

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/35/312/Add.1
28 August 1980
ORIGINAL: ENGLISH/
RUSSIAN

Тридцать пятая сессия
Пункт 105 предварительной повестки
дня*

ОБЗОР ПРОЦЕССА ЗАКЛЮЧЕНИЯ МНОГОСТОРОННИХ ДОГОВОРОВ

Доклад Генерального секретаря

Добавление

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	2
II. ЗАМЕЧАНИЯ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ	2
Австрия	2
Белорусская Советская Социалистическая Республика...	14
Болгария	17
Канада	19
Нидерланды	27
Соединенное Королевство и Северной Ирландии	36
Соединенные Штаты Америки	38
Союз Советских Социалистических Республик	52
Япония	54

* A/35/150.

I. ВВЕДЕНИЕ

Доклад Генерального секретаря о методах и процедурах, используемых при разработке многосторонних договоров, запрошенный Генеральной Ассамблеей в пункте 1 ее резолюции 34/48 от 8 декабря 1979 года, был издан в качестве документа A/25/312. В настоящем добавлении содержатся тексты ответов, представленных правительствами в соответствии с запросом, содержащимся в пункте 2 этой резолюции. Замечания Комиссии международного права по данному вопросу будут изданы в качестве документа A/35/314/Add.2.

II. ЗАМЕЧАНИЯ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ

АВСТРИЯ

/Подлинный текст на английском языке/

/27 июня 1979 года/

A. Общие замечания

1. В течение последних десятилетий резко возросло количество многосторонних правовых документов. Подготовительная работа в этом направлении и обслуживание международных совещаний, которые ведут к принятию этих документов, равно как и последующее проведение в жизнь этих результатов в рамках национальных законодательств тяжелым бременем ложилось и ложится на правовой аппарат (исполнительный и законодательный) государств.

2. В контексте этого обзор Организацией Объединенных Наций процесса заключения многосторонних договоров, предпринятый в настоящее время Генеральной Ассамблеей в целях определения путей и средств возможного усовершенствования этого процесса, представляется в одинаковой степени необходимым и своевременным. Было бы вместе с тем ошибочно объяснять существующие проблемы исключительно или главным образом недостатками, встречающимися в процедурах заключения договоров, и таким образом надеяться, что они исчезнут с пересмотром последних. Суть проблемы заключается, главным образом, в безудержном стремлении международного сообщества создавать новые международные документы, проведение в жизнь которых внутри страны представляется трудным. Устранить подобное неудовлетворительное положение дел можно только лишь путем установления приоритетов при одновременном сокращении объема ежегодно разрабатываемых документов. Поэтому представляется целесообразным, чтобы Генеральная Ассамблея в будущем включила этот аспект в число рассматриваемых ею вопросов.

3. С технической точки зрения, процедуры, используемые Организацией Объединенных Наций при разработке многосторонних договоров, в течение многих лет, в основном, считались удовлетворительными, хотя, естественно, они могут быть усовершенствованы. Случаев, когда трудности, встретившиеся на стадии разработки или ратификации многосторонних документов, могут быть, в исключительной степени, отнесены за счет недостатков процесса заключения договоров, немного. Таким явным исключением в этом отношении, вместе с тем, является третья Конференция Организации Объединенных Наций по морскому праву, чьи проблемы безусловно послужили толчком к настоящему обзору. Однако весьма сомнительно, что эти проблемы могли бы быть быстрее и лучше решены при наличии других процедур. Скорее всего они, в первую очередь, являются результатом столкновения различных интересов, что порождает многообразие занимаемых на переговорах позиций, зачастую меняющихся во времени или накладывающихся одна на другую в ходе решения взаимосвязанных проблем. Подобная, несколько расплывчатая, структура не позволяет представить себе каких-либо общих правил для быстрого решения вступивших в конфликт интересов, и поэтому опыт Конференции по морскому праву необходимо рассматривать как весьма исключительный случай. При возникновении аналогичной ситуации в будущем в самом начале осуществления других инициатив в области разработки международного права, необходимо рассмотреть вопрос о том, как разбить стоящую на повестке дня проблему на отдельные, более легко поддающиеся урегулированию части.

4. Ввиду сложившихся обстоятельств необходимо с большой осторожностью подойти к любым конкретным итогам настоящего обзора. Хотя сравнительный анализ различных процедур, применяемых на практике, и оценка опыта должны позволить выявить нуждающиеся в усовершенствовании методы и/или подходы, не следует упускать из вида часто приводимое мудрое замечание о том, что предмет определяет процедуру, в связи с чем не следует пытаться создать единый кодекс для всех видов разработки многосторонних договоров. Создание справочного руководства по процедурам разработки договоров, в который были бы включены практические соображения, продиктованные накопленным опытом, и позволяющие сделать наиболее соответствующий выбор в каждом конкретном случае, наилучшим образом удовлетворило бы нынешние потребности лиц, ответственных за разработку договоров.

В. Подготовительная стадия

1. Вид органа, которому должна быть поручена разработка проекта; влияние государств

5. Совершенно очевидно, что выбор органа, которому будет поручена разработка проекта многостороннего документа, имеет исключительно важное значение, так как качество подготовки определяет требования, предъявляемые к процессу принятия.

6. Нет необходимости объяснять, что орган с широким членским составом, имеющий пленарный характер, плохо приспособлен для выработки хорошего проекта из-за многочисленных и зачастую конфликтующих предложений. Предостерегающим примером в данном отношении является третья Конференция Организации Объединенных Наций по морскому праву.

7. Если в таком случае становится целесообразным поручить эту задачу комитетам с ограниченным составом, то здесь, главным образом, имеется два выбора: комитет в составе компетентных представителей государств (например, Правовой подкомитет Комитета по использованию космического пространства в мирных целях) или комитет экспертов, избираемых в своем индивидуальном качестве (например, Комиссия международного права).

8. Представляется, что комитет экспертов, благодаря независимости своих членов, лучше приспособлен для достижения общественного компромисса, чем комитет представителей государств, которые, в первую очередь, обязаны защищать интересы своих стран и скорее склонны к поискам компромисса, в основном, на уровне самого низкого общего знаменателя. Вместе с тем, нельзя пренебречь тем фактом, что государства должны согласиться с проектами текстов для того, чтобы они стали составной частью международного права. И в этом отношении опыт свидетельствует о том, что когда Комиссия международного права, например, предпринимала смелые шаги в направлении прогрессивного развития международного права и в этих целях была вынуждена принимать главное решение путем выбора одного из нескольких возможных вариантов в качестве основы для своего текста, проекту иногда приходилось сталкиваться с упорной оппозицией, по меньшей мере, со стороны значительного числа государств или в ходе его обсуждения на конференциях или же на стадии ратификации. В качестве примера в данном случае можно привести Конвенцию о континентальном шельфе 1958 года или часть V Венской конвенции о праве международных договоров.

