



Distr.
GENERAL

A/35/312
27 August 1980
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать пятая сессия
Пункт 105 предварительной повестки дня *

ОБЗОР ПРОЦЕССА ЗАКЛЮЧЕНИЯ МНОГОСТОРОННИХ ДОГОВОРОВ

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 4	4
II. ОБЩИЕ МОМЕНТЫ ПРОЦЕССА ЗАКЛЮЧЕНИЯ МНОГОСТОРОННИХ ДОГОВОРОВ	5 - 19	6
А. В рамках Организации Объединенных Наций	5 - 15	6
В. В рамках других межправительственных организаций	16 - 19	13
III. ОСОБЫЕ ЧЕРТЫ ПРОЦЕССА ЗАКЛЮЧЕНИЯ МНОГОСТОРОННИХ ДОГОВОРОВ	20 - 62	17
А. Начало процесса заключения договоров ..	21 - 29	17
1. Предложение	22 - 23	17
2. Предварительные исследования	24 - 25	18
3. Официальное начало процесса заключения договоров	26	19
4. Определение типа документа	27 - 29	20
В. Разработка многосторонних договоров ...	30 - 50	22
1. Первоначальный проект	30 - 31	22
2. Переговоры	32 - 35	23

* A/35/150.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
3. Консультации с правительствами и другими органами	36	24
4. Редакционные комитеты	37 - 39	26
5. Языки	40 - 42	27
6. Заключительные положения	43 - 44	28
7. Отчеты и замечания	45 - 48	29
8. Конфликты с другими договорами	49 - 50	30
C. Принятие многосторонних договоров	5I - 56	3I
1. Орган	5I - 53	3I
2. Специальные правила процедуры	54 - 55	32
3. Большинство при голосовании	56	32
D. Проблемы, возникающие в ходе периода после принятия договоров	57 - 6I	34
1. Содействие принятию договоров путем усовершенствования методов их разработки	58 - 59	34
2. Последующие действия государств	60 - 6I	35
E. Дополнение и обновление договоров	62	36
IV. ВОПРОСЫ, ПОДЛЕЖАЩИЕ РАССМОТРЕНИЮ	63	38
A. Дополнительные исследования		38
B. Общее бремя, связанное с разработкой многосторонних договоров		38
C. Общая координация разработки многосторонних договоров		39
D. Общее совершенствование процесса заключения договоров в Организации Объединенных Наций		40
E. Деятельность Комиссии международного права		40
1. Возможные структурные изменения		40
2. Возможные изменения в повестке дня		4I
3. Возможные процедурные изменения		4I
F. Заключительное обсуждение и принятие многосторонних договоров		42

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
Г. Редакционные изменения и языки	43
Н. Отчеты о заседаниях, доклады и комментарии	44
Г. Процедуры, последующие принятию договора	44
Л. Процедуры внесения поправок	45

ПРИЛОЖЕНИЕ

Перечень органов Организации Объединенных Наций
и международных организаций, которые представили
доклады

I. ВВЕДЕНИЕ

1. На тридцать второй сессии Генеральной Ассамблеи Шестой комитет рассмотрел пункт повестки дня, озаглавленный "Обзор процесса заключения многосторонних договоров", который был предложен для включения в повестку дня Австралией, Египтом, Индонезией, Кенией, Мексикой, Нидерландами и Шри-Ланкой. В письме с просьбой о включении (A/32/143 и Corr.1) эти государства предложили Организации Объединенных Наций рассмотреть многочисленные методы заключения многосторонних договоров, которые используются в Организации Объединенных Наций и под ее эгидой, с целью определения того, являются ли используемые методы настолько эффективными и экономичными, как этого требует мировое сообщество или позволяют обстоятельства. На основании доклада Комитета (A/32/363) Ассамблея приняла резолюцию 32/48 от 8 декабря 1977 года, в которой она просила Генерального секретаря подготовить доклад о методах и процедурах, используемых при разработке многосторонних договоров с целью представления этого доклада Ассамблее на ее тридцать четвертой сессии; просила правительства и Комиссию международного права представить к 31 июля 1979 года для включения в доклад свои замечания по этому вопросу; предложила специализированным учреждениям и другим заинтересованным организациям, которые играли активную роль в подготовке и изучении многосторонних договоров, а также Учебному и научно-исследовательскому институту Организации Объединенных Наций оказывать, при наличии просьбы об этом, любую необходимую помощь; и постановила включить в предварительную повестку дня своей тридцать четвертой сессии пункт, озаглавленный "Обзор процесса заключения многосторонних договоров".

2. В осуществление резолюции 32/48 Юрисконсульт направил письма 15 подразделениям Организации Объединенных Наций, не относящихся к Управлению по правовым вопросам, с просьбой представить отчет о методах и процедурах заключения договоров, используемых в соответствующих сферах их деятельности. В целях облегчения подготовки таких отчетов к этим письмам был приложен ряд общих руководящих указаний. В то же время Юрисконсульт направил аналогичную просьбу всем специализированным и имеющим к этому вопросу отношение учреждениям, а также и 22 другим всемирным и региональным межправительственным организациям, которым часто приходится иметь дело с заключением договоров. Эти просьбы также сопровождалось рядом других руководящих указаний. И, наконец, напоминания в отношении замечаний, запрошенных Ассамблеей в пункте 2 резолюции, были направлены всем правительствам, и была достигнута договоренность о включении соответствующего пункта в повестку дня тридцатой сессии Комиссии международного права (КМП).

3. В ответ на вышеупомянутые письма были получены следующие ответы по существу вопроса:

а) замечания от девяти правительств, тексты которых будут приведены в добавлении 1 к данному докладу;

б) замечания Комиссии международного права, которые были подготовлены рабочей группой, первоначально созданной на тридцатой сессии Комиссии и вновь созданной на тридцать первой сессии, и одобрены Комиссией на ее 1580-м заседании 31 июля 1979 года 1/; эти замечания будут приведены в добавлении 2 к данному докладу;

с) доклады 13 подразделений Организации Объединенных Наций и 25 специализированных учреждений и других международных организаций, перечисленных в приводимом ниже приложении; в связи с ограниченностью объема докладов Секретариата не представляется возможным привести в данном документе полные тексты полученных ответов или даже их подробный анализ, в частности, поскольку (как указано в пунктах 5-15 ниже) имеется довольно мало общих черт.

4. Ввиду того, что замечания были получены только от трех правительств к данному сроку, который сам был слишком поздним для того, чтобы позволить Генеральному секретарю учесть их в докладе, который должен был рассматриваться на тридцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи, он предложил Генеральному комитету на этой сессии отложить рассмотрение данного пункта до тридцать пятой сессии Ассамблеи. Комитет согласился рекомендовать Ассамблее снять этот пункт с повестки дня ее тридцать четвертой сессии. Однако в ходе обсуждения ежегодного доклада КМП в Шестом комитете несколько представителей высказались по поводу замечаний, подготовленных Комиссией 2/.

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/34/10), пункты 184-195.

2/ Эти замечания кратко изложены в докладе Шестого комитета Генеральной Ассамблеи (A/33/419, пункты 259-260) и более подробно - в специальном резюме прений по докладу КМП, подготовленном секретариатом для Комиссии (A/CN.4/L.311, пункты 249-254).

II. ОБЩИЕ МОМЕНТЫ ПРОЦЕССА ЗАКЛЮЧЕНИЯ МНОГОСТОРОННИХ ДОГОВОРОВ

A. В рамках Организации Объединенных Наций

5. Менее чем за 35 лет в рамках Организации Объединенных Наций, т.е. органами Организации Объединенных Наций или на дипломатических конференциях, созванных Организацией Объединенных Наций, было заключено порядка 200 многосторонних договоров, из которых приблизительно одна четверть представляет собой простые поправки или дополнения, дополнительные протоколы к ним или другие соглашения (некоторые из них были заключены в рамках Лиги Наций). Изучение различных процедур, использовавшихся ранее или используемых в настоящее время в рамках Организации Объединенных Наций для подготовки этих договоров, раскрывает их широкое разнообразие. К числу основных моментов, по которым можно различать эти процедуры, относится то, насколько устоявшимися и организационно оформленными или же временными являются они по своему характеру, в какой мере они связаны с органами, включающими экспертов, и представительными органами, и в какой мере - с Генеральной Ассамблеей.

6. Так, договоры промульгируются 3/ Генеральной Ассамблеей после подробного рассмотрения на одной сессии или на целом ряде сессий в одном или более Главных комитетов или даже на совместном заседании двух Главных комитетов, или просто после формального рассмотрения проекта, разработанного каким-либо другим органом. Это может быть главный орган (например, Экономический и Социальный Совет или Секретариат) или постоянная группа экспертов (например, Комиссия международного права или Комиссия по правам человека). В некоторых случаях это может быть небольшой представительный орган - специализированный, например, Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) или Правовой подкомитет Комитета по использованию космического пространства в мирных целях, или неспециализированный, например, Подготовительная комиссия Организации Объединенных Наций, или специальный, например, Специальный комитет по разработке международной конвенции о борьбе с захватом заложников. Другие договоры были промульгированы непосредственно Экономическим и Социальным Советом, региональной комиссией или ее вспомогательным органом (например, Комитетом по внутреннему транспорту Экономической комиссии для Европы) или даже Генеральным секретарем. Однако наибольшее число договоров было промульгировано полномочными конференциями, созванными Ассамблеей, Советом, Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Центром по международной торговле и т.д. В свою очередь, большинство этих конференций (характерно, что к их числу не относится третья Конференция Организации Объединенных Наций по морскому праву) проводили свою работу, которая иногда была непродолжительной и носила формальный характер, но зачастую велась тщательно

3/ В данном докладе термин "промульгируется" означает принятие текста и открытие документа для подписания или другие формы принятия.

и затягивалась на несколько сессий, на основе проекта текста, подготовленного каким-либо иным органом, например, органами, которые только что упоминались в связи с документами, принятыми непосредственно Ассамблеей.

7. Представляется, что единственное обобщение, которое можно сделать, является то, что процесс заключения многосторонних договоров в Организации Объединенных Наций почти всегда (за исключением некоторых региональных или специализированных документов самого ограниченного характера) это многоступенчатый процесс. Первые этапы разработки документа обычно поручаются какому-либо ограниченному органу - небольшому комитету в составе представителей правительств, группе экспертов или даже секретариату, однако заключительные этапы обычно связаны с работой представительного форума - органа или конференции - членство в которых обычно совпадает с составом возможных участников предлагаемого документа. Однако на практике было испробовано столь много сочетаний таких органов, что практически невозможно и бесполезно все их перечислять. Тем не менее, в разделе III ниже проводится поэтапное рассмотрение многих процедур, до сих пор использовавшихся в Организации Объединенных Наций, а также в других организациях.

