) можно выделить: 1) международные организации и их органы, 2) специально создаваемые контрольные органы, 3) государства. При этом, однако, следует иметь в виду, что субъектный состав правоотношения международного контроля расширяется за счет *подконтрольных субъектов*, которыми могут выступать любые субъекты международного права – участники определенных международных договоров.

Международная договорная практика подтверждает выдвинутый нами тезис о субъектах правоотношений по осуществлению

международного контроля и служит доказательством формирования соответствующего международно-правового института.

Так, в международном гуманитарном праве Женевскими конвенциями 1949 г. и Дополнительными протоколами 1977 и 2005 гг.³⁵ к ним предусматривается, что международный контроль за выполнением положений Женевских конвенций и Дополнительных протоколов осуществляется: 1) *воюющими сторонами*: «по просьбе одной из сторон, находящихся в конфликте, должно быть начато расследование в порядке процедуры, подлежащей установлению между заинтересованными сторонами, по поводу всякого утверждения о нарушении Конвенции» (ст. 132 Женевской конвенции III); 2) *державами-покровительницами*: «представителям или делегатам держав-покровительниц будет разрешено посещать все места, где находятся военнопленные... и они будут иметь доступ во все помещения, используемые военнопленными; ... представителям и делегатам держав-покровительниц будет предоставлена полная свобода в отношении выбора мест, которые они пожелают посетить... (ст. 126 Женевской конвенции III, ст. 143 Женевской конвенции IV); 3) *Международной комиссией по установлению фактов*: в соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 90 Дополнительного протокола I учреждается международная комиссия по установлению фактов, которая компетентна «расследовать любые факты, которые, как предполагается, представляют собой серьезное нарушение, как оно определяется Конвенциями и Протоколом, или другое серьезное нарушение Конвенций или Протокола» (п. «с» ч. 2 ст. 90 Дополнительного протокола I); 4) *Международным Комитетом Красного Креста*: представители Международного комитета Красного Креста пользуются такими же правами, как представители или делегаты державы-покровительницы (ст. 126 Женевской конвенции III, ст. 143 Женевской конвенции IV). Таким образом, в правоотношении по осуществлению международного контроля за выполнением договорных обязательств по международному гуманитарному праву участвуют такие субъекты контроля как государства, специально созданный международный контрольный орган и международная (неправительственная) организация.

Международные договоры в сфере международного права окружающей среды подтверждают правильность наших выводов о субъектном составе международного контроля. Так, Рамочной конвенцией ООН об изменении климата от 9 мая 1992 года³⁶ предусмотрено

учреждение специальной Конференции, являющейся высшим органом, регулярно рассматривающим вопрос об осуществлении Конвенции и любых связанных с ней правовых документов, и выносящим решения, необходимые для содействия эффективному осуществлению Конвенции (ст. 7). Кроме того, выполнение функции по контролю выполнения положений Рамочной конвенции возложено на Вспомогательный орган по осуществлению, который оказывает содействие Конференции в оценке и обзоре эффективного осуществления Конвенции (ст. 10 Конвенции). Конвенцией о биологическом разнообразии предусматривается учреждение Конференции, которая «постоянно следит за выполнением Конвенции» (ст. 23 Конвенции). Наряду с Конференцией учреждается Вспомогательный (многоотраслевой) орган для предоставления научных, технических и технологических консультаций в целях обеспечения Конференции своевременными консультациями в связи с осуществлением Конвенции (ст. 25 Конвенции). В данном случае основными субъектами международного контроля выступают специально создаваемые для обеспечения выполнения международных договорных обязательств органы.

В соответствии со ст. 14 Протокола об охране окружающей среды к Договору об Антарктике от 4 октября 1991 г.³⁷ для обеспечения соблюдения Протокола стороны Договора об Антарктике от 1 декабря 1959 г.³⁸ организуют, индивидуально или коллективно, инспекции наблюдателями в соответствии со статьей VII Договора об Антарктике, которая предусматривает право каждой из сторон Договора назначать наблюдателей для проведения инспекции в целях обеспечения соблюдения положений Договора об Антарктике. Приведенный пример иллюстрирует случай, когда субъектом международного контроля выступают субъекты международного права – участники международного договора.