9. Таким образом в этой связи становится весьма важным заблаговременное выявление уровня соответствующего влияния, которое государства должны оказать на разработку проектного документа. В общем, подобное влияние играет решающую роль при разработке новых проектов правил по вопросам, которые все еще не закреплены в международном праве, так как для того, чтобы появиться на свет, будущие положения требуют совокупной, но еще невыраженной воли государств. Этот вопрос носит несколько иной характер в отношении кодификации существующих норм (обычного) международного права, так как главной задачей при выработке проекта подобного вида является выявление уже существующих норм. Таким образом, это является наполовину научной работой, более доступной комитету экспертов. Влияние государств в этом отношении, как представляется, гарантируется надлежащим образом путем контроля, осуществляемого ими над комитетом экспертов и процессом окончательного принятия проекта на дипломатической конференции.

10. С другой стороны, успех комитета в составе представителей государств при разработке проекта многостороннего договора зависит большей частью от тщательного выбора своего состава, который должен представлять все интересы рассматриваемого вопроса. Более того, назначенные государством члены комитета, представляющие конкретные интересы, должны хотеть и быть в состоянии убедить другие государства, проявляющие аналогичный или подобный интерес к данному вопросу, но не представленные в комитете, что выработанное в конечном счете решение является наилучшим при этих обстоятельствах и что это решение в любом случае надлежащим образом защитит их непосредственные интересы. Проблемы, с которыми пришлось столкнуться третьей Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву, по меньшей мере частично обусловлены тем фактом, что интересы в этой области слишком многообразны и не могут быть должным образом представлены сравнительно небольшим числом государств и, таким образом, согласованы в комитете рабочих размеров.

11. Если, тем не менее, разработка правил для новой области международного права должна быть все-таки поручена комитету экспертов, необходимо принять меры к тому, чтобы не допустить того, что произошло с "Образцовыми правилами арбитражного процесса", которые были подготовлены Комиссией международного права. В этом случае комитету, возможно, следует дать инструкции подготовить альтернативные тексты по тем аспектам, где очевидны коренные расхождения среди государств. Это позволит на политической основе выбрать одну из возможных альтернатив в ходе последующих переговоров между государствами и одновременно обеспечит соответствие избранной альтернативы остальным аспектам проекта.

2. Отчеты

12. Считается, что практика некоторых комитетов, подкомитетов или рабочих групп и т.д., состоящих из представителей государств, которым поручена разработка проектов, обходится без отчетов, не вызвала серьезных проблем. Хотя, по-видимому, и верно, что официальные отчеты полезны для тех делегаций, состав которых может меняться между сессиями, частные отчеты делегаций или, по крайней мере, промежуточные доклады делегаций своим властям обычно являются выходом из этой ситуации. Одной из мер такого плана может также безусловно являться составление комитетами в какой-то степени более обширных докладов, отражающих основные тенденции прений. Поэтому эта проблема скорее является проблемой внутренней административной организации. Незначительная и вспомогательная роль, отводимая в статье 32 Венской конвенции о праве международных договоров, подготовительной работе над каким-либо договором в одинаковой степени не оправдывает увеличение объема отчетов.

13. Вместе с тем скорее создается впечатление, что имеются веские причины, которые говорят не в пользу сохранения нынешней практики. Процесс решающих переговоров может быть серьезно нарушен, если вообще не сведен на нет, когда все их содержание рискует стать частью отчета и, таким образом, достоянием гласности. Все это подтверждается растущим числом анонимных рабочих документов, появляющихся в ходе переговоров конфиденциального характера, что безусловно свидетельствует о необходимости оказания содействия выработке в процессе переговоров новых идей, которые официально не связывали бы стороны, ведущие переговоры. Дополнительным примером в этом отношении вне рамок Организации Объединенных Наций может служить Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Представляется, что ради достижения результатов следует пойти на определенные жертвы в отношении отчетов о проделанной работе.

14. Более того, многие комитеты, участвующие в процессе переговоров, стали прибегать к практике расширения своих докладов с тем, чтобы включить в них резюме всех соответствующих позиций, изложенных в ходе переговоров, в целях удовлетворения законных интересов государств, не участвующих в этих переговорах.

3. Комментарий

15. Комментарий к проекту статей, которые должны быть представлены какой-либо дипломатической конференции или органу Организации Объединенных Наций для одобрения, безусловно, имеет огромную ценность, так как он позволяет лучше понять текст, освещает ход выработки формулировок и поясняет причины, обусловившие их возникновение. Но в силу аналогичных причин комментарий подобного характера может быть создан только на основе такого проекта, который был бы выработан в ходе открытых переговоров и, так сказать, рациональным образом. Это, как правило, случается тогда, когда текст разрабатывается комитетом экспертов.

16. В комитете, в состав которого входят представители государств, не обязательно проявляются реальные причины, по которым была выбрана та или иная конкретная формулировка. Более того, текст, который уже был принят путем голосования или консенсуса, является не только результатом проявления воли, но и согласования определенных мотивировок и условий. Таким образом, процесс ведения переговоров и принятия решений, подчиняющийся необходимости согласования различных интересов, с юридической точки зрения не является логическим и не может быть поэтому разъяснен в рациональном комментарии. Ввиду этого бесполезно загружать работой комитеты, в состав которых входят представители государств, настаивая на принятии ими комментария по всем проектам, в отношении которых была достигнута договоренность, так как подобный комментарий будет иметь мало ценности (см. также пункты 33-34 ниже).

С. Заключительный этап переговоров и утверждение текста

1. Выбор органа: дипломатическая конференция
или орган Организации Объединенных Наций

17. На первый взгляд предложение о том, чтобы все проекты многосторонних документов, создаваемых в рамках системы Организации Объединенных Наций, обсуждались в Главном комитете и утверждались Генеральной Ассамблеей, представляется весьма привлекательным. Подобное предложение особенно выгодно в том отношении, что оно обеспечивает участие в процессе разработки договора всех членов Организации Объединенных Наций и, таким образом, почти всех государств мира, хотя не следует забывать, что некоторые государства, которые в прошлом регулярно участвовали в дипломатических конференциях по заключению договоров и которые не являются членами Организации Объединенных Наций (например, Швейцария, Святейший престол), будут исключены из этого процесса.