8. Следует, однако, отметить, что Организация Объединенных Наций, в отличие от некоторых других организаций, упоминаемых в пунктах 16-19 ниже, не имеет какой-либо окончательно сформировавшейся, завершенной процедуры заключения многосторонних договоров, т.е. процедуры, которая начиналась бы с разработки документа в определенный срок и от которой достаточно уверенно можно ожидать, что по истечении определенного периода (обычно два-четыре года) она дает законченный документ, готовый для принятия правительствами. Существует несколько причин отсутствия полностью оформившихся процедур. Первая причина состоит в разнообразии проблем, которыми занимается Организация. Частично это проистекает из того, что когда определяются конкретные области, в которых будет проходить значительная часть деятельности по заключению договоров, то обычно для этой цели создается специализированное учреждение или другая всемирная или региональная межправительственная организация, а на долю центральной организации остаются в основном неоднородные по своему характеру вопросы. Во-вторых, виды проблем, оставляемых таким образом на долю Организации Объединенных Наций, обычно носят более широкий или более противоречивый характер, как, например, вопросы разоружения, права человека, прогрессивное развитие и кодификация международного права, общая перестройка международных политических и экономических отношений и создание новых специализированных организаций для осуществления конкретных функций. И, наконец, членство в Организации Объединенных Наций является более разнообразным, чем в большинстве таких организаций, как многие региональные организации или организации, имеющие ограниченный функциональный характер. Даже по сравнению с другими всемирными организациями членство в

Организации Объединенных Наций в большей степени отражает стремление к универсальности, чем приверженность к какой-либо конкретной узкой цели. Разнообразие вопросов, которыми занимаются государства-члены с различными интересами и первоочередными задачами, делает непрактичным разработку жестких и широко применяемых процедур заключения договоров.

9. Существует, однако, ряд примеров по крайней мере частично оформившихся в структурном отношении процедур заключения многосторонних договоров в Организации Объединенных Наций. Наиболее известные из них несомненно дает деятельность КМП, методы работы которой определяются частично Положениями о Комиссии (резолюция 174 (II) Генеральной Ассамблеи от 21 ноября 1947 года), а более подробно описывается в замечаниях Комиссии, подготовленных в связи с данным докладом (см. Add.2, раздел V). В рамках Комиссии эти процедуры обычно охватывают три этапа (предварительное рассмотрение, первое чтение, второе чтение), каждый из которых состоит из нескольких стадий (до девяти), однако длительность этих этапов и, в частности первого чтения, конкретно не устанавливается, так что общая продолжительность процесса является совершенно неопределенной. Более того, вопрос о следующей стадии или стадиях, т.е. рассмотрение Ассамблеей на одной или более сессий и возможная передача вопроса одной или многосессионной полномочной конференции, должен специально решаться Ассамблеей в каждом отдельном случае.

10. Резолюция о создании ЮНСИТРАЛ (резолюция 2205 (XXI) от 17 декабря 1966 года) является значительно менее подробной, особенно в отношении процедуры, которая должна применяться этой Комиссией. Тем не менее, за 12 лет функционирования ЮНСИТРАЛ, в течение которых проекты, разработанные этой Комиссией, привели к промульгации трех конвенций, возникла некоторая более или менее постоянная практика. Хотя такая практика даже не является твердо установленной, как в КМП, она все же допускает некоторое обобщение. После вынесения решения ЮНСИТРАЛ о том, что конкретный вопрос требует дальнейшего изучения, возможно с целью подготовки многостороннего договора, Комиссия передает его в рабочую группу. До и между этапами рассмотрения рабочей группой секретариат готовит справочный материал в отношении существующих правовых положений как национального, так и международного характера, что часто делается на основе ответов, полученных на вопросники, направленные государствам. Он может даже подготовить предварительные проекты текстов. Рабочая группа использует эти материалы, а также другие материалы, подготовленные ее членами, и с помощью небольших неофициальных групп по переговорам, а позднее — более официальных редакционных комитетов начинает разрабатывать группу проектов статей. После того как рабочая группа подготовит проект текста, секретариату поручается подготовка пояснительных комментариев. После первого рассмотрения вопроса в целом рабочая группа переходит ко второму чтению, в ходе которого предпринимается попытка прийти к полному гармоничному и в значительной

степени согласованному тексту, который затем подвергается тщательной редакционной обработке с помощью редакционного комитета. По завершении этой работы проект текста утверждается рабочей группой и распространяется среди правительств и заинтересованных международных организаций вместе с комментариями, с тем чтобы те представили свои замечания. Вслед за этим ЮНСИТРАЛ получает проект, одобренный рабочей группой, доклады о работе заседаний групп, на которых обсуждался данный проект, обновленные комментарии и окончательные положения, подготовленные Секретариатом, замечания правительств и международных организаций и анализ этих замечаний секретариатом. Сама Комиссия рассматривает проект текста в ходе той или иной сессии непосредственно или в рамках комитета полного состава и на заключительных этапах при содействии редакционного комитета утверждает пересмотренный текст, который будет представлен Генеральной Ассамблее для рассмотрения полномочной конференцией.

11. Права человека - это та область, в которой Организация Объединенных Наций с самого начала ведет весьма активную деятельность в качестве органа по заключению договоров и в которой были созданы специализированные органы (в частности, Комиссия по правам человека), содействующие этому нормо-творческому процессу. Тем не менее, в результате изучения процедур, использованных при разработке более десяти документов (в том числе некоторых документов, которые еще не отработаны окончательно), общей картины выявить не удалось. Процесс может начинаться в каком-либо главном органе (Генеральной Ассамблее или Экономическом и Социальном Совете) или во вспомогательном органе; работа может быть начата дипломатической конференцией, первоначально проводимой в Организации или за ее пределами для изучения некоторых связанных с этим вопросов. Первоначальные проекты могут разрабатываться секретариатом, специальной группой экспертов, правительством или постоянным специальным органом, например, Комиссией по правам человека. Эти проекты передаются Совету, который может направить их непосредственно Ассамблее или сделать это только после подробного рассмотрения проекта в одном из сессионных комитетов. Ассамблея может рассматривать этот документ на одной или даже на десяти сессиях только в Третьем комитете, в Третьем и Шестом комитетах одновременно или на каких-либо совместных заседаниях или в органе этих двух комитетов 4/. Весь процесс может продолжаться чуть более года или десять и более лет. Кроме того, некоторые документы, первоначально предложенные одним органом Организации Объединенных Наций, в конечном счете разрабатывались и принимались в каких-либо других организациях системы Организации Объединенных Наций или на конференции, которая проводилась не Организацией Объединенных Наций.

4/ Например, целый договор, а именно Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (резолюция 2200 А (XXI), Приложение), был разработан Генеральной Ассамблеей.

12. Что касается более новой области, т.е. регулирования деятельности в космическом пространстве, то была разработана весьма сложная со структурной точки зрения процедура, в соответствии с которой в настоящее время промульгировано пять многосторонних договоров и уже детально изучен еще целый ряд проектов документов. Основными компонентами этого процесса является последовательное рассмотрение предлагаемых текстов в ходе ряда ежегодных заседаний рабочими группами Правового подкомитета Комитета по использованию космического пространства в мирных целях, Правовым подкомитетом и Комитетом - все эти органы имеют один и тот же состав - и, наконец, главным комитетом Генеральной Ассамблеи 5/. В Комитете по вопросам космического пространства и в его вспомогательных органах все решения принимаются на основе консенсуса и на каждой сессии обычно рассматриваются несколько договорных документов. Даже до завершения работы над конкретным договором каждый орган представляет доклад вышестоящему органу о ходе работы и вышестоящий орган тем самым получает возможность определять направления подготовки документа на следующей сессии. Такая возможность имеет особое значение, когда ее использует компетентный главный комитет Генеральной Ассамблеи, в котором представлены государства, не являющиеся членами Комитета по вопросам космического пространства. И в этой области общая продолжительность процесса подготовки какого-либо документа не имеет никаких определенных пределов, отчасти это происходит в результате применения правила консенсуса, которое однако, как представляется, способствует ускорению процесса принятия какого-либо документа государствами и таким образом ускорению процесса вступления в силу промульгированного в итоге документа.

13. Что касается еще более новой области, а именно охраны окружающей среды, то семь многосторонних соглашений, промульгированных до настоящего времени (одно общего характера и шесть по существу регионально-го характера), были разработаны без непосредственного участия Генеральной Ассамблеи. Фактически, в большинстве случаев постоянные органы играли лишь косвенную роль в этом процессе. Несмотря на то, что начало процесса в каждом случае санкционировалось Советом управляющих ЮНЕП, часть подготовительной работы проводилась совместно с экспертами правительств и секретариата, привлекаемыми из ЮНЕП и других органов системы Организации Объединенных Наций, которые работали в индивидуальном порядке или в составе небольших групп и периодически собирались на межучрежденческие или межправительственные консультации. Окончательные документы были утверждены на конференциях полномочных

5/ До тридцать второй сессии Генеральной Ассамблеи этим Комитетом был Первый комитет; после десятой специальной сессии этот Комитет перестал рассматривать вопросы, не касающиеся разоружения, вопросы космического пространства были переданы Специальному политическому комитету.

представителей, которые вносили относительно немного изменений в предложенные им тексты. Следует отметить, что ЮНЕП рассматривает весь этот процесс не как изолированное мероприятие в области разработки договоров, а скорее как важный компонент разработки всеобъемлющих и эффективных планов действий, которые также включают оценку окружающей среды, регулирование использования окружающей среды, а также организационные и финансовые мероприятия. В результате договорные документы лишь представляют правовую основу для сотрудничества, участвовать в котором обязались правительства и международные организации.

14. Несмотря на то, что некоторые типы договоров, имеющих международное применение, например, договоры, разработанные органами или конференциями ЮНКТАД, промульгировались без участия Генеральной Ассамблеи, это в большей степени относится к региональным соглашениям, например, документам в области окружающей среды, о которых говорится выше, и прежде всего к договорам, промульгированным региональными комиссиями, среди которых в течение последних лет особенно плодотворно работает Экономическая комиссия для Европы (ЭКЕ), прежде всего в области транспорта. В этой области работа над новым документом обычно начинается во вспомогательном органе Комитета по внутреннему транспорту ЭКЕ, например, в Группе экспертов по таможенным вопросам, затрагивающим транспорт, Группе экспертов по безопасности дорожного движения, Рабочей группе по автотранспорту или Группе экспертов по речному праву. В ряде случаев первые проекты конвенций по вопросам частного права разрабатываются Международным институтом унификации частного права (ЮНИДРУА), а иногда - Европейской конференцией министров транспорта. После продолжительных консультаций с членами Комиссии конвенции, касающихся Европы, обычно принимаются и открываются для подписания непосредственно Комитетом по внутреннему транспорту, однако документы, имеющие глобальное значение, представляются конференциям полномочных представителей, созываемым Экономическим и Социальным Советом или Советом совместно с другими межправительственными организациями, например, Межправительственной морской консультативной организацией (ИМКО).