Международно-правовые нормы, предусматривающие в качестве субъекта международного контроля существующую международную организацию можно выделить в рамках Договора о нераспространении ядерного оружия и Устава Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ). Так, Договор о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 г. предусматривает, что «каждое из государств – участников Договора, не обладающих ядерным оружием, обязуется принять гарантии, как они изложены в соглашении... с МАГАТЭ в соответствии с Уставом МАГАТЭ... исключительно с целью проверки

выполнения его обязательств, принятых в соответствии с Договором» (ст. III). При этом пп. 2 п. В ст. III Устава МАГАТЭ от 23 октября 1956 г. предусматривает именно контрольную функцию Агентства.

Содержание международного контроля. Правоотношение – связь между субъектами посредством субъективных прав и юридических обязанностей. Это особая форма связи, связь через права и обязанности, которые закреплены в нормах объективного права. В правоотношении субъекту управомоченному всегда противостоит субъект обязанный³⁹. Содержательной основой любого правоотношения по осуществлению международного контроля выступает обязанность субъектов контроля действовать в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Эти принципы и нормы выступают в качестве универсальных условий (критериев) правомерности международного контроля. Так, Р.М. Валеев отмечает, что «международный контроль следует определить как **основанную на общепризнанных принципах и нормах международного права** (выделено автором) деятельность субъектов международного права или созданных ими органов...»⁴⁰. И.И. Котляров отмечает, что международная контрольная деятельность должна соответствовать, прежде всего, принципам невмешательства, суверенного равенства, добросовестного выполнения международных обязательств⁴¹. Такой подход к пониманию международного контроля позволяет нам говорить о тесной связи контрольной деятельности как средства обеспечения выполнения международных договорных обязательств с институтами обязательности и добросовестности выполнения обязательств как элементов институционального обеспечительного механизма. По мнению Р.М. Тимербаева международного контроль, в частности, за разоружением должен быть подчинен принципу невмешательства во внутренние дела государств. Кроме того, автор полагает, если контроль осуществляется ради контроля и отрывается от собственно практического разоружения, то в этом случае контрольная деятельность вступает в противоречие с общепризнанными принципами международного права⁴².

Следуя общей методологической линии исследования международного контроля как правоотношения, следует отметить, что анализ содержательной составляющей международного контроля в целом соответствует изучению различных методов контрольной деятельности. Так, И.И. Котляров к таким методам относит представление отчетов, докладов, обмен информацией, наблюдение, посещение объектов,

установление контрольных постов, проведение консультаций, рассмотрение жалоб и др.⁴³ По мнению Р.М. Валеева, международный контроль осуществляется в формах обмена информацией, докладов, отчетов, консультаций, наблюдения, инспектирования, расследования, арбитражного и судебного контроля. Е.Ю. Устинова в числе методов международного контроля называет отчеты о выполнении договоров, доклады, обмен информацией, наблюдение, проверки на месте, посещение объектов, установление контрольных постов, инспекции, расследование, проведение консультаций и другие⁴⁴. При этом автор не склонна относить так называемый международный судебный и арбитражный контроль, а также обращения и жалобы к методам международного контроля. Согласимся с Е.Ю. Устиновой в том, что деятельность международного суда и арбитража должна рассматриваться в качестве самостоятельных международно-правовых институтов и элементов механизма обеспечения выполнения международных договорных обязательств.

Содержанием международного контроля выступают взаимные права и обязанности субъектов правоотношения, нашедшие отражение в международной договорной практике. Полагаем, анализ соответствующих норм международных договоров следует проводить комплексно, т.е. рассуждая о правоотношении международного контроля в целом.

Так, в сфере международного ядерного права⁴⁵ правоотношение международного контроля, предусмотренное нормами ст. XII Устава МАГАТЭ имеет следующие элементы. Объектом международного контроля является соблюдение обязательств относительно того, не используются ли (не будут ли использоваться) исходные и специальные расщепляющиеся материалы, расщепляющиеся продукты в военных целях, а также соблюдение обязательств (мер) в области здравоохранения и безопасности и других условий, установленных специальным соглашением между государством и МАГАТЭ. Следует обратить внимание, что юридическим фактом возникновения правоотношения международного контроля является соответствующее международное соглашение. Субъектом контрольной деятельности выступает Агентство (т.е. международная организация), подконтрольным субъектом является любое государство – член Агентства. Содержание правоотношения вытекает из взаимных прав и обязанностей субъектов, а именно: в соответствии с пп. 6 п. А ст. XII Агентство имеет право посылать на территорию «государства-получателя» инспекторов. Соответственно, такое