18. Но несколько важных причин говорят в пользу другого. Правила процедуры Генеральной Ассамблеи конкретно не приспособлены для ведения переговоров по сложным текстам. В них не предусмотрено создание таких необходимых вспомогательных органов с четко обозначенной ролью в процессе принятия решения, как редакционные комитеты. Более того, опыт показывает, что некоторые правила (например, право на ответ; пояснение мотивов голосования; разграничение предложений и поправок; необходимое большинство), не могут быть использованы для рассмотрения текста, состоящего из отдельных, но вместе с тем взаимосвязанных статей. Именно по этой причине необходимо изменить правила процедуры дипломатических конференций, которые в целом созданы на основе правил процедуры Генеральной Ассамблеи. Другие необходимые правила (например, основной текст) также отсутствуют. Хотя теоретически правила процедуры Генеральной Ассамблеи и ее главных комитетов могут быть изменены, подобный шаг вряд ли будет целесообразным с практической точки зрения для органов, которые, главным образом, предназначены для других целей.

19. В контексте вышесказанного необходимо также рассмотреть вопрос о времени. Дипломатическим конференциям, которым поручено утверждение сложных проектных документов, как правило, требуется для этого по меньшей мере четыре недели, а зачастую и больше. Ввиду, как правило, очень уплотненного графика работы главных комитетов Генеральной Ассамблеи представляется маловероятной возможность зарезервировать такой длительный период времени для решения одного вопроса в рамках одной сессии Генеральной Ассамблеи. Когда переговоры о многосторонних соглашениях непосредственно проходили в Главном комитете, то для их принятия на практике требовалось больше одной сессии даже при обсуждении таких вопросов, в отношении которых не возникало много трудностей, например, при обсуждении вопроса о специальных миссиях (Шестой комитет, 1968-1969 годы). Как

бы это ни было неизбежно при таких обстоятельствах, подобное разделение не является желательным не только в силу проблем, вызываемых изменениями в составе делегаций, но и потому, что теряется стимул, полученный в ходе переговоров на первой сессии, в результате чего все это, вместе взятое, приводит к гораздо большим затратам времени, чем это действительно необходимо (см. также пункты 21-23).

20. Подводя итоги, можно сказать, что Генеральная Ассамблея и ее главные комитеты хорошо приспособлены для принятия многосторонних правовых документов во всех случаях, когда проект текста был тщательным образом разработан комитетом, в состав которого входят представители государств (см. пункты 5-II выше), и в этом случае требуются всего лишь незначительные дополнительные переговоры до окончательного принятия документа. Однако в тех случаях, когда необходимы исчерпывающие переговоры, предпочтение должно отдаваться дипломатическим конференциям.

2. Организационные проблемы дипломатических конференций

а) Продолжительность конференции

21. На протяжении многих лет Генеральная Ассамблея при определении продолжительности дипломатической конференции, проводимой под эгидой Организации Объединенных Наций, основывалась на прогнозах, представляемых тем отделом Секретариата, который занимается разработкой основ предполагаемого договора. Подобные прогнозы основывались на предыдущем опыте с учетом трудностей, которые могут возникнуть в процессе переговоров. Как правило, эти прогнозы оказывались правильными.

22. Однако в последние годы другие органы и отделения Секретариата, применяя, главным образом, административные и/или исключительно финансовые нормы и не учитывая основных трудностей рассматриваемого вопроса, настаивают на сокращении предложенного периода, и Пятый комитет прислушивается к их мнению, а не к мнению отдела, занимающегося этим вопросом. В отдельных случаях, как, например, в случае Венской конференции по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров, это привело к необходимости созыва второй сессии, которая не планировалась первоначально, а общая продолжительность обеих сессий, была больше продолжительности первой сессии, первоначально предложенной отделом, занимавшимся этим вопросом. Во избежание подобных случаев Конференциям иногда отдаются полномочия для продления в случае необходимости продолжительности сессий на конкретно указанные сроки. Тем не менее, подобная мера редко приводит к желаемым результатам, так как делегации с самого начала исходят из того, что сроки конференции будут продлены, оформляют соответственно необходимые заказы на билеты и гостиницу и придерживаются соответствующих темпов работы.

23. Весь этот опыт свидетельствует о том, что отдел Секретариата, занимавшийся этим вопросом, является наиболее компетентным органом в установлении необходимой продолжительности сессии, сроки которой должны конкретно устанавливаться в зависимости от его рекомендаций.

б) Потери времени

24. В ходе прений по настоящему пункту повестки дня в Шестом комитете (A/C.6/32/SR.46-50) некоторые выступавшие высказали сомнение относительно того, что время, отводимое для дипломатических конференций, оптимально используется с экономической точки зрения. При рассмотрении этой проблемы необходимо помнить, что какая-либо дипломатическая конференция не только в правовом отношении, но и с практической точки зрения сама диктует свои собственные процедуры. Поэтому в первую очередь сами участвующие делегации и, таким образом, представляемые ими государства должны следить за тем, чтобы избежать напрасных потерь времени. Руководящие должностные лица или вышестоящие сотрудники Секретариата, пытающиеся осуществить руководство, зависят от сотрудничества делегаций, и никакое укрепление правил процедур или же их строгое проведение в жизнь не могут подменить этого сотрудничества.

25. Если, например, в качестве основной причины задержки указывается "обсуждение посторонних вопросов", то необходимо помнить о том, что подобные вопросы ставятся на повестку дня суверенными государствами, и те вопросы, которые могут казаться посторонними для одних участников, могут быть крайне насущными для других. Ни одно председательствующее должностное лицо не может и не должно решать подобные вопросы. Единственным законным путем снятия вопроса на том основании, что он является "посторонним", является голосование, которому, к сожалению, часто предшествуют длительные прения, нарушающие всю работу конференции. Призывы к принятию более строгих мер против включения в повестку дня дипломатических конференций "посторонних" вопросов по сути дела являются призывами к сдержанности самих государств.

26. То же самое можно сказать и в отношении потерь времени, часто наблюдающихся в самом начале конференций или в начале рассмотрения проекта новой статьи: заседания преждевременно прерываются, так как делегации не готовы решать обсуждаемый вопрос. Если реальными причинами ограничений делегаций является их неподготовленность, то только направляющие их государства в состоянии исправить подобное положение.

с) Орган для ведения переговоров

27. Вместе с тем, имеется и другая причина задержек, заслуживающая внимания в силу того, что она носит иной характер. Когда предложения и/или поправки, касающиеся какого-либо конкретного аспекта, выдвигаются в большом количестве и носят противоречивый характер,

а конференция хочет избежать "проволочек" в прениях и необходимости проведения голосования, то довольно часто организаторам или заинтересованным сторонам представляется заманчивым "собраться вместе" и выдвинуть сводное предложение. Нередко в подобном случае ценное время теряется напрасно, так как никто не берет на себя инициативу организации необходимых переговоров.

28. Так как подобные переговоры носят "закрытый" характер, к ним неприменимы правила процедуры. Когда председательствующие должностные лица или Секретариат приходят на помощь, они делают это по своей собственной инициативе, и приходится учитывать тот факт, что председательствующие должностные лица избираются с учетом прежде всего соображений географического или политического характера, а не своих личных качеств, необходимых для руководителя. На отдельных конференциях считалось целесообразным использовать в качестве форума редакционные комитеты. Но все подобные меры носят импровизированный и случайный характер.