15. Другие региональные комиссии используют иные процедуры подготовки договоров. Например, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана оказала помощь в разработке семи договоров о создании региональных экономических, финансовых или товарных организаций и в заключении соглашения о проведении торговых переговоров. Из-за диапазона вопросов, регулируемых этими восьмью соглашениями, разработка каждого из них осуществлялась разнообразными постоянными и специальными межправительственными органами и органами экспертов. Так, например, соглашение о создании Азиатско-тихоокеанского сообщества по кокосовому ореху стран Азии и Тихого океана было заключено на основе ряда предложений и исследований, начало которым было положено в 1967 году межправительственными консультациями по региональному и субрегиональному согласованию планов и экономическому сотрудничеству,

после чего были проведены субрегиональные консультации по региональному согласованию планов по кокосовому ореху, продуктам из него и пальмовому маслу, а затем межправительственные консультации по вопросу об Азиатском сообществе по кокосовому ореху, в ходе которых и было промульгировано соглашение. Заключение ряда других соглашений такого типа характеризовалось сотрудничеством между Комиссией и ее секретариатом с аналогичными органами учреждений системы Организации Объединенных Наций (например, ЮНКТАД и ПРООН) и специализированными учреждениями (например, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций), а расходы на проведение совещаний финансировались ПРООН.

В. В рамках других межправительственных организаций

16. Деятельность в области заключения договоров, ведущаяся во всех остальных межправительственных организациях, не может сравниться с деятельностью Организации Объединенных Наций по объему или разнообразию, не говоря уже о многообразии применяемых подходов и процедур. Фактически большая часть организаций использует лишь одну процедуру или небольшое число процедур в своей деятельности по подготовке договоров, независимо от того осуществляется ли эта деятельность на регулярной основе или от случая к случаю. Однако в целом всемирные или региональные международные организации дают жизнь значительно большему числу договоров, чем сама Организация Объединенных Наций, а характер этих документов и применяемые для их разработки приняты процедуры столь же разнообразны, что и рассмотренные выше. По сути дела можно найти довольно много общего между процедурами, применяемыми в Организации Объединенных Наций и за ее пределами. Это не относится к отдельным конкретным методам, которые были разработаны или стали характерными для отдельных организаций. В той мере, в которой некоторые из этих методов полезно сопоставить с соответствующими процедурами, применяемыми в рамках Организации Объединенных Наций, они будут рассматриваться в разделе III ниже.

17. Одним из характерных исключений из правила, согласно которому все виды процедур по подготовке договоров отражаются также в практике Организации Объединенных Наций, является наличие весьма сложных в структурном отношении процедур, разработанных для подготовки договоров на основе ряда довольно жестких мер, осуществляемых в конкретно установленные и таким образом поддающиеся планированию сроки. В рамках системы Организации Объединенных Наций наилучшим примером такой процедуры является принятие международных конвенций по трудовым вопросам через Международную организацию труда (МОТ) на основе используемой в ней процедуры "двойного обсуждения". Эта процедура, основы которой заложены в Уставе МОТ и которая также рассматривается в Регламенте Международной конференции труда, предполагают следующие меры:

а) официальной основой для разработки всех международных конвенций по трудовым вопросам является включение Советом управляющих МОТ предмета предлагаемого соглашения в повестку дня ежегодных сессий Международной конференции труда;

б) в максимально короткие сроки после принятия решения о включении Международное бюро труда (секретариат МОТ) готовит предварительный доклад, в котором рассматриваются законодательство и практика различных стран и любая другая полезная информация, а также содержится вопросник, касающийся реакции на конкретные положения, которые могут быть включены в предлагаемый документ;

с) на основе полученных ответов Бюро готовит второй доклад с указанием основных вопросов, подлежащих рассмотрению на Конференции;

d) первое чтение на Конференции обычно проходит в специально созданном трехстороннем техническом комитете, в состав которого входит одинаковое число представителей правительств, нанимателей и рабочих. После общих прений проводится обсуждение по положениям, в ходе которого рассматриваются поправки. Затем учреждается редакционный подкомитет в составе одного представителя от каждой группы членов МОТ, докладчика (или докладчиков) комитета и юрисконсульта конференций. Доклад подкомитета сначала рассматривается и принимается комитетом, а затем Конференцией;

e) сразу же после завершения работы Конференции Бюро разрабатывает текст проекта конвенции на основе доклада, принятого Конференцией, и направляет его правительствам с просьбой представить свои замечания. На основе ответов готовится следующий доклад;

f) на второй конференции, проводимой для рассмотрения предложенной конвенции, работа осуществляется таким же образом как и при первом чтении, за исключением того, что во время рассмотрения доклада технического комитета на пленарных заседаниях каждое положение рассматривается и утверждается отдельно. Принятые предложения затем представляются редакционному комитету конференции (обычно в составе Председателя, Генерального директора и Юрисконсульта и членов его аппарата и членов редакционного подкомитета технического комитета), который рассматривает основные положения и дополнительно включает заключительные положения (которые являются стандартными для большинства конвенций МОТ). Текст, подготовленный таким образом редакционным комитетом, представляется для окончательного голосования на конференции, в ходе которой рассмотрение дальнейших поправок строго ограничено; для принятия требуется две трети голосов. Вся эта процедура "двойного обсуждения" занимает до 30 месяцев. В некоторых случаях применяется процедура одного обсуждения, либо для документов, рассматриваемых на специальных сессиях Международной конференции труда, посвященных вопросам труда моряков, либо для конвенций, которые принимаются исключительно для изменения существующих документов.

18. Другой международной организацией, в которой применяется весьма сложная в структурном отношении процедура разработки договоров, является Гагская конференция по частному международному праву, учрежденная в 1893 году и функционирующая, однако, с 1951 года в соответствии с новым уставом, которая к 1977 году промульгировала порядка 26 договоров. Эта организация, специально созданная для подготовки договоров, установила довольно жесткий цикл для своей деятельности. Интервал между конференциями составляет всего лишь немногим более четырех лет.

a) Приблизительно за девять месяцев до каждой конференции проводятся заседания специальной комиссии для составления перечня вопросов, подлежащих рассмотрению. После этого секретариат готовит небольшое исследование обоснований по каждому вопросу. На конференции один

сессионный комитет составляет перечень будущих вопросов, на основе которого Постоянный правительственный комитет правительства Нидерландов по частному международному праву принимает решение о сроках работы в отношении каждого вопроса, подлежащего рассмотрению;

b) после отбора вопросов член секретариата проводит исследование и составляет проект вопросника, направляемого правительствам для получения информации и мнений;

c) переговоры начинаются с совещания правительственных экспертов в области права и длятся приблизительно неделю; они завершаются подготовкой редакционным комитетом или секретариатом выводов в письменной форме;

d) разработка проекта обычно начинается только на втором заседании, с тем чтобы преждевременно не ограничивать круг возможных вариантов. На этом заседании создается редакционный комитет в составе пяти или шести экспертов, цель которого состоит в подготовке основных положений на английском и французском языках, а конференция занимается подготовкой официальных положений;

e) проект текста рассматривается на следующей сессии конференции, когда каждый предложенный документ рассматривается отдельным комитетом, имеющим более широкий состав, чем межсессионные группы. Другой комитет занимается разработкой окончательных положений для всех рассматриваемых на этой сессии документов;

f) если не представляется возможным завершить разработку конкретной конвенции на проходящей раз в четыре года конференции, то позднее с этой целью может быть созвана специальная комиссия;

g) когда текст конвенции утверждается, устанавливается дата открытия ее для подписания - обычно приблизительно год спустя. В течение этого интервала подготавливается полный доклад о конвенции, состоящий из снабженного полным перекрестным индексом отчета о каждом заседании, на котором обсуждался документ, и текстов всех соответствующих рабочих документов.

19. Хотя здесь можно проанализировать и изложить общие процедуры, используемые рядом других международных организаций, представляется, что это не совсем целесообразно отчасти потому, что уместность любой процедуры, общей или специальной, жесткой или свободной, зависит от рассматриваемого вопроса и от конкретных обстоятельств (таких как членский состав данной организации). Кроме того, не существует адекватного метода абстрактной оценки относительной успешности любой из этих процедур. Для такой оценки следует учитывать следующие факторы:

a) адекватность процесса при разработке договоров с учетом требований соответствующей части международного сообщества;

b) качество подготовленных договоров, т.е. то, насколько они удовлетворяют соответствующие потребности, - это вопрос, не поддающийся измерению, за исключением субъективной оценки того, как депонируются ратификационные документы и, таким образом, достигается вступление в силу;

с) стоимость процесса с точки зрения расходов, которые несут государства непосредственно или через их взносы в соответствующие международные организации, что частично зависит от продолжительности времени, необходимого для подготовки каждого договора.

III. ОСОБЫЕ ЧЕРТЫ ПРОЦЕССА ЗАКЛЮЧЕНИЯ МНОГОСТОРОННИХ ДОГОВОРОВ

20. Хотя общая оценка процессов заключения договоров не представляется, таким образом, возможной и изложение всех таких процедур недопустимо в пределах доклада приемлемых размеров, хотя это и может быть сделано в пособии по заключению договоров, подготовка которого была предложена в замечаниях нескольких правительств, можно привести ряд примеров конкретных процедур, оказавшихся полезными в качестве компонента некоторых процессов заключения договоров. Для облегчения сравнения все примеры сгруппированы по соответствующим этапам процесса заключения договоров.

A. Начало процесса заключения договоров

21. В зависимости от структуры того или иного процесса заключения договора его начало может представлять собой официальный, ясно-выраженный и определенный этап. Для целей анализа представляется возможным выделить отдельные фазы или аспекты.

1. Предложение

22. Опыт как Организации Объединенных Наций, так и других правительственных организаций показывает, что предложения о новых договорных документах исходят из источников многих различных видов, например, от правительств (по отдельности или совместно), вспомогательных органов, групп экспертов, Секретариата, конференций, созываемых для рассмотрения других сходных вопросов, договорных органов и других межправительственных и неправительственных организаций. Кроме того, когда "источник представляет собой коллективный орган определенного вида, то всегда, по крайней мере, в принципе, существует возможность проследить источник этого предложения в данном органе. Таким образом не представляется возможным определить, какую конкретную роль играет источник предложения в последующем процессе заключения договора, или предложить какие-либо практические изменения в процедурах, относящихся к внесению или принятию таких предложений.

23. На данном этапе органы Организации Объединенных Наций служат в качестве инициаторов предложений, принимаемых другими международными организациями, или в качестве получателя предложений от других организаций. В этой связи можно отметить, что в то время, как некоторые органы Организации Объединенных Наций, в частности Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет, наделены полномочиями делать официальные рекомендации другим международным

организациям 6/, которые этим организациям возможно придется принимать во внимание, другие организации обычно могут лишь вносить предложения в Организацию Объединенных Наций. Однако Организация до сих пор не пользовалась своим центральным положением или своим правом делать рекомендации для того, чтобы предложить какую-либо систематическую реструктуризацию или даже координацию международного законодательного процесса.