государство обязуется принять инспекторов на своей территории при том, что инспектора назначаются Агентством по консультации с заинтересованным государством. Инспектора Агентства имеют право доступа в любое время в любое место, ко всем данным и ко всем лицам, имеющим дело с материалами, оборудованием или установками, подлежащими контролю. Подконтрольное государство обязано обеспечить такой доступ. Заинтересованное государство вправе требовать, чтобы инспектора МАГАТЭ сопровождались представителями данного государства, не препятствуя при этом осуществлению инспекторами возложенных на них функций. Рассмотренный пример правоотношения международного контроля позволяет оценить практическую применимость таких методов контроля как инспектирование или посещение объектов.

В сфере международного права окружающей среды норма ст. 7 Рамочной конвенции ООН об изменении климата предусматривает контрольное правоотношение. При этом объектом контроля является осуществление Конвенции и любых связанных с ней правовых документов, которые могут быть приняты Конференцией участников Конвенции. Субъектом контрольной деятельности выступает Конференция, как высший орган Конвенции, призванный содействовать эффективному осуществлению Конвенции (ч. 2 ст. 7 Рамочной Конвенции). Основанием возникновения правоотношения международного контроля (юридическим фактом) является сама Рамочная Конвенция ООН, а не дополнительное соглашение, как в предыдущем рассмотренном нами случае. Содержание правоотношения международного контроля включает в себя следующие права и обязанности: Конференция имеет право оценивать осуществление Конвенции сторонами, а также экологические, экономические и социальные последствия мер, принятых сторонами договора, их совокупное воздействие и прогресс в реализации Конвенции. Конкретные обязательства, выполнение которых будет оценивать Конференция (т.е. юрисдикция Конференции), четко обозначены в ст. 4 Конвенции⁴⁶. При этом стороны обязаны предоставлять Конференции необходимую для такой оценки информацию (п. «е» ч. 2 ст. 7 Рамочной Конвенции). По результатам проведенной оценки Конференция утверждает и обеспечивает публикацию докладов об осуществлении Конвенции, а также выносит рекомендации участникам договора по любым вопросам, необходимым для осуществления Конвенции (п.п. «f», «g» ч. 2 ст. 7 Рамочной Конвенции). Приведенный

пример контрольного правоотношения иллюстрирует выделение таких методов контроля как обмен информацией, представление докладов, оценка последствий осуществления договора.

Подводя итог проведенному в статье анализу, следует отметить, что международный контроль как международное средство обеспечения выполнения обязательств по международным договорам нередко является объектом анализа в науке международного права. Несмотря на существенное количество мнений и взглядов на сущность международного контроля, все позиции объединяют объектно-субъектный либо целеполагающий подходы к определению международного контроля. Полагаем, методологически верным является такой подход к анализу сущности международного контроля, который представляет его в виде правоотношения. Практическая значимость такого подхода очевидна. Правоотношение – это всегда волевое отношение. В случае с международным контролем недостаточно лишь нормы международного права, которая сама по себе является результатом согласования воль субъектов (так называемая активная стадия обеспечения выполнения обязательства). Для возникновения правоотношения необходима воля его участников, их активная деятельность (правореализационная стадия обеспечения выполнения обязательства). Юридическим основанием (юридическим фактом) международного контроля является международный договор (соглашение) – первоначальный, содержащий основные обязательства участников, или дополнительный, непосредственно касающийся контроля за выполнением обязательств. Как всякое правоотношение, контрольное правоотношение имеет необходимые элементы: объект, субъекты и содержание. Объектом международного контроля является выполнение обязательств по международному договору. Субъектами контрольной деятельности могут выступать международные организации и их органы, специально создаваемые контрольные органы и государства. При этом подконтрольными субъектами являются любые субъекты международного права – участники определенного международного договора. Содержание правоотношения международного контроля включает взаимные права и обязанности субъектов при том что, основной и общей обязанностью в любом контрольном правоотношении выступает необходимость соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права. Следует иметь в виду, что в зависимости от отраслевой принадлежности объекта контроля (сфера международной безопасности,

ограничения вооружений, прав человека и пр.) может меняться содержание международного контроля – набор конкретных прав и обязанностей, т.е. методы контроля.