29. Поэтому необходимо подумать над тем, чтобы предусмотреть подобное положение в правилах процедуры. Здесь можно подумать о создании специального комитета по ведению переговоров, подобного тому, который функционирует на Генеральной конференции ЮНЕСКО или был создан на недавно проходившей Конференции Организации Объединенных Наций по учреждению Организации Объединенных Наций по промышленному развитию в качестве специализированного учреждения (A/CONF.90/8, правило 44). Но вероятнее всего было бы проще наделить председательствующее должностное лицо полномочиями и правами без задержки созывать в подобных обстоятельствах совещания с участием заинтересованных сторон.

d) Состав делегаций

30. С точки зрения эффективности, безусловно было бы желательно, чтобы государства направляли на дипломатические конференции делегатов высокого уровня, которые являлись бы компетентными экспертами и в то же самое время были бы осведомлены о намерениях своих политических властей. Поскольку такие делегаты точно знали бы, с чем могут согласиться или нет их правительства, они могли бы вести переговоры без того, чтобы запрашивать инструкции относительно каждого изменения в отношении запятой, и вместе с тем гарантировать высокую степень вероятности согласия своего правительства.

31. Кроме того, сами условия, от которых зависит их эффективность, требуют постоянной связи с правительством и центральными органами власти. Они не должны подолгу и часто находиться за пределами своих столиц. Если этому лицу приходится посещать большое число конференций, следующих одна за другой, то его эффективность в вышеупомянутом смысле совершенно очевидно снижается. В настоящих условиях этот факт представляет собой серьезную проблему для государств, располагающих небольшим количеством специалистов в области права.

32. Эти государства имеют тенденцию слишком часто менять членов своих делегаций, особенно в отношении конференций, проводящих более чем одно заседание, и включать молодых (и поэтому менее эффективных в вышеупомянутом смысле) специалистов в делегации. Если на Генеральной Ассамблее была бы высказана неудовлетворенность при обсуждении настоящего пункта повестки дня, то этот орган вероятно смог бы исправить положение путем более рациональной координации проводимых конференций и специальных или чрезвычайных заседаний комитетов, в работе которых участвует одна и та же немногочисленная группа квалифицированных специалистов (см. также пункты I-4 выше).

3. Комментарии к тексту конвенции

33. Было выдвинуто предложение, в соответствии с которым дипломатическая конференция или какой-либо орган Организации Объединенных Наций во время утверждения текста многостороннего документа также должна утверждать комментарии к этому тексту. Такой комментарий, по-видимому, является ненужным, и его невозможно подготовить. Подготовка такого комментария нецелесообразна потому, что он не будет утвержден и поэтому будет являться лишь дополнительным средством толкования в соответствии со статьей 32 Венской конвенции о праве международных договоров. Кроме того, если комментарий действительно разъясняет в целом не совсем понятный текст и пользуется общей поддержкой, то его скорее следует включить в текст, а не использовать в качестве отдельного документа. Комментарий, по-видимому, невозможно составить из-за того, что причины, по которым государства отдают предпочтение конкретной формулировке, могут также широко отличаться

друг от друга, как и толкования ими этой формулировки. Именно потому, что эти причины и толкования не предаются широкой гласности, часто удается достичь согласования текста. Совершенно очевидно, что этого не происходило бы в том случае, если бы комментарий разъяснял многообразие причин и толкований и тем более, если комментарий отдавал бы предпочтение той или иной причине или тому или иному толкованию. Также существует большое различие между заявлением государства на конференции о принятии текста на основе конкретного толкования и заявлением конференции о том, что она принимает к сведению и даже одобряет такое заявление.

34. В этой связи следует также остановиться еще на непонимании роли разъяснительных меморандумов, "которые в некоторых государствах прилагаются к законопроектам". Такие меморандумы, в тех случаях когда они имеются, прилагаются к законопроекту и представляются органом, который вносит проект (в большинстве случаев правительство). Значение таких меморандумов можно сравнить с комментарием Комиссии международного права: они выступают в качестве вспомогательного документа в процессе принятия решения законодательным органом, однако не утверждается им и не приобретает конкретного правового статуса.

4. Ратификация

35. Общеизвестно, что количество стран, ратифицировавших или присоединившихся к некоторым многосторонним конвенциям, принятым под эгидой Организации Объединенных Наций, оставляет желать лучшего. Причины этого вызывающего сожаление явления очень многообразны. К ним можно отнести причины практической целесообразности, ограниченное число персонала, что в свою очередь может привести к задержкам на каком-либо этапе в процессе заключения договора, который (то есть процесс ратификации) не ограничен во времени. Однако из многих возможных причин в рамках настоящих замечаний вполне уместно рассмотреть только те, которые связаны с методами и процедурами подготовки текста конвенции и ее принятия.

36. Поэтому вопрос заключается в следующем: могут ли изменения процедуры, за которые мы выступали до сих пор в том, что касается разработки и принятия международных документов, увеличить вероятность их принятия. В этой связи предлагалось уделять больше внимания мнению важных меньшинств на конференциях и созданию широкой основы согласия.

37. Как правило, с высказанной критикой весьма трудно согласиться и еще более сложно воплотить ее в изменения к процедурам. Довольно редки случаи, когда текст многосторонней конвенции принимается при очень сильной оппозиции, которая в любом случае может составлять не более одной трети государств, присутствующих и участвующих в

голосовании, поскольку в противном случае конвенция вообще не будет принята. Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года была принята единогласно Конференцией Организации Объединенных Наций по консульским сношениям. Однако эта Конвенция имеет один из наиболее отрицательных показателей в том, что касается ратификации и/или присоединения. Если предположить из всего этого, что рассматриваемая Конвенция отвергается большинством государств, то довольно сложно понять, почему такое несогласие не было выражено на более ранних этапах. Естественно это не объясняется отсутствием каких-либо процедурных средств. Кроме того, по-видимому, отдельные положения, принятые против воли некоторых государств, не могут являться реальной причиной нежелания этих государств ратифицировать Конвенцию, поскольку возможность представления оговорок является вполне соответствующим средством.

38. В этих условиях, по-видимому, целесообразно предположить, что за исключением незначительного количества конвенций (из которых Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера, принятая 57 голосами против 1 при 15 воздержавшихся, является одним из наиболее достойных примеров), процесс переговоров и его процедурная основа не имеют решающего влияния на окончательное принятие государствами таких решений или, в крайнем случае, что, если и существуют скрытые препятствия, такие препятствия не могут быть устранены простым изменением процедуры.