2. Предварительные исследования

24. В ряде организаций и даже в некоторых органах Организации Объединенных Наций, особенно в имеющих твердо установленную структуру процесса заключения договоров, — т.е. такую структуру, от которой ожидается, что после введения ее в действие она приведет к разработке договора — до принятия официального решения о начале такого процесса осуществляются широкие исследования. Цель таких исследований состоит в подтверждении необходимости такой работы и вероятности ее успеха, а также оптимального метода ее проведения. Опыт, как представляется, показывает, что правильное использование таких исследований уменьшает возможность того, что организация приступит к осуществлению разработки договора, от которой в дальнейшем придется отказаться или которая чрезмерно затянется.

25. Ниже приводятся некоторые примеры использования таких предварительных исследований.

а) Когда ЮНСИТРАЛ рассматривает включение конкретного вопроса в свою программу работы и определяет, насколько важным он является, а также метод его решения, Комиссия обычно рассматривает предварительные исследования, подготовленные ее секретариатом, которому иногда оказывают содействие консультанты со стороны.

б) Прежде чем ЮНЕП приступает к процессу разработки договора, ее секретариат подготавливает резюме существующего состояния проблем окружающей среды, которых будет касаться такой договор.

с) Комитет министров Европейского совета обычно принимает решение о включении в программу работы задачи разработки новой конвенции на основе доклада комитета экспертов о целесообразности и осуществимости такого мероприятия.

д) В ЮНЕСКО секретариат готовит на основе решения, содержащегося в программе и бюджете организации, предварительное исследование, касающееся правовых и технических аспектов возможного

6/ Такие полномочия вытекают из статей 58; 62 (пункт 1); 63 (пункт 1) и 64 Устава Организации Объединенных Наций и из соглашений о взаимоотношениях, заключенных со специализированными и другими родственными организациями.

регулирования на международной основе конкретного технического вопроса; завершённое исследование затем изучается Исполнительным советом, который принимает решение о включении соответствующего пункта в предварительную повестку дня Генеральной конференции.

е) Как отмечалось в пункте I8a выше, секретариат Гаагской конференции по международному частному праву подготавливает краткое исследование об осуществимости по каждому вопросу, который по решению специальной комиссии, собирающейся перед проходящей раз в четыре года конференции, может быть рассмотрен в будущем. Такие исследования об осуществимости рассматриваются в сессионном комитете конференции, на который возложена разработка будущей программы работы.

3. Официальное начало процесса заключения договоров

26. В некоторых органах и организациях, имеющих хорошо определенную структуру, процедуру заключения договоров начало процесса заключения договора является хорошо определенным, официальным шагом. В других, как например, в отношении большинства договоров, разработанных с использованием специальных процедур, решение по которым было вынесено Генеральной Ассамблеей, процесс зачастую начинается в предварительном порядке, и усиливается или ослабевает на последующих сессиях по мере того, как доклады, представляемые Ассамблеей, подтверждают или вызывают сомнения в отношении желательности и осуществимости данного предприятия. Ниже приводятся несколько примеров процессов, включающих в себя формальное принятие решений конкретными органами до начала процесса заключения договора.

а) В МОТ официальным шагом является внесение соответствующего пункта в повестку дня Международной конференции труда; почти всегда это делается Административным советом, хотя сама Конференция может сделать это в отношении повестки дня следующей ежегодной конференции.

б) Аналогичным образом в ЮНЕСКО Исполнительный совет решает на основе исследований, в которых говорится в пункте 25a выше, включать ли соответствующий пункт в предварительную повестку дня Генеральной конференции.

с) В Совете таможенного сотрудничества официальное решение принимается Советом по предложению его постоянного технического комитета.

д) В ЮНИДРУА первым шагом в разработке договора является включение пункта в трехгодичную программу работ Института, которая принимается его Советом управляющих и утверждается Генеральной Ассамблеей.

е) В Европейском совете официальное решение принимается Советом министров, выносящим решение по программе работ.

4. Определение типа документа

27. Приступая к процессу, который может привести к разработке многостороннего договора, международная организация может столкнуться с различными альтернативами в отношении типа документа, который предстоит разработать. Решение по этому вопросу может также оказать воздействие на характер или, по крайней мере, на некоторые аспекты процесса разработки. В некоторых случаях формальность требует, чтобы такое решение выносилось на начальном этапе. Например, Генеральная конференция ЮНЕСКО должна решить до того как эта организация приступит к процессу разработки международного положения по какому-либо вопросу, следует ли придать такому положению форму рекомендации и конвенции, поскольку статья 4 (4) Устава ЮНЕСКО допускает обе эти формы. Аналогичным образом в МОТ должно быть принято решение о том, ставить ли целью разработку положения в виде конвенции или рекомендации или, как часто бывает, в виде сочетания этих двух видов документов.

28. С другой стороны, определенная правотворческая практика Организации Объединенных Наций характеризуется преднамеренным откладыванием решения о характере документа, который должен быть разработан в результате тех или иных переговоров. Это особенно верно в отношении некоторых переговоров, проводившихся в рамках ЮНКТАД, например, в отношении передачи технологии (по которой в настоящее время разрабатывается кодекс поведения) и контроля за ограничительной деловой практикой, (по которому недавно был принят ряд согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой (TD/RBF/CONF/10) при учете того, что они позднее могут быть заменены договором). Аналогичным образом различные альтернативные документы рассматривались в рамках компетенции Центра по транснациональным корпорациям в связи с проблемой коррупции; эти документы включают международное соглашение, образцы национальных законов, добровольные руководящие принципы для неправительственных организаций и кодекс поведения для межправительственных организаций.

29. В связи с вопросом о принятии решения о выборе документа заслуживает упоминания специальная практика Организации Объединенных Наций, в частности, Генеральной Ассамблеи. Часто до разработки договора по данному вопросу особенно в области прав человека, но также и в других областях, Генеральная Ассамблея принимает декларацию по данному вопросу. Такой значительный документ может быть предназначен для более быстрого исправления положения, на улучшение которого она направлена, чем с помощью или до завершения

долгосрочного проекта заключения международного договора. Аналогичным образом решение может представлять собой директиву в отношении такого проекта или оказывать содействие в опробывании на практике отдельных принципов, до того как они будут твердо воплощены в договоре. Примеры таких деклараций, за которыми позднее последовали договоры, включают в себя Всеобщую декларацию прав человека (резолюция 217 А (III) 7/ и декларацию Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации (резолюция 1904 (XVIII) 8/; в других случаях договоры, соответствующие определенным декларациям, все еще продолжают разрабатываться, например, Декларация прав ребенка (резолюция 1386 (XIV) и Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов наказания и обращения (резолюция 3452 (XXX) и Декларация принципов, регулирующих режим дна морей и океанов и его недр за пределами действия национальной юрисдикции (резолюция 2749 (XXV)).

7/ За этой резолюцией последовали Международные пакты о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах (резолюция 2200 А (XXI), приложение).

8/ За этой резолюцией последовала Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (резолюция 2106 А (XX), приложение).

В. Разработка многосторонних договоров

1. Первоначальный проект

30. После того, как начат процесс разработки договора, следует составить первоначальный проект всех положений или, по крайней мере, основных положений предлагаемого документа. Что же касается того, когда это нужно делать, следует отметить, что органы, занимающиеся подготовкой договоров, применяют весьма различные подходы, которые имеют следующие общие черты:

а) В ряде случаев составление проекта начинается как можно скорее. Например, в МОТ в первоначальном вопроснике, который готовится задолго до рассмотрения возможной конвенции на Международной конференции труда, уже содержится просьба к правительствам высказать мнения о четко сформулированных положениях, которые в совокупности должны составить основу предлагаемого документа.

б) В других организациях начало работы по составлению проекта откладывается как можно дольше, с тем чтобы не препятствовать свободному обмену мнениями по тому или иному вопросу или не воздействовать на него, концентрируя слишком большое внимание на конкретных формулировках. Например, на Гаагской конференции составление проекта обычно начинается только на второй сессии компетентной специальной комиссии после проведения широкого обсуждения между экспертами. Такой подход использовался в Организации Объединенных Наций в работе Специальной межправительственной рабочей группы по проблеме коррупции.

31. Ниже приводятся различные источники возможного происхождения первоначального проекта:

а) Первоначальный проект в ряде случаев готовится вне рамок официального процесса разработки договоров, и даже до начала такого процесса. Например, проекты могут поступать от правительств, межправительственных или неправительственных организаций.

б) В ряде случаев, в частности, на ранней стадии процесса подготовки какого-либо проекта, весь проект или наиболее важные его разделы разрабатываются совместно с секретариатом. Так, например, в ЮНСИТРАЛ первоначальные исследования секретариата, представляемые на рассмотрение компетентной рабочей группы, зачастую включают проект положений, которые будут рассматриваться с целью их включения в предлагаемый документ. В МОТ цель первоначального вопросника секретариата состоит в проверке возможных формулировок ключевых положений.

с) В других органах и организациях, в частности, в тех, где предварительное рассмотрение проводится экспертом, а не представительным органом, первоначальный проект обычно разрабатывается членом такого органа. Например, в МКТ первоначальные проекты почти всех положений представляются специальным докладчиком по этому вопросу как часть его докладов Комиссии.

2. Переговоры

32. Процесс переговоров распространяется на все процедуры, касающиеся разработки многосторонних договоров. В ряде случаев этот процесс начинается еще до представления первоначального проекта первому органу для его рассмотрения. Переговоры могут начинаться до принятия заинтересованной организацией официального решения о начале процесса разработки договора; поэтому это решение становится лишь эпизодом в ходе этих переговоров. Аналогичным образом процесс переговоров может продолжаться до принятия текста в принципе последним органом по ведению переговоров, который будет его рассматривать до последних этапов редакторской правки и после его принятия, с целью обсуждения возможных изменений в документе, с тем чтобы сделать его более приемлемым или обеспечить его ратификацию государствами. Однако в рамках данного исследования будет рассмотрен этап процесса переговоров, который продолжается с момента представления первого проекта предложений до официального принятия договорного документа.

33. Процесс переговоров обычно осуществляется в ряде органов, как правило, в соответствии с их иерархией и, как правило, начинается в небольших группах, в состав которых входят эксперты. Затем он продолжается в более крупных органах, в состав которых входят представители правительств. Однако в некоторых случаях, в частности, тогда, когда дело касается политически важных документов, это относительно прямая линия нарастания становится бесконечной. Это происходит в тех случаях, когда разработкой документов занимается группа полного или открытого состава, число членов которых слишком велико для практического осуществления переговоров по столь сложным вопросам. Поэтому создается небольшая официальная или неофициальная группа по ведению переговоров, которая предоставляет доклады более крупному органу, учредившему эту группу.