An International Verification Institute as an Element of the Mechanism of Ensuring for Meeting Commitments under International Treaties (Summary)

*Natalia S. Simonova**

The article deals with the explanation of an international verification's nature as a specific type of international legal relationship. An author critically analyses domestic and foreign doctrines as well as the international treaties' practice concerning the issues of international verification. An international verification institute is quite well-searched in the international law science. But the article author considers that traditional approaches to analysis of the international verification essence (investigation of subjects, matters and aims) are not sufficient. Practical value of this article flows from the new vision of the international verification as a specific international legal relationship. The legal matter, subjects and substance of the international verification are suggested to be searched in the article.

Keywords: international treaty; international verification; meeting commitments under international treaties; means to ensure for meeting commitments under international treaties; mechanism of ensuring for meeting commitments under international treaties.

* Natalia S. Simonova – Ph.D. in law, assistant professor, professor of the East-Siberian Institute of the Ministry of Interior (Irkutsk); Seeker of Doctoral degree in the Moscow University of the Ministry of Interior; Member of the International Law Association (Russian branch). nns@mail.ru.

ограничения вооружений, прав человека и пр.) может меняться содержание международного контроля – набор конкретных прав и обязанностей, т.е. методы контроля.

An International Verification Institute as an Element of the Mechanism of Ensuring for Meeting Commitments under International Treaties (Summary)

*Natalia S. Simonova**

The article deals with the explanation of an international verification's nature as a specific type of international legal relationship. An author critically analyses domestic and foreign doctrines as well as the international treaties' practice concerning the issues of international verification. An international verification institute is quite well-searched in the international law science. But the article author considers that traditional approaches to analysis of the international verification essence (investigation of subjects, matters and aims) are not sufficient. Practical value of this article flows from the new vision of the international verification as a specific international legal relationship. The legal matter, subjects and substance of the international verification are suggested to be searched in the article.

Keywords: international treaty; international verification; meeting commitments under international treaties; means to ensure for meeting commitments under international treaties; mechanism of ensuring for meeting commitments under international treaties.

* Natalia S. Simonova – Ph.D. in law, assistant professor, professor of the East-Siberian Institute of the Ministry of Interior (Irkutsk); Seeker of Doctoral degree in the Moscow University of the Ministry of Interior; Member of the International Law Association (Russian branch). nns@mail.ru.

¹ Более подробно с обоснованием элементов механизма обеспечения выполнения обязательств по международным договорам можно ознакомиться: Симонова (Никитенко) Н.С. Институциональный механизм обеспечения выполнения обязательств по международным договорам: понятие, основные элементы//Московский журнал международного права. 2013. № 3.

² Котляров И.И. Контроль за соблюдением обязательств государств в международном гуманитарном праве//Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 75-81. С. 75.

³ См.: Кривчикова Э.С. Международный контроль – важное средство достижения эффективности международного права (Валеев Р.М. Контроль в современном международном праве. – Казань: Изд-во «Центр инновационных технологий», 2001. – 300 с.). Рецензия//Московский журнал международного права. – 2002. – № 2. – С. 216-220. С. 217.

⁴ Ибрагимов А.М. Соотношение понятий «гарантии» и «контроль» в международном праве//Lex Russica (Научные труды МГЮА). – 2008. – С. 1156-1161. С. 1158.

⁵ Там же. С. 1161.

⁶ См.: Марочкин С.Ю. Эффективность норм международного права: понятие, критерий и условия : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10/Марочкин С.Ю. Свердловск, 1984. 189 с. С. 148.

⁷ Котляров И.И. Международный контроль с использованием космических средств (международно-правовые проблемы). М., 1981. С. 8.

⁸ Busa L. International Control as a Safeguard of Legality of International Life//Questions of International Law. Budapest, 1966. P. 46.

⁹ Кривчикова Э.С. Указ. соч. С. 217.

¹⁰ Устинова Е.Ю. Международный контроль за соблюдением международных договоров : автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2008. С. 5, 11-12.

¹¹ См.: Тимербаев Р. М. Контроль за ограничением вооружений и разоружением. М.: Международные отношения, 1983; Его же. Международный контроль над атомной энергией. М.: Права человека, 2003.

¹² Тимербаев Р. М. Проблемы контроля. М.: Наука, 1984. С. 13, 14.

¹³ Тиунов О.И. СССР и обеспечение международных договоров : учеб. пособие. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1989. С. 82-83.