БЕЛОРУССКАЯ СОВЕТСКАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Подлинный текст на русском языке

8 августа 1979 года

1. Международные многосторонние договоры играют важную роль в укреплении мира, в расширении и закреплении различных форм сотрудничества государств, в прогрессивном развитии международного права и его кодификации и представляют собой один из основных источников международного права.
2. Белорусская Советская Социалистическая Республика является стороной различных многосторонних договоров и придает большое значение их разработке. Она неуклонно поддерживает полное соблюдение принципа *pacta sunt servanda*. Этот принцип добросовестного выполнения обязательств по договорам закреплён в статье 28 Конституции Белорусской Советской Социалистической Республики и статье 29 Конституции Союза Советских Социалистических Республик, в статье 19 Закона Союза Советских Социалистических Республик о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров. Неукоснительно выполняя свои договорные обязательства, Белорусская Советская Социалистическая Республика в то же время выступает за то, чтобы и другие участники многосторонних договоров, стороной которых она является, также строго исполняли обязанности, вытекающие из положений договоров.
3. Подготавливаемый Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюцией 32/48 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций доклад о методах и процедурах, используемых при разработке многосторонних договоров, мог бы оказаться полезным, если на основании глубокого анализа договорной практики удалось бы найти реальные возможности повышения эффективности таких методов и процедур. При этом делегат Белорусской Советской Социалистической Республики в Шестом комитете особо подчеркнул на тридцать второй сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, что данное исследование должно осуществляться без увеличения регулярного бюджета Организации Объединенных Наций и без дополнительного штатного аппарата.
4. Большая роль в разработке международных многосторонних договоров универсального характера, которые в настоящее время приобретают особое значение, принадлежит Организации Объединенных Наций. В соответствии со Статьей 1 своего Устава, она должна быть центром для согласования действий наций в достижении общих целей. История деятельности в рамках Организации Объединенных Наций в области многосторонних договоров показывает, что под эгидой Организации и на основе Устава Организации Объединенных Наций было заключено большое число международных договоров по различным аспектам межгосударственных отношений. Учитывая различные правовые системы, существующие в современном мире, национальную практику государств, характер органа Организации Объединенных Наций или межправительственной организации,

специфику вопроса, в самой Организации сложились многообразные методы и процедуры разработки общих международных договоров. В то же время за каждым государством или национально-освободительным движением, признанным Организацией Объединенных Наций, совершенно справедливо сохраняется право на активное участие в любой стадии процесса подготовки и выработки международного договора.

5. Сложность нормообразования в современной договорной практике отражает своеобразие и уровень развития межгосударственных отношений и обеспечивает глубокое и полное рассмотрение проектов новых правовых документов. Разнообразие существующих методов и процедур позволяет гибко выбирать для каждой реальной ситуации свои наиболее подходящие для данного конкретного случая методы и процедуры, избежать механически повсеместно применяемых трафаретов. Поэтому представляется неоправданным и нецелесообразным создавать некую унифицированную процедуру выработки международных многосторонних договоров. Белорусская Советская Социалистическая Республика также считает необоснованными попытки пересмотреть оправдавшую себя практику разработки договоров по разоружению и другим важным политическим вопросам.

6. Говоря о путях совершенствования и повышения эффективности методов и процедуры разработки многосторонних договоров универсального характера в рамках Организации Объединенных Наций, следует отметить, что продуктивность Комиссии международного права по-прежнему недостаточна.

7. По мнению Белорусской Советской Социалистической Республики, исследование вопроса о процессе заключения многосторонних договоров должно, в частности, привести к повышению роли и значения Шестого комитета Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в процессе кодификации и прогрессивного развития международного права, что является его основной задачей в соответствии с положениями статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций. В частности, проекты многосторонних договоров и конвенций, подготавливаемые Комиссией международного права, следовало бы дорабатывать и принимать в Шестом комитете, а не созывать для этих целей специальные международные конференции, как это имеет место в большинстве случаев в настоящее время. Это также дало бы возможность представителям всех стран принимать непосредственное участие в выработке многосторонних договоров. В пользу такого решения неоднократно высказывались на сессиях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций представители многих государств-членов Организации Объединенных Наций, в том числе и Белорусской Советской Социалистической Республики.

8. Рассмотрение вопроса о процессе выработки в системе Организации Объединенных Наций многосторонних договоров универсального характера должно привлечь внимание государств-членов и к необходимости

максимально возможного расширения числа участников уже действующих многосторонних договоров, заключенных под эгидой Организации Объединенных Наций.

9. С более подробным изложением своей позиции по данному вопросу Белорусская Советская Социалистическая Республика может выступить при его обсуждении на тридцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

БОЛГАРИЯ

Подлинный текст на английском языке

28 августа 1979 года

1. Правительство Болгарии считает, что рассмотрение вопроса об обзоре процесса заключения многосторонних договоров и повышения их эффективности является важным шагом на пути к усилению роли Организации Объединенных Наций в области кодификации и прогрессивного развития международного права.
2. Систематизация норм и процедурных правил, используемых до настоящего времени при разработке многосторонних договоров, будет способствовать расширению возможностей в каждом конкретном случае разработки договоров, что, в свою очередь, будет соответствовать характеру обсуждаемого вопроса. Соответственно использование более рациональных методов позволит создать условия, способствующие облегчению бремени, которое ложится на все правительства, в частности, на правительства развивающихся стран в связи с активным участием в международном процессе разработки законов, а также более рациональному использованию ресурсов бюджета Организации Объединенных Наций.
3. Правительство Болгарии считает, что конкретные предложения о дальнейшем улучшении процесса разработки договоров следует отложить до тех пор, пока не будет подробно изучен и представлен Шестому комитету на тридцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи доклад Генерального секретаря. По этой причине правительство Болгарии на настоящем этапе ограничивается лишь следующими замечаниями.
4. Обзор методов разработки многосторонних договоров должен касаться исключительно международных аспектов обсуждаемого вопроса, поскольку проблемы ратификации международных договоров и выполнение взятых обязательств относятся исключительно к внутренней компетенции государств и не имеют непосредственного отношения к существу рассматриваемой проблемы.
5. Правительство Болгарии считает, что в отношении подхода к проблемам разработки договора, который предполагает решение и урегулирование спорных вопросов, не следует применять какую-либо стандартизацию или кодификацию норм. Применение гибкого подхода при использовании тех или иных методов в соответствии с конкретной ситуацией является основным требованием для достижения оптимального решения вопросов, возникающих в ходе разработки многосторонних договоров.
6. Правительство Болгарии считает, что основная возможность усиления эффективности многосторонних договоров заключается в усилении роли Шестого комитета. Шестой комитет должен стать важным фактором в планировании и подготовке международных многосторонних договоров.

/...

По мере необходимости он должен проводить совместные совещания с другими комитетами и предоставлять правовую помощь по проектам, подготовленным ими.