34. В тех случаях, когда процесс разработки договора начинается в отдельной группе, независимо от того, входят ли в эту группу эксперты или представители, то состав такой постоянной группы может изменяться различными путями. В ряде случаев, например, касательно Комитета по мирному использованию космического пространства, состав группы изменяется только с точки зрения увеличения время от времени числа членов (с 27 в 1959 году до 47 в 1977 году). В других случаях, как, например, МКТ и ЮНСИТРАЛ, члены группы регулярно переизбираются, и срок их пребывания в должности ограничен (обычно от 4 до 6 лет).

35. Сроки, требующиеся для разработки договора в ходе процесса переговоров, могут изменяться в зависимости от органа, занимающегося разработкой договора. В некоторых случаях, в частности, в отношении главным образом политических договоров, как, например, договоров в области разоружения, а также в отношении технических договоров, как, например, договоров, рассматриваемых МКТ или Комитетом по космическому пространству, переговоры проводятся в ходе ряда периодических сессий, которые недостаточно продолжительны (и обычно не планируются на продолжительные сроки) для достижения договоренности. Таким образом, к каждому подлежащему рассмотрению вопросу возвращаются на ранее прерванной стадии; вопрос рассматривается в течение имеющегося времени, и составляется доклад, который представляется либо вышестоящему органу, либо фактически новой сессии этого же органа. Поэтому разработка документа осуществляется очень медленно и поэтапно. В других органах, как, например, на совещаниях ЮНСИТРАЛ на конференциях МОТ, Гаагской конференции или ЮНИЦРУА, предпринимаются попытки завершать на конкретной сессии переговоры по одному или более документам; лишь в исключительных случаях неоконченные переговоры откладываются до будущей сессии или будут продолжаться в специальном органе.

3. Консультации с правительствами и другими органами

36. Поскольку большинство договоров в конечном счете принимается органом, в состав которого входят представители правительств и ратифицируются или принимаются правительствами, процесс разработки предлагаемого договора должен обеспечивать его приемлемость для правительств. Кроме того, другие международные организации, которые могут не участвовать непосредственно в разработке договора, могут располагать конкретными знаниями или иметь мнения относительно предлагаемого договора. Поэтому различные методы, включая следующие, были разработаны для обеспечения в ходе процесса разработки договора контактов с правительствами потенциальных сторон договора и с другими учреждениями, располагающими соответствующими знаниями:

а) распространение вопросников на различных этапах процесса разработки договора, включая первоначальные этапы до составления проекта (т.е. на предварительных этапах рассмотрения в рамках МКТ или Гаагской конференции) и на более поздних этапах, когда уже достигнут прогресс в деле разработки документа. Ответы на такие вопросники систематизируются секретариатом и учитываются органом, занимающимся разработкой предложенного текста;

б) распространение частично или полностью составленного договора для представления замечаний (т.е. в конце первого чтения в рамках МКТ); замечания классифицируются и учитываются;

с) подготовка экспертом или небольшим органом представителей доклада для его представления вышестоящему органу представителей, который рассматривает его в ходе своей сессии; замечания, сделанные в ходе такого рассмотрения сообщаются органу, занимающемуся разработкой договора (т.е. процедура, применяемая при разработке договоров в области космического пространства, рассматриваемая в пункте I2). Такой подход осуществляется в том случае, если разработка конкретного документа осуществляется очень быстро, т.е. на одной сессии;

д) и, наконец, непосредственное рассмотрение договора в ходе одного или более этапов органом в составе представителей правительства, к работе которого более часто и на более систематической основе привлекаются наблюдатели от других органов.

4. Редакционные комитеты

37. В докладах, полученных в ходе подготовки настоящего исследования, многие органы и организации подчеркивают важность роли редакционных комитетов в разработке многосторонних договоров. Практически все органы, занимающиеся разработкой договоров, независимо от того, чей этот орган — представителей или экспертов, по крайней мере, один раз или более представляют текст на рассмотрение такого комитета. Фактически единственные органы, которые не так регулярно обращаются к редакционным комитетам, это основные комитеты Генеральной Ассамблеи.

38. Не существует единообразия в отношении состава редакционных комитетов. Во многих случаях, например, на Международной конференции труда как в рамках технического комитета, так и в рамках пленарных заседаний редакционные комитеты являются небольшими по составу. С другой стороны, на конференциях Организации Объединенных Наций существует определенная тенденция к созданию более крупных редакционных комитетов, что отчасти отражает увеличение числа членов организации и отчасти увеличение числа рабочих и официальных языков ^{9/}. Что касается состава комитетов, то предпринимается попытка включить в редакционные комитеты представителей свободно владеющих языками, на которых составляется договор. Также предпринимается попытка обеспечить представление различных правовых систем в таких комитетах. Наконец, в некоторых случаях, как например, в отношении МОТ и в МСЭ, в редакционные комитеты также входят эксперты секретариата; даже в тех случаях, когда это не так, члены секретариата часто играют важную роль в обслуживании комитетов, в состав которых входят только представители правительств или эксперты.

39. Несмотря на то, что редакционные комитеты используются почти повсюду, круг их функций не является универсальным. На большинстве конференций Организации Объединенных Наций по кодификации редакционные комитеты несут ответственность за подготовку проектов и предоставление рекомендаций по составлению проектов в соответствии с требованиями конференции или основного комитета и оказывают помощь в координации и рассмотрении проектов всех принятых текстов. В рамках других органов и конференций, например, в Межправительственном комитете по разработке проекта устава ЮНИДО как специализированного учреждения (Вена, 1976-1977 годы) был учрежден правовой редакционный комитет, который, прежде всего, несет ответственность за подготовку всех, в основном, правовых положений проекта устава, а также за предоставление другим органам обычных рекомендаций по составлению проекта. Фактически в ряде случаев вся задача по разработке текстов на основе обсуждений в более крупных органах поручается редакционному комитету.

^{9/} Например, третья Конференция Организации Объединенных Наций по морскому праву имела редакционный комитет в составе 23 членов (A/CONF.62/30/Rev.2, правило 53 (1), а Конференция по вопросу территориального убежища 1977 года (Женева, 1977 год) имела редакционный комитет в составе 31 члена (A/CONF.78/12, пункт 12).

С другой стороны, в некоторых случаях компетенция редакционного комитета строго ограничивается, как например, на Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву, которая недвусмысленно предложила редакционному комитету "не возобновлять обсуждений по существу какого-либо вопроса" и "координировать и совершенствовать проекты всех переданных ему текстов без изменения их существа"; наконец, было уточнено, что комитет "не располагает полномочиями или обязанностями по составлению текстов" (A/CONF.62/30.Rev.2, правило 53 (1)).

5. Языки

40. Хотя ряд организаций, как например Гагская конференция, все еще промульгируют договора, подлинный текст которых составляется только на английском и французском языках, большинство международных организаций увеличили число официальных и рабочих языков и соответственно число языков подлинного текста. В частности, подлинный текст договоров, промульгированных Генеральной Ассамблеей в течение последних лет, составлялся на шести языках: английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском.

41. В тех случаях, когда подлинный текст договора составляется более чем на одном языке, переговоры по тексту ведутся одновременно на всех этих языках, т.е. на каждом этапе подготовки или пересмотра проекта текста работа ведется на всех соответствующих языках. Однако в ряде случаев какой-либо эксперт или орган ограниченного представительства, занимающиеся подготовкой договора, ведут работу только на некоторых из языков, на которых будет составляться подлинный текст; поэтому как МКТ, так и ЮНСИТРАЛ ведут свою работу и подготовку своих текстов только на английском, французском, русском и испанском языках. Только в тех случаях, когда доклады этих органов, представляемые Генеральной Ассамблее, содержат текст договора, он переводится на арабский и китайский языки, и это делается без контроля со стороны органа, который первоначально занимался подготовкой проекта. Текст на всех шести языках затем рассматривается Генеральной Ассамблеей (с участием или без участия редакционного комитета) или на конференции полномочных представителей (которая всегда имеет редакционный комитет).

42. Заслуживает упоминания процедура, с помощью которой Конференция по морскому праву рассматривала шесть языковых вариантов неофициального сводного текста для переговоров (A/CONF.62/WP.10/Rev.1 и 2). Вместо проведения заседаний всего редакционного комитета, текст на каждом языке сначала рассматривался членами редакционного комитета - представителями этой конкретной языковой группы, каждый из которых предлагал улучшения этого варианта; проблемы, которые возникали на нескольких языках, затем рассматривались координаторами совещаний по языковым вопросам под руководством председателя комитета. Только после проведения этой работы сам редакционный комитет рассматривал текст, принимая во внимание выводы языковых групп и совещаний координаторов.

6. Заключительные положения

43. Ряд организаций, принимающих участие в заключении договоров, и, в частности, заключении договоров в определенной степени однородных по своей тематике и потенциальному кругу участников, разработали стандарты или образцы заключительных положений, которые следует включать в такие документы. В число этих организаций входят МОТ, Гаагская конференция по международному частному праву и Европейский совет, принявшие в 1963 году два свода образцов заключительных положений (которые в настоящее время находятся в стадии пересмотра) для использования, соответственно, в конвенциях, требующих ратификации или акцепта, и приглашений, требующих простого подписания.

44. Договорная секция Управления Организации Объединенных Наций по правовым вопросам подготовила руководство по заключительным положениям (ST/LEG/6), опубликованное в августе 1957 года и охватывающее положения в следующих областях: а) метод, с помощью которого государства могут стать участниками; б) вступление в силу; в) обусловливание того, какие государства могут быть участниками; д) срок действия; е) методы, с помощью которых государства могут перестать быть участниками; ф) территориальное применение; г) применение в соответствии с внутренним правом; h) оговорки; и) арбитраж, толкование и разрешение споров; j) поправки; к) пересмотр; и l) депонирование и аутентичные тексты. В это издание с тех пор не вносились поправки, и в настоящее время оно не переиздается. Однако на ежегодной основе заключительные положения всех новых договоров, депозитарием которых становится Генеральный секретарь, публикуются в Дополнении к многосторонним договорам, в отношении которых Генеральный секретарь осуществляет функции депозитария, приложение: заключительные положения (ST/LEG/SER.D/I, приложение).

7. Отчеты и замечания

45. Большинство международных организаций, занимающихся заключением договоров, предусматривает составление либо стенографических, либо кратких отчетов о работе всех официальных представительных органов, рассматривающих договор. Такие отчеты, однако, не обязательно составляются для работы групп экспертов и закрытых или неофициальных заседаний представительных органов. Недавно Экономический и Социальный Совет и Генеральная Ассамблея приняли решение с целью сокращения расходов отказаться по крайней мере на экспериментальной основе от составления кратких отчетов в большинстве вспомогательных органов, включая органы, занимающиеся заключением договоров (см. E/1980/INF.3, пункты 20-22). Исключение из этого правила было сделано Ассамблеей в ее решении 34/418 по просьбе Шестого комитета в пользу КМП, но, например, не в отношении ЮНСИТРАЛ.