¹⁴ Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. Киев, 1980. С. 169.

¹⁵ Радойнов П. Правотворческие функции на международные организации. София, 1975. С. 183.

¹⁶ Symonides J. Miedzynarodowa kontrola Wykonanja umow dotyzacych praw czlowieka. S. 225. Цит. по: Тиунов О.И. СССР и обеспечение международных договоров. С. 78-79.

¹⁷ Pieragostini K. Arms Control Verification: Cooperating to Reduce Uncertainty//Journal of Conflict Resolution, 1986, Vol. 30 No. 3 (September). P. 421.

¹⁸ Пьерагостини для обозначения нарушений договора использует термин “cheating”, что буквально означает жульнические или мошеннические, т.е. обманные действия. На наш взгляд юридическая оценка поведения государств, участвующих в международном договоре, должна соответствовать иным терминам – нарушение, ненадлежащее выполнение договора и др.

¹⁹ Pieragostini K. Opt. cit. P. 424-425.

²⁰ Gould L.V., Jr. Book Review: Strategic Disarmament, Verification and National Security. By the Stockholm International Peace Research Institute. (London: Taylor and Francis Ltd.,

1977. Distributed by Crane, Russak & Co., New York. Pp. 174)//The American Political Science Review, 1979, Vol. 73 No. 1 (March). P. 357.

²¹ Adelman K.L. Why Verification Is More Difficult (and Less Important)//International Security, 1990, Vol. 14, No. 4 (Spring). P. 145.

²² Ibid. P. 146.

²³ Jackson W.D. Verification in Arms Control: Beyond NTM//Journal of Peace Research, 1982, No. 4, Vol. XIX. P. 345.

²⁴ Opt. cit. P. 346.

²⁵ См.: Талалаев А.Н. Право международных договоров : Действие и применение договоров. М.: Межд. отн., 1985. С. 117.

²⁶ Действие договора в отношении Российской Федерации приостановлено в соответствии с Федеральным законом от 29.11.2007 № 276-ФЗ «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе».

²⁷ С текстом договора можно ознакомиться на официальном сайте Президента Российской Федерации: http://www.kremlin.ru/ref_notes/512 (дата обращения – 20.12.2013).

²⁸ Конвенция ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 30.03.1998 № 54-ФЗ.

²⁹ Устинова Е.Ю. Автореф. С. 14.

³⁰ 15. Теория государства и права : учебник/под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Право и закон, 2002. С. 236.

³¹ См. например: Устинова Е.Ю. Автореф. С. 5-6.

³² Теория государства и права. С. 235.

³³ Котляров И.И. Международный контроль с использованием космических средств (международно-правовые проблемы). С. 8.

³⁴ Там же. С. 11.

³⁵ Полный текст названных международных договоров доступен на официальном сайте МККК <http://www.icrc.org/rus/resources/ihl-databases/index.jsp> (дата обращения – 17.12.2013).

³⁶ См.: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml (дата обращения – 17.12.2013).

³⁷ См.: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_40094.html (дата обращения 17.12.2013).

³⁸ См.: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_36397.html (дата обращения 17.12.2013).

³⁹ Теория государства и права. С. 237.

⁴⁰ Валеев Р.М. Контроль в современном международном праве. Казань: Изд-во «Центр инновационных технологий», 2001. С. 32.

⁴¹ Котляров И.И. Контроль за соблюдением обязательств государств в международном гуманитарном праве. С. 75.

⁴² Тимербаев Р.М. Проблемы контроля. С. 9, 12.

⁴³ Там же. Котляров И.И. Контроль за соблюдением обязательств государств в международном гуманитарном праве. С. 75.

⁴⁴ Устинова Е.Ю. Автореф. С. 15-16.

⁴⁵ Данная отрасль международного права является достаточно новой, в некоторых случаях именуется атомным правом. См. например: Валеев Р.М. Международный контроль в международном ядерном праве (к Договору о всеобъемлющем запрещении

ядерных испытаний 10.09.1996 г)//Московский журнал международного права. – 2000. – № 2. – С. 176-185. С. 228.

⁴⁶ Например, все стороны Конвенции... разрабатывают, периодически обновляют, публикуют и предоставляют Конференции... национальные кадастры антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, используя сопоставимые методологии, которые будут согласованы Конференцией Сторон (п. «а» ч.1 ст. 4 Рамочной Конвенции).