7. Для укрепления роли Шестого комитета необходимо добиться более тесного взаимодействия с Комиссией международного права и Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли. Это будет способствовать адекватному отражению мнений, выраженных правительствами по проектам, подготовленным этими органами.

8. По мнению правительства Болгарии, вопрос о предоставлении Шестому комитету возможности утверждать окончательные проекты многосторонних договоров заслуживает тщательного рассмотрения. В этом случае международные дипломатические конференции будут созываться менее часто по рекомендации Генеральной Ассамблеи, например, для заключения многостороннего договора, имеющего особое значение.

9. Правительство Болгарии считает, что трудности, связанные с неизбежным увеличением объема работы Шестого комитета в силу усиления его роли в процессе кодификации и прогрессивного развития международного права, можно преодолеть путем повышения качества подготовительной работы по документам, представляемым Комитету для рассмотрения, и путем четкой рационализации методов его работы.

КАНАДА

Подлинный текст на английском языке
6 сентября 1979 года

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Канадские власти выражают удовлетворение в связи с возможностью представить некоторые предварительные замечания о процессе заключения многосторонних договоров. По мнению Канады, цель обзора данного процесса, начатого в соответствии с резолюцией 32/48, заключается в рационализации и усовершенствовании процесса заключения многосторонних договоров в свете текущих потребностей и интересов международного сообщества. Выражается надежда на то, что результаты этого рассмотрения обеспечат для государств руководящие принципы, которые дадут им возможность наиболее эффективно и продуктивно использовать время и ресурсы, предназначенные для обсуждения многосторонних договоров.

2. В ходе процесса заключения многосторонних договоров используются различные методы; такое разнообразие методов разработки договоров следует рассматривать как источник силы. Вероятно было бы нежелательно и непрактично пытаться создать одну процедуру в отношении ряда различных вопросов, которые, как считается, могли быть кодифицированы многосторонними договорами. Предполагается, что этот обзор обеспечит наличие большего объема информации о процессе заключения многосторонних договоров для того, чтобы определить, можно ли сделать некоторые элементы более рациональными и систематическими, и выяснить, могут ли процедуры и методы, используемые в некоторых органах, служить примерами и руководством для других. Процесс заключения многосторонних договоров в целом, по-видимому, должен быть рассмотрен для того, чтобы выяснить, обеспечивает ли он требуемые международным сообществом качество и количество соглашений.

3. В этом комментарии рассматриваются два общих этапа процесса заключения договоров:

- а) подготовительный этап, включая вопрос о том, как был начат процесс; и
- б) этап ведения переговоров, ведущих к принятию многостороннего договора.

II. ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП

4. Исходя из того, что какой-либо вопрос, как предполагается, действительно отвечает всем условиям для его отражения в договоре и не может быть лучше сформулирован, например, в резолюции Генеральной Ассамблеи, возникает вопрос, является ли своевременным его кодификация. Опыт свидетельствует о том, что иногда даже после начала процесса обсуждения

/...

отсутствует в достаточной степени консенсус для достижения согласия по основным элементам предлагаемого договора. Такое отсутствие консенсуса иногда становится очевидным только после начала подготовительной работы, но оно может быть явным и в том случае, когда впервые проводится общее обсуждение договора. Оно может привести или к несогласию в отношении текста или документа, который не будет ратифицирован достаточным числом стран.

5. Большое значение имеет подготовительная работа, которая дает основу для обсуждения, когда представители государств собираются для начала процесса ведения переговоров. Практика органов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений в отношении данного вопроса также разнообразна. Наиболее официальной формой такого подготовительного процесса является процедура Комиссии международного права. Хорошо известно о подробном и научном рассмотрении переданных ей вопросов и о представлении Комиссией последовательного ряда проектов статей, и канадские власти надеются, что приемы и процедуры Комиссии будут дополнительно освещены, когда она тоже представит доклад Генеральному секретарю в соответствии с резолюцией 32/48.

6. Однако совершенно очевидно, что подход Комиссии является только одним из путей осуществления подготовительной работы для заключения многосторонних договоров, и данная процедура, возможно, в большей мере подходила бы для процесса заключения договоров общего нормоустанавливающего характера, целью которых является кодификация и прогрессивное развитие в какой-либо области, которая не отягощена политическими противоречиями. Представляя доклад КМП на ее двадцать пятый сессии, Председатель высказал предположение о том, что Комиссия способна в своей работе выйти за пределы традиционных областей международного права, и предложил Генеральной Ассамблее представлять ей такие вопросы, которые по своему характеру отличаются от вопросов, обычно передаваемых Комиссии ^{1/}. При любом обзоре процесса заключения многосторонних договоров обязательно надо рассматривать вопрос, имеется ли какой-либо консенсус в отношении тех видов вопросов, которые отвечают условиям для передачи на рассмотрение Комиссии международного права, и тех видов вопросов, которые должны быть переданы в другие органы.

7. Помимо КМП, проекты конвенций готовятся на общих конференциях государств, техническими группами экспертов, органами Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями типа Международного комитета Красного Креста. В некоторых случаях, по-видимому, необходимо решить определенные вопросы в самом начале в ходе межгосударственных переговоров; в других случаях, возможно, будет желательно избежать разногласий между государствами на подготовительных этапах;

^{1/} Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1396-е заседание, пункт 20.

в-третьих, может быть использован какой-либо конкретный форум, только потому что он в состоянии быстро провести эту работу. Наличие специальных знаний также может быть основанием для передачи вопроса на рассмотрение какого-либо конкретного органа. Поэтому, возможно, следует провести исследование для определения того, почему некоторые вопросы были переданы определенным органам и каковы были результаты.

8. Помимо вопроса о том, какой орган должен осуществлять подготовку проекта многостороннего договора, некоторое внимание может быть уделено самому подготовительному процессу. Комиссия международного права придерживается длительной процедуры, включающей рассмотрение различных проектов, которые на определенном этапе представляются правительствам для комментариев. Хотя участие правительств имеет решающее значение, в тех случаях, когда данный процесс занимает ряд лет, им зачастую трудно дать подробные критические замечания к статьям, которые год за годом представляются по частям. Для того чтобы дать существенные замечания, любое правительство должно иметь возможность определить характер или воздействие проекта в целом. Власти Канады с интересом ожидают доклада, который должна представить КМП для комментариев по данному аспекту.

9. В некоторых случаях процесс подготовки нельзя выделить из всего процесса фактического обсуждения договора. Вопрос может быть поставлен перед конференцией или органом какой-либо международной организации, который рассмотрит его, подготовит проект и примет окончательный вариант договора и будет рекомендовать его для подписания. Это имело место в связи с Конвенцией 1973 года о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов. Подобным примером служит третья Конференция Организации Объединенных Наций по морскому праву. Следует провести исследование преимуществ и недостатков проведения подготовительной работы до официального созыва конференции.