46. Независимо от того, ведет ли вспомогательный орган стенографические или краткие отчеты и является ли он представительным или экспертным органом, он обычно подготавливает и представляет вышестоящему органу доклад о своей работе на конкретной сессии. В органах, которые обычно занимаются заключением договоров, эти доклады часто включают в себя важные вспомогательные документы, как, например, тексты исследований, замечаний или проектов предложений, рассматривавшихся вспомогательным органом, а также доклады нижестоящих органов. Последние директивы Генеральной Ассамблеи рекомендуют сокращать содержание таких докладов, предусматривая приложение различных видов вспомогательных документов.

47. В ряде органов, занимающихся разработкой договоров, в качестве части процесса переговоров подготавливаются комментарии. Например, ЮНСИТРАЛ обычно просит Секретариат подготовить комментарий для его использования рабочей группой, рассматривающей первый проект договора, а пересмотренный и исправленный вариант позднее составляет часть документации, имеющейся в распоряжении самой Комиссии. Однако такие комментарии редко "принимаются" или "утверждаются" самим представительным органом, и в любом случае не тем органом, который в итоге принимает договор.

48. В Гаагской конференции полный доклад о рассмотрении каждого принятого договора составляется секретариатом под наблюдением экспертного органа немедленно после принятия, но до того, как этот договор открывается для подписания - задержка для этой цели доходит до одного года. Доклад предназначается для оказания содействия потенциальным участникам договора в рассмотрении возможности его принятия. Другие организации также впоследствии собирают и публикуют часть или все подготовительные работы по заключению договоров, за промульгацию которых они несут ответственность. Для каждой конференции Организации Объединенных Наций по кодификации, собирающейся в связи с проектом

ЮМП или ЮНСИТРАЛ, сводятся воедино и публикуются все официальные отчеты конференций, включая краткие отчеты ее главных органов, справочные документы и предложения, представленные конференции, а также доклады, подготовленные на ней. Однако эти отчеты обычно не имеют полных индексов и не содержат материалов, подготовленных в ходе этапов работы до начала конференции, за исключением тех случаев, когда они отражены в представленных ей докладах. ЮНИТАР приступил к осуществлению проекта по сбору подготовительных работ по ряду важных договоров, происходящих из Организации Объединенных Наций, начиная с основных конвенций о правах человека Ю/. Эта работа финансируется со стороны.

8. Конфликты с другими договорами

49. По мере того, как совокупность международно-правовых норм, создаваемая многосторонними договорами, увеличивается, все больше и больше проблем возникает в связи с возможным конфликтом между договорами, уже имеющими силу во всемирном или региональном масштабе или же на другом образе ограниченной основе, и новыми предложенными документами. Естественно, определение существующих документов, связанных с темой предложения, всегда является частью исследования, осуществляемого на каком-либо этапе процесса заключения договора секретариатом соответствующей организации. Эта задача является особенно важной в таких областях, как международное трудовое законодательство, в связи со значительным числом договоров, которое МОТ и другие органы уже подготовили в этой области. Секретариат МОТ поэтому разработал особо тщательную практику определения таких договоров, включая как подготовленные в рамках ее самой, так и заключенные или находящиеся на рассмотрении за ее пределами, информация о чем получена во исполнение соглашения, упомянутого в пункте 50b ниже.

50. В настоящее время в системе Организации Объединенных Наций предпринимаются по крайней мере два систематических вида работы для обеспечения информации о принятии договоров и о сходной деятельности ряда организаций. Например, ЮНСИТРАЛ на своей третьей сессии просила Генерального секретаря представлять доклады ежегодным сессиям Комиссии о работе международных организаций по вопросам, включенным в программу работы Комиссии. Во исполнение этой просьбы с 1971 года представлялись ежегодные доклады (A/CN.9/59, 71, 82, 94 и Add.1 и 2, 106, 119, 129 и Add.1, 151, 175, 192 и Add.1 и 2). В докладе от 1980 года сообщается о деятельности четырех органов Организации Объединенных Наций, трех специализированных и трех родственных учреждений, пяти других межправительственных организаций, двух неправительственных организаций и одной другой организации. В качестве другого примера можно упомянуть, что в 1974 году и вновь в 1980 году Административный

Ю/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать четвертая сессия, Дополнение № 14 (A/34/14), пункт 76.

комитет по координации (АКК) призвал организации системы Организации Объединенных Наций обмениваться между собой информацией о договорных документах, подготавливаемых в любом из органов, и просил Управление Организации Объединенных Наций по правовым вопросам направлять ежегодные напоминания управлениям по правовым вопросам других организаций. Эта информация не направляется в рабочем порядке Генеральной Ассамблее или любому другому представительному органу, однако тексты важных договоров, подготовленных в рамках организаций системы Организации Объединенных Наций, воспроизводятся в Юридическом ежегоднике Организации Объединенных Наций.

С. Принятие многосторонних договоров

1. Орган

51. Официальное принятие многостороннего договора обычно происходит в представительном органе, членский состав которого в большей или в меньшей степени соответствует потенциальному кругу участников рассматриваемого договора. Незначительные исключения возникают в отношении договоров, принятых Генеральной Ассамблеей, которые теперь обычно являются открытыми для участия всех государств, включая нечленов Организации Объединенных Наций. Лишь в некоторых случаях Ассамблея соглашалась с просьбой государства-нечлена принять участие в разработке такого договора 11/.

52. Обычно два вида органов принимают многосторонние договоры: либо самый представительный главный орган организации (например, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций или Международная конференция труда) или полномочная конференция. Однако бывают исключения. Например, существует несколько исключений в рамках ЭКЕ. Так, большая часть транспортных договоров Комиссии сформулирована его Комитетом по внутреннему транспорту, в то время как по крайней мере в одном случае договор был промульжирован на полномочном совещании самой Комиссии. Речь идет о Европейской конвенции о внешнеторговом арбитраже 12/.

11/ Например, Швейцария приняла участие в рассмотрении Шестым комитетом Конвенции о специальных миссиях (резолюция 2530 (XXIV), приложение) на двадцать третьей и двадцать четвертой сессиях и, с более ограниченными правами, Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (резолюция 3166 (XXVIII), приложение) на двадцать восьмой сессии.

12/ United Nations Treaty Series, vol. 484, No. 7041, стр. 380 (русский текст).

53. В большинстве случаев орган, принимающий международный договор, состоит лишь из межправительственных представителей. Международная конференция труда представляет собой долгосрочное и важное исключение из этого правила, поскольку эта Конференция, так же как и другие представительные органы МОТ, состоит из ряда представителей правительств (по два от каждого государства-члена) и из равного числа представителей от предпринимателей и трудящихся (по одному от каждого государства-члена).

2. Специальные правила процедуры

54. Некоторые организации, специализирующиеся в области принятия многосторонних договоров, как, например, Гаагская конференция и ЮНИДРУА, имеют органы, правила процедуры которых конкретно приспособлены к различным этапам, необходимым для рассмотрения и принятия таких договоров. Однако некоторые другие организации, для которых принятие многосторонних договоров является важным, но не единственным видом деятельности, для этой цели приняли специальные правила процедуры. Например, ФАО включила в Общие правила Организации специальное правило о конвенциях и соглашениях. Кроме того, в 1957 году она приняла "Принципы и процедуры, которые должны регулировать конвенции и соглашения, заключенные в соответствии со статьями XIV и XV Устава, а также комиссии и комитеты, созданные в соответствии со статьей VI Устава". ЮНЕСКО в 1950 году приняла "Правила процедуры, касающиеся рекомендаций государствам-членам и международных конвенций, подпадающих под условия пункта 4 статьи IV Устава". МОТ приняла Регламенты как для своей Конференции, так и для ее Административного совета, содержащие положения, относящиеся к рассмотрению и принятию международных трудовых конвенций.

55. Хотя Генеральная Ассамблея не принимала никаких таких специальных правил, она внесла в качестве приложения к своим правилам процедуры определенные "Рекомендации и предложения Специального комитета по рассмотрению методов и процедуры Генеральной Ассамблеи", принятые Ассамблеей, и доклад "Методы и процедура Генеральной Ассамблеи, применяемые при разрешении юридических и редакционных вопросов", оба из которых содержат необязательные предложения процедурного характера, относящиеся к рассмотрению и принятию многосторонних договоров.

3. Большинство при голосовании

56. Различные виды большинства при голосовании требовались или требуются для принятия многосторонних договоров в органах или на конференциях уполномоченных для этого:

а) простое большинство, как предусмотрено для периода непосредственно после второй мировой войны несколькими конференциями Организации Объединенных Наций;

б) большинство в две трети голосов для всех решений по существу на полномочных конференциях, включая принятие текста международного соглашения, как об этом говорится в статье 9 (2) Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года 13/. В самой Генеральной Ассамблее требующееся большинство при голосовании зависит от того, касается ли договор "важного вопроса" в смысле пункта 2 статьи 18 Устава Организации Объединенных Наций, или же Ассамблея принимает решение в соответствии с пунктом 3 статьи 18 Устава для определения некоторых вопросов, относящихся к договору, большинством в две трети голосов 14/; Ассамблея, однако, не вынесла решения о том, что в целом принятие всех международных договоров должно требовать такого квалифицированного большинства;

с) абсолютное большинство голосов, поданных за (то есть простое большинство всех потенциально поданных голосов), для укрепления требования о большинстве в две трети голосов, исчисляемого на основе тех, кто подал голоса за или против, например, Конференция по морскому праву и Европейский совет;

д) консенсус по таким вопросам, как разработка и принятие многосторонних договоров; некоторые правила процедуры (например, правила процедуры Конференции по морскому праву), в частности, требуют, чтобы до принятия решения голосованием были предприняты все усилия для достижения консенсуса;

е) иногда в уставах некоторых органов и конференций предусматривается, что все решения должны приниматься путем консенсуса (например, Комитет по разоружению) или в них просто отсутствуют какие-либо положения, касающиеся принятия решений, с тем чтобы решения принимались только путем консенсуса или единогласного мнения (например, правила процедуры Конференции Организации Объединенных Наций по запрещению или ограничению применения некоторых видов обычного оружия, которые могут считаться чрезмерно жестокими или имеющими неизбирательное действие (A/CONF.95/2).

13/ Текст Конвенции см. в документе A/CONF.39/11/Add.2 (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.U.5), стр. 287-301 английского текста.

14/ Например, решение, принятое на двадцать третьей сессии Ассамблеи по проекту Конвенции о специальных миссиях.