10. Техническим аспектом подготовительной работы для заключения многостороннего договора является официальная разработка проектов статей для включения в текст договора. Необходимость технических навыков по составлению проектов может возникнуть в ходе подготовительного периода или на последующих этапах обсуждения. В настоящее время придерживаются практики составления проектов представителями, участвующими в переговорах, при поддержке членов секретариатов международных организаций. Несомненно, многие отдельные лица, представляющие правительства или международные организации, значительно развили свои навыки в области разработки договоров, но в рамках Организации Объединенных Наций нет авторитетного органа, занимающегося только данным вопросом. Кроме того, наблюдается некоторое неравенство при разработке международных договоров, и немногие правительства располагают средствами для включения в каждую делегацию, направляющуюся на конференцию по заключению международных договоров, специалиста по разработке международных правовых документов. Таким образом, большинство правительств, вероятно, сталкивается с трудностями при разработке договоров.

11. Вероятно, данный вопрос мог бы быть решен с помощью создания международного нормоустанавливающего органа по составлению договоров. В ходе прений в Шестом комитете по вопросу об обзоре процесса заключения многосторонних договоров (A/C.6/32/SR.46-50) также было выдвинуто предложение о разработке справочника по составлению проектов договоров. Канадские власти поддерживают такой подход при условии предоставления составителям справочника весьма четкого мандата. Эти предложения сделаны в целях упрощения, насколько это возможно на практике, процесса составления договоров. Если данный процесс станет более рациональным и эффективным, то это принесет особую пользу небольшим государствам, которые не всегда располагают соответствующими материалами и персоналом для выполнения запросов.

12. На первых этапах начала процесса ведения переговоров очень важно, в связи с поставленными вопросами предлагаемого договора, определить 1) действительно ли имеется необходимость в конвенции; 2) возможен ли консенсус; и 3) является ли практически целесообразным созыв конференции для принятия конвенции. В ходе соответствующего подготовительного обсуждения могут быть сняты технические и относительно несущественные вопросы и определены для последующих переговоров главные области различий. Опыт многосторонних торговых переговоров свидетельствует о том, что успех в достижении согласия по существу договора зачастую зависит от подготовительной работы, в ходе которой не подчеркивались политические противоречия и готовилось обсуждение главных вопросов переговоров.

13. Однако совершенно очевидно, что, хотя процесс тщательной и зачастую продолжительной подготовки, осуществляемой Комиссией международного права, уместен для определенного типа договоров, он не может служить в качестве примера для всех форм процесса заключения многосторонних договоров. Поэтому крайне необходимо, чтобы особое внимание уделялось различным видам подготовительной работы, которая может быть предпринята в ходе деятельности по разработке договоров международных организаций. Канадские власти считают, что обзор процесса заключения международных договоров, в ходе которого будет обращаться основное внимание прежде всего или только этому аспекту, вероятно, будет самым целесообразным.

III. ПЕРЕГОВОРЫ И УТВЕРЖДЕНИЕ

14. Данный этап процесса заключения договоров зачастую тесно связывается или является частью этапа подготовки. Все же у него есть отличительные черты, которые обуславливают необходимость отдельного рассмотрения этого этапа. Он может иметь место на дипломатической конференции, созываемой в конце долгого подготовительного периода, и может быть относительно кратким по продолжительности, как например, конференция по праву международных договоров или Конференция по дипломатическим и консульским отношениям и Конференция 1958 года по морскому праву, которые все явились завершением работы Комиссии международного права. В качестве альтернативы сама дипломатическая конференция может охватывать весь процесс и иметь много сессий в течение ряда лет, как это происходит с текущей Конференцией по морскому праву.

15. В первую очередь в отношении таких конференций полномочных представителей встает вопрос, следует ли вообще их созывать. Имеют место случаи, когда отсутствие консенсуса на переговорах по главным вопросам в первую очередь вызывает значительные сомнения в отношении целесообразности созыва конференции. Это может быть результатом недостаточной подготовительной работы; это может означать, что первоначальное решение о начале процесса, ведущего к заключению договора, было принято без достаточного его обсуждения; это может означать, что различия во мнениях просто не возникали до начала заключительной конференции. Однако это свидетельствует о важности начальных этапов и указывает на необходимость значительной гибкости в отношении направления деятельности конференции или другого органа обсуждения в целях достижения цели или даже их изменения.

16. Такой гибкости должны содействовать соответствующие процедуры конференций, и именно это является основной областью для обсуждения. Прения по правилам процедуры о конференциях по рассмотрению процесса заключения многосторонних договоров зачастую затягиваются. Такие вопросы, как вопрос о том, кто может участвовать, кто может занимать место председателя, кто может голосовать и на какой основе должны приниматься решения, занимают много времени у конференции. Возможно, что прения по правилам процедуры неизбежны и что для изменения этого вопроса вряд ли что можно сделать. Однако, прежде чем делать такой вывод, следует рассмотреть опыт организации всех международных конференций по рассмотрению процесса заключения многосторонних договоров. Разрабатываются ли единообразные правила процедуры в определенных областях? Имеется ли сфера для кодификации некоторых неосновных правил для конференций по рассмотрению процесса заключения многосторонних договоров, созываемых Организацией Объединенных Наций? Какие основные вопросы должны решаться на другом каком-либо форуме, не связанном с конференцией? Какие вопросы должны быть оставлены для решений самой конференции?

17. Вопрос, касающийся процедуры, которая должна быть принята на конференции по рассмотрению процесса заключения многосторонних договоров, заключается в следующем: является ли действительно дипломатическая конференция единственным соответствующим органом для завершения и принятия договора. В ходе прений в Шестом комитете на тридцать второй сессии Генеральной Ассамблеи ряд государств спрашивали, почему сам Шестой комитет не должен играть какую-либо роль. Комитет является форумом для прений по проектам статей, подготовленных Комиссией международного права, и обсудил и принял такие конвенции, как Конвенция 1969 года о специальных миссиях и Конвенция 1973 года о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов без передачи их на рассмотрение дипломатических конференций. Нельзя ли расширить эту роль Шестого комитета? Одно из преимуществ использования Шестого комитета для обсуждения и принятия многосторонних договоров заключается в том, что сессии Комитета привлекают значительное число юристов из различных государств. Однако расширение роли Комитета в этой связи вызовет вопросы о выполнении других обязанностей Комитета. Также очевидно, что одни вопросы в большей степени поддаются обсуждению в Шестом комитете, чем другие.