D. Проблемы, возникающие в ходе периода
после принятия договоров

57. Как доклады организаций, так и комментарии правительств указывают на растущую обеспокоенность тем, что многосторонние договоры не ратифицируются или ратифицируются очень медленно, что задерживает их вступление в силу и ведет к тому, что на протяжении многих лет в этих договорах участвует ограниченное число государств, или даже к тому, что ряд договоров так и не вступил в силу вообще. Этот вопрос широко обсуждался в одном из исследований ЮНИТАР 15/. В этом исследовании анализировались причины этого явления, в том числе проблемы, касающиеся положений конкретных договоров, а также конкретные трудности, встречающиеся в процессе ратификации внутри ряда государств, и трудности общего характера, с которыми сталкиваются все государства в результате того, что международным сообществам разработано огромное число договоров.

1. Содействие принятию договоров путем усовершенствования
методов их разработки

58. Тот факт, что определенные многосторонние договоры принимаются в небольшом количестве, или процесс их принятия протекает медленно, объясняется тем, что они, пусть даже принятые в соответствии с надлежащей процедурой и большинством голосов в органе, имеющем на это должные полномочия, все же по своему тексту не полностью приемлемы для многих государств. Поэтому некоторые организации добросовестно пытаются усовершенствовать процесс переговоров, с тем чтобы выработать такие тексты, которые были бы без всякого сомнения более приемлемы для большинства потенциальных сторон. Кроме этого, высказано предположение, что усиливающаяся тенденция к разработке и даже к принятию договоров путем консенсуса (см. пункты 12 и 56d и e, выше), что неизбежно требует более продолжительных переговоров и уделения большего внимания удовлетворению требований всех потенциальных участников, дает больше возможностей выработать приемлемый для всех документ.

59. Помимо улучшения процесса переговоров были разработаны другие средства для повышения гибкости многосторонних договоров, с тем чтобы увеличить возможное число государств - участников этих договоров даже в том случае, если они не в полной мере согласны со всеми положениями или не могут, или не способны взять на себя одинаковые обязательства. Одним из общих методов, используемых для повышения гибкости договоров, заключается в принятии оговорок либо путем включения конкретного специального положения, допускающего любые или большое число

15/ Oscar Schachter, Mahomed Nawaz and John H. Fried, Toward Wider Acceptance of United Nations Treaties (New York, Arno Press, 1971).

оговорок, либо косвенно на основе депозитарной практики, как, например, практики, предусмотренной Генеральной Ассамблеей (в своих резолюциях 598 (VI) и I452 B(XIV) для договоров, в отношении которых Генеральный секретарь является депозитарием, и в соответствии с положениями статей 19-21 Венской конвенции о праве международных договоров. Однако ряд организаций, как, например, МОТ предпочитает не принимать оговорок к разрабатываемому документу 16/. Поэтому для обеспечения гибкости, в частности, в интересах развивающихся стран были разработаны другие методы, как, например, следующие: а) ратификация конвенций сторонами; б) исключение из конвенции конкретного положения, осуществление которого связано с особыми трудностями; в) первоначальная ратификация на основе более ограниченных масштабов или более низкого уровня защиты в соответствии с рамками, предусмотренными в конвенции; и д) определение государствами приемлемого для них уровня применения при условии, что это соответствует минимальному уровню, предусмотренному конвенцией.

2. Последующие действия государств

60. Общее правило предусматривает, что после промульгации многостороннего договора органом или конференцией какой-либо международной организации, организация уделяет особое внимание мерам по обеспечению вступления договоров в силу, предпринимаемым конкретными государствами, за исключением случаев, когда организация может выступать в качестве депозитария и осуществлять необходимые социальные меры в соответствии с ее положением. Однако очень часто организации передают договор его членам и другим потенциальным сторонам и периодически принимают дополнительные резолюции, содержащие просьбу ко всем таким государствам принять необходимые шаги для присоединения к договору; или предлагает своему административному руководителю предоставлять периодически доклад о прогрессе, достигнутом в деле обеспечения вступления договора в силу для как можно большего количества сторон.

61. В некоторых случаях заинтересованность организаций в отношении разработанных ими договоров не ограничивается периодическим проявлением внимания или предъявлением определенных требований к членам организации. Например, как устав МОТ, так и ВОЗ обязывают государства-члены; а) представлять договора, должным образом промульгированные организацией, национальным компетентным органам для рассмотрения вопроса об их официальном принятии; и б) предоставлять доклад о мерах, направленных на принятие договоров, промульгированных организацией.

16/ See Written Statement of the ILO, in International Court of Justice Pleadings, Reservations to the Convention of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, pp. 216-287.

Е. Дополнение и обновление договоров

62. Одна из особенностей процесса разработки многосторонних договоров, в отношении которого ряд органов и организаций изложили свои мнения, заключается в том, что современная эпоха требует заключения все большего числа договоров в технической и других областях, где условия, в отношении которых принимается договор или характер обязательств, вытекающих из него, могут изменяться относительно быстро. Применяемый с этой целью обычный процесс внесения изменений в многосторонние договоры путем заключения фактически нового договора между государствами-участниками первоначального документа 17/ осуществляется очень медленно, сложен и не гарантирует успеха. Поэтому многие организации разработали специальные методы для упрощения процедуры внесения поправок в некоторые положения договора. В частности, следующие:

а) ЮНЕП разработала ряд договоров, которые регулируют только общие обязательства и административные вопросы, но основой которых являются протоколы или технические приложения, некоторые из которых могут разрабатываться и после подготовки основного документа и которые при необходимости можно дополнить намного легче, чем основной договор.

б) Рабочая группа по упрощению процедур международной торговли, в частности, рекомендовала, чтобы один из ответов ЭКЕ на вопросник Генерального секретаря по данному вопросу включал рекомендацию о том, что стандартные торговые документы (которые должны иметь единую форму, но которые могут очень часто меняться) не должны являться составной частью текста договора, который предусматривает их использование, однако договор должен допускать внесение изменений в содержание и положения таких документов на основе решения, принимаемого компетентным органом организации, под эгидой которого проходили переговоры по договору.

в) Конвенции МОТ обычно содержат положение, предусматривающее отмену действия предыдущей конвенции для сторон, которые присоединяются к последней конвенции по тому же вопросу (например, статья 38 конвенции МОТ № 121), касающейся льгот в случае получения производственной травмы 18/. Кроме того, некоторые последние конвенции МОТ содержат более упрощенную процедуру дополнения (см. статья 31 выше упомянутой конвенции МОТ).

г) Международный почтовый режим, установленный под эгидой Всемирного почтового союза (ВПС), основан на одной Всемирной почтовой конвенции и на ряде соглашений, касающихся различных видов связи.

17/ Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года, статьи 39-41.

18/ Организация Объединенных Наций, Treaty Series, том 602, № 8718, стр. 259 оригинала.

Конвенция остается в силе с вносимыми время от времени добавлениями, однако по договоренности можно вести повторные переговоры каждые пять лет на периодических конгрессах ВПС, в ходе которых вносятся целый ряд изменений; затем эти изменения автоматически вступают в силу, и для государств, косвенно или непосредственно ратифицировавших их, приобретают обязательную силу.

е) Ряд конвенций в области рыболовства предусматривают, что рекомендации уполномоченных органов носят обязательный характер для всех государств-участников до тех пор, пока они не отменены соответствующим и своевременным уведомлением; в том случае, если число государств, направивших такие уведомления, превышает одну треть числа участников, рекомендации перестают носить обязательный характер для всех (например, статьи 8 и 9 Конвенции по охране живых ресурсов юго-восточной части Атлантического океана 19/).

г) В рамках Союза таможенного сотрудничества в 1973 году была принята Международная конвенция об упрощении и согласовании таможенных процедур. Эта Конвенция представляет собой лишь основу ряда конкретных положений, которые уже приняты или будут приняты в ряде приложений, из которых 23 были приняты в 1978 году и общее число которых, как планируется, составит более 30. Эта процедура повышает гибкость документа, позволяет тем самым государствам выбирать приложения, в которых они хотят участвовать, и в то же время позволяет более оперативно внедрять новые режимы, не дожидаясь завершения переговоров по каждому вопросу, содержащемуся в Конвенции.

19/ Организация Объединенных Наций, Treaty Series, том 801, № II408, стр 101 оригинала.

IV. ВОПРОСЫ, ПОДЛЕЖАЩИЕ РАССМОТРЕНИЮ

63. Принимая во внимание вышеупомянутые и другие примеры существующих видов практики разработки договоров, порядка представления замечаний государств и Комиссии по международному праву, предлагается, чтобы Шестой комитет рассмотрел некоторые или все из следующих вопросов, которые были затронуты:

A. Дополнительные исследования

1. Следует ли принимать усилия для получения дополнительных ответов от межправительственных организаций, которые не представили ответы или которые представили недостаточно подробные ответы на первую просьбу Генерального секретаря?
2. Следует ли опубликовывать в какой-либо форме ответы международных организаций, например, в отдельном томе "Legislative Series" (в который можно было бы включить другие относящиеся к данному вопросу документы)?
3. Следует ли Секретариату готовить подробное описание всех важных методов разработки многосторонних договоров, например, в форме аннотированного учебника?
4. Следует ли оказывать помощь Секретариату в разработке официальных положений многосторонних договоров путем:
 - a) Дополнения "Справочника заключительных положений" и включения в него дополнительных категорий официальных положений?
 - b) Разработки наборов шаблонных положений?

B. Общее бремя, связанное с разработкой многосторонних договоров

1. Является ли слишком большим бременем процесс разработки договоров для:
 - a) Должностных лиц, которых направляют государства для участия в экспертных и представительских органах?
 - b) Сотрудников и персонала заинтересованной международной организации?
 - c) Национальных юридических учреждений государств, которые должны рассматривать вопрос о ратификации соответствующим образом сформулированных договоров?

/...

2. Поскольку бремя, связанное с существующим процессом разработки договоров, нельзя облегчить путем повышения эффективности самого процесса, следует ли международному сообществу стремиться к:

- а) Сокращению количества разрабатываемых договоров (т.е. следует ли отложить разработку ряда договоров временно или на неопределенный срок) путем установления очередности в соответствии с их важностью?
- б) Увеличению имеющихся средств, необходимых на национальном и международном уровнях для разработки многосторонних договоров?

С. Общая координация разработки многосторонних договоров

1. Следует ли Генеральной Ассамблее взять на себя функции по координации деятельности, связанной с разработкой многосторонних договоров:

- а) Всех органов Организации Объединенных Наций?
- б) Всех организаций системы Организации Объединенных Наций?
- с) Всех межправительственных организаций?

2. Следует ли такую координирующую функцию Генеральной Ассамблеи:

- а) Ограничивать сбором и распространением данных о деятельности по разработке договоров в рамках, определенных в пункте С.1 выше?
- б) Усилить с той целью, чтобы она могла влиять на процесс разработки договоров путем принятия решений в отношении органов Организации Объединенных Наций и направления рекомендаций другим международным организациям, а также и путем представления вопросов для рассмотрения и определения органов или организаций, наиболее соответствующих для такой деятельности?

3. Если Генеральная Ассамблея будет осуществлять такие функции, следует ли это ей делать через Шестой комитет?

D. Общее совершенствование процесса заключения договоров в Организации Объединенных Наций

1. До начала составления определенного договора следует ли предпринимать более активные усилия в целом для:
 - a) сбора правовой и фактической информации, касающейся предлагаемого договора?
 - b) выяснения потенциальной заинтересованности государств в предлагаемом договоре?
 - c) рассмотрения полезности какого-либо документа менее обязательного характера (например, декларации)?
2. Следует ли предварительное составление текста договора в целом или в отношении определенных категорий поручать:
 - a) представительному органу?
 - b) компетентному органу?
 - c) Секретариату?
3. Следует ли предпринимать усилия по сокращению числа органов для заключения договоров и процедур в Организации Объединенных Наций путем их концентрации?
4. Следует ли предпринимать усилия в целях использования в некоторых или всех органах для заключения договоров и в процедурах более структурного подхода, направленного на завершение некоторых или всех этапов процесса в определенных временных рамках? К каким областям можно было бы применить с наибольшей пользой такой подход?

E. Деятельность Комиссии международного права

1. Возможные структурные изменения
 - a) Следует ли превращать КМП в постоянный орган, члены которого получали бы соответствующее вознаграждение?
 - b) Следует ли повышать гонорар или суточные членам КМП?
 - c) Должны ли деятельность и вознаграждение Специальных докладчиков строиться на постоянной основе?
 - d) Следует ли время от времени привлекать Специальных докладчиков не из состава членов Комиссии?

- e) Следует ли Специальным докладчикам предоставлять помощь экспертов для работы под их руководством на постоянной основе?

2. Возможные изменения в повестке дня

- a) Следует ли определенные вопросы не передавать на рассмотрение КМП или следует ли передавать на рассмотрение Комиссии определенные дополнительные вопросы?
- b) Следует ли КМП иметь более или менее насыщенную повестку дня?
- c) Следует ли КМП уделять большее внимание конкретным темам, ограниченным по сфере применения, которые могут являться только частью более обширной рассматриваемой области?

3. Возможные процедурные изменения

- a) Следует ли КМП предпринимать более активные попытки для завершения всей своей деятельности по каждой теме в пятилетний срок, на который избираются ее члены?
- b) Следует ли более или менее часто консультироваться у правительств в процессе деятельности КМП над конкретным проектом?
- c) Следует ли создавать рабочие группы, которые собирались бы в период между сессиями с возможным сокращением продолжительности сессий Комиссии?
- d) Должна ли КМП составлять преамбулы и окончательные положения проекта статей, которые она представляет Генеральной Ассамблее?
- e) Должна ли КМП подготавливать варианты текстов особо спорных положений?
- f) Должна ли КМП рассмотреть возможность "изменения формулировок" отраслей обычного международного права в качестве одной из альтернатив кодификации?
- g) Должна ли КМП рассматривать иные проекты текстов документов, помимо договоров?

Г. Заключительное обсуждение и принятие многосторонних договоров

1. Должно ли обсуждение многосторонних договоров, входящих в компетенцию Генеральной Ассамблеи, как, например, договоров, разработанных КМП или ЮНСИТРАЛ, как правило, завершаться в одном из главных комитетов Генеральной Ассамблеи, или предпочтительно созывать специальные конференции полномочных представителей?
2. Если переговоры, как правило, должны быть завершены в Генеральной Ассамблее:
 - a) Будет ли необходимо или желательно продлить предварительный, подготовительный этап, с тем чтобы представить Ассамблее почти отработанные тексты?
 - b) Следует ли принимать специальные правила процедуры для оказания помощи Ассамблее в ее деятельности в качестве органа по разработке договоров, например, предусмотреть участие государств, не являющихся членами Организации, специальные процедуры голосования, создание редакционных комитетов и т.д.?
 - c) Должен ли Шестой комитет обычно участвовать в таком процессе, даже если существо данного договора рассматривается некоторыми другими главными комитетами (например, разоружение - в Первом комитете; экономические отношения - во втором; права человека - в Третьем):
 - i) путем совместных заседаний Шестого с другими главными комитетами?
 - ii) путем рассмотрения всех официальных и правовых положений Шестым комитетом?
 - iii) путем рассмотрения текста в целом Шестым комитетом?
3. В той мере, в какой завершение подготовки многосторонних переговоров поручено конференциям полномочных представителей:
 - a) Следует ли планировать такие конференции на более продолжительные периоды, с тем чтобы обеспечить наименьшую вероятность появления необходимости в созыве дополнительных сессий, или, и будет ли серия последовательных сессий полезной для подготовки более совершенного текста, который был бы поддержан более широким консенсусом?

- b) Следует ли создавать для таких конференций унифицированные или типовые правила процедуры?
- c) Следует ли предусматривать такими правилами создание комитетов по ведению переговоров?
- d) Нужно ли проводить межсессионные заседания определенных органов конференции (редакционных комитетов или комитетов по ведению переговоров)?
- e) Должны ли официальные прения на конференциях по возможности ограничиваться представителем группы?
- f) Следует ли предусмотреть положения о более расширенном участии межправительственных и неправительственных организаций на конференциях полномочных представителей?

Г. Редакционные изменения и языки

1. Следует ли создавать бюро по разработке международных законодательных актов?
2. Следует ли предусматривать в целом более широкие функции редакционных комитетов?
3. Следует ли по-прежнему составлять договора одновременно на всех языках, на которых текст этих договоров будет иметь одинаковую силу, или они должны первоначально составляться только на одном или двух языках с дополнительными вариантами, установленными специальной процедурой позднее?
4. В целях продолжения практики ведения переговоров на нескольких языках, нужно ли следовать примеру третьей Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву и создать подгруппу по каждому языку, координаторы которой собирались бы время от времени для решения каких-либо межязыковых и общих вопросов, касающихся данного текста?

Н. Отчеты о заседаниях, доклады и комментарии

1. В каком объеме должны вестись стенографические и краткие отчеты органами, ответственными за разработку многосторонних договоров:
 - a) в группах экспертов?
 - b) в группах ограниченного представительства?
 - c) в различных органах конференций полномочных представителей:
 - i) в главных комитетах?
 - ii) в комитетах по ведению переговоров?
 - iii) в редакционных комитетах?
2. Сохраняются ли стенографические или краткие отчеты и, в особенности, если этого не происходит, должны ли определенные органы и конференции подготавливать более подробные отчеты о своих переговорах с указанием различных занятых позиций и причин внесения изменений в текст? Кто должен готовить такие отчеты?
3. Должны ли, как правило, готовиться комментарии к проектам текстов договора, подготовленным:
 - a) группами экспертов?
 - b) представительными органами?
4. Следует ли предпринимать систематические усилия и публиковать материалы о подготовительной работе над большинством или всем числом многосторонних договоров? Если это так, должна ли эта деятельность осуществляться главным образом:
 - a) определенным подразделением Секретариата?
 - b) ЮНИТАР?

1. Процедуры, последующие принятию договора

1. Должна ли Организация Объединенных Наций рассмотреть вопрос о процедурах отдельных государств по ратификации и приданию силы составленным под их эгидой многосторонним договорам и принять какие-либо меры в этом отношении?

2. Следует ли направлять государствам вопросник, касающийся причин их неприсоединения к участникам многосторонних договоров?
3. Должна ли Организация Объединенных Наций добиваться установления правового режима, следуя примеру некоторых межправительственных организаций, в соответствии с чем потребовалось бы:
 - a) обязательство каждого государства-члена представить договора соответствующим внутригосударственным органам с целью их официальной ратификации?
 - b) представление периодических докладов о мерах, принятых в целях ратификации?
4. Следует ли предоставлять специальных докладчиков или других экспертов, которые оказали бы помощь в ведении переговоров по данному договору, для оказания содействия государствам в их внутригосударственной процедуре ратификации?
5. Следует ли предпринимать попытки в отношении определенных категорий договоров для обеспечения их автоматического вступления в силу в государствах, за исключением тех государств, которые проголосовали против принятия или представили уведомление о неприсоединении?
6. Следует ли предусматривать практику временного вступления в силу договоров или определенных категорий договоров, по крайней мере среди тех государств, которые проголосовали за их принятие и не представили уведомления о неприсоединении?

J. Процедуры внесения поправок

1. Следует ли в определенных категориях договоров предусматривать упрощенные формы поправок?
2. Следует ли в определенных категориях договоров предусматривать автоматическую их замену в отношении государств-участников, которые позднее стали участниками других договоров, касающихся одного и того же вопроса?
3. Следует ли давать более широкое применение договорам о рамках, основные положения которых зафиксированы в отдельных приложениях, которые могут быть приняты или изменены органом, установленным по данному договору, или организацией, которая опубликовала данный договор?

ПРИЛОЖЕНИЕ

Перечень органов Организации Объединенных Наций и международных организаций, которые представили доклады

A. Организация Объединенных Наций

1. Центр по разоружению
2. Отдел кодификации Управления по правовым вопросам
3. Отдел по наркотическим средствам
4. Экономическая комиссия для Европы
5. Экономическая комиссия для Латинской Америки
6. Экономическая и социальная комиссия для Азии и тихоокеанского района
7. Отдел по общеправовым вопросам Управления по правовым вопросам
8. Управление Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
9. Отдел прав человека
10. Отделение по праву международной торговли Управления по правовым вопросам
11. Отдел по вопросам космического пространства
12. Третья Конференция Организации Объединенных Наций по морскому праву
13. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

B. Специализированные и связанные с ними учреждения

1. Международная организация труда
2. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
3. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

/...

4. Всемирная организация здравоохранения
5. Всемирный почтовый союз
6. Международный союз электросвязи
7. Всемирная метеорологическая организация
8. Международное агентство по атомной энергии
9. Генеральное соглашение по тарифам и торговле

C. Другие международные организации

1. Латиноамериканская ассоциация свободной торговли
2. Постоянная комиссия для южной части Тихого океана
3. Европейский совет
4. Совет Экономической Взаимопомощи
5. Совет таможенного сотрудничества
6. Европейская ассоциация свободной торговли
7. Европейское космическое агентство
8. Гаагская конференция по международному частному праву
9. Международная комиссия по рыболовству в юго-восточной части Атлантического океана
10. Международный комитет Красного Креста
11. Международный институт унификации частного права
12. Международная китобойная комиссия
13. Совет Картахенского соглашения
14. Центральное бюро международных железнодорожных перевозок
15. Агентство по запрещению ядерного оружия в Латинской Америке
16. Комиссия для стран южной части Тихого океана