18. Несмотря на длительный период подготовки сроки проведения заключительной дипломатической конференции возможно не всегда будут достаточными для того, чтобы провести тщательное изучение обсуждаемого текста. Возможно было бы целесообразно провести ряд конференций, на которых мнения каждого правительства могли бы быть высказаны полностью. Такой подход, очевидно, не всегда является возможным, но все же в некоторых случаях отсутствие времени может помешать государствам представить поправки и новые предложения, которые потребуют значительного пересмотра текста. Всегда ли это желательно? Кроме того, если созывается конференция, то очевидно она должна, по всей видимости, привести к принятию текста. Предоставление большего времени может привести к разработке более широко приемлемого документа.

19. Ведение переговоров и окончательное принятие текста составляют обширную область для исследования. За последние годы традиционный подход проведения официальных сессий конференций наряду с проведением специальных консультаций между заинтересованными группами государств вне официальных сессий, по-видимому, не использовался. Значение неофициальных консультаций возросло до такой степени, что в некоторых случаях они были признаны официальными самими конференциями. Опыт третьей Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву вполне может быть поучительным по данному вопросу, так как официальные сессии Конференции почти перестали проводиться, а то, что считалось неофициальными сессиями по проведению переговоров, стало называться официальными группами конференции по рассмотрению различных вопросов.

20. Эта практика и практика других международных конференций и организаций заслуживает тщательного изучения для того, чтобы определить, до какой степени разработаны официальные и неофициальные процедуры с целью ускорения процесса заключения соглашений и может ли опыт некоторых конференций и организаций быть применен в других случаях. Канадские власти считают, что этой области следует уделить огромное внимание в любом обзоре процесса заключения многосторонних договоров.

21. Вопросом, значение которого выходит за рамки приемов и процедур процесса заключения договоров, является состояние способности правообразования самого многостороннего договора. Может быть проведена оценка областей, подпадающих под многосторонние договоры, для того, чтобы определить, имеются ли крупные расхождения, необходимо ли принятие дополнительных мер в определенных областях и не уделяется ли другим областям больше внимания, чем они этого заслуживают. В условиях, когда многосторонние договоры разрабатываются под эгидой различных международных организаций, неизбежным является то, что требуется некоторая координация и согласование положений договоров, представленных различными органами.

22. В какой-то степени Комиссия международного права проводит исследование такого типа. Оценка необходимости кодификации и прогрессивного развития международного права проводится всякий раз, когда Комиссия международного права осуществляет обзор будущих проектов, и эта необходимость специально рассматривалась на двадцать пятой сессии КМП 2/ и на последующих прениях в Шестом комитете 3/. Однако следует провести широкий обзор, охватывающий деятельность всех международных организаций, занятых разработкой многосторонних договоров.

23. Канадские власти также считают, что обзор процесса заключения многосторонних договоров должен включать в себя рассмотрение компетентности подготовительной деятельности с целью достижения, насколько это возможно, нивелировки качества документации, с тем чтобы для всех случаев имелись полные и точные отчеты о ходе переговоров.

2/ Ежегодник Комиссии международного права, 1973 год, том I, I233-I237-ое заседания и там же, том II, документ A/9010, пункты I51-I69.

3/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, I396-е и I408-е заседания.

IV. ВЫВОД

24. Совершенно очевидно, что всеобъемлющее рассмотрение процесса заключения многосторонних договоров является крупным мероприятием, охватывающим ряд различных аспектов - от начального этапа, когда предлагается идея о разработке договора, до вступления в силу нового соглашения. Канадские власти ожидают обмена мнениями в Шестом комитете для того, чтобы определить, какие аспекты данного вопроса в наибольшей мере содействуют дальнейшему исследованию. Вероятно, можно определить такие конкретные области на основе прений в Шестом комитете, доклада Генерального секретаря и мнений, представленных государствами Организации Объединенных Наций в ответ на резолюцию 32/48. Возможности для рационализации процесса могут быть рассмотрены как в связи с подготовительным этапом, так и этапом обсуждения процесса заключения многосторонних договоров.

25. В этой связи одним из примеров, который может быть рассмотрен, как об этом указывалось выше, является подготовка справочника по договорам, в котором рассматривались бы такие вопросы как примерные предварительные и окончательные статьи. На основе таких конкретных предложений Шестой комитет будет в состоянии определить, каким образом следует рассматривать данный вопрос, с тем чтобы получить эффективные результаты.

26. Канадские власти ожидают результатов этой инициативы, надеясь получить больше информации о процессе заключения многосторонних договоров, а также лучше понять мнения и тревоги других правительств по данному важному вопросу. Предполагается, что замечания правительств, доклад Генерального секретаря и обсуждение данного вопроса в Шестом комитете будут содействовать лучшему пониманию трудностей процесса заключения многосторонних договоров и определению направления, по которому наиболее целесообразно может идти рассмотрение данного вопроса.

НИДЕРЛАНДЫ

✓Подлинный текст на английском языке✓
✓31 июля 1979 года✓

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций по инициативе ряда государств-членов, включая Нидерланды, провела исследование действительности процедур разработки многосторонних договоров под эгидой Организации Объединенных Наций. Среди прочего, цель такого исследования заключалась в определении методов более эффективного использования рабочей силы и усилий правительств государств-членов и Секретариата при разработке и подготовке проектов многосторонних договоров.

2. Установленные рамки этого исследования требуют некоторых разъяснений. Во-первых, исследование, главным образом, касается применения в настоящее время процедур и их возможного улучшения. Нет необходимости говорить о том, что изучение причин недостатков, присущих, как отмечалось, процессу разработки многосторонних договоров, не должно ограничиваться исключительно процедурными аспектами. Если это необходимо, предлагаемая оценка должна быть сделана и в отношении других факторов, многие из которых относятся к политической области.

3. Во-вторых, раздел А (Цель инициативы) сопроводительной записки (A/32/143, приложение) дает основания полагать, что этап, следующий после завершения текста, может не приниматься во внимание. Такой вывод был бы неверным, поскольку разногласия в отношении нынешних процедур разработки многосторонних договоров частично связаны с тем, в какой степени государства-члены согласны подчиняться действию договоров после того, как последние будут разработаны. Обе стадии - разработка и выражение согласия в отношении принятия на себя обязательств - связаны между собой также в том смысле, что проблемы, которые не были решены надлежащим образом или не были решены вовсе на первом этапе, неизбежно обуславливают задержки на втором этапе, в то время как, с другой стороны, проблемы, которые могут возникнуть при осуществлении договора на практике, играют важную роль в разработке договора и фактически определяют темпы его подготовки. Различия, существующие между правовыми системами государств-членов, создают дополнительные затруднения, в результате чего практически в каждой стране проблемы, связанные с осуществлением договора на практике, отличаются друг от друга. В-третьих, исследование проводится лишь в отношении многосторонних договоров, разработанных в рамках Организации Объединенных Наций. Такое ограничение представляется оправданным частично вследствие того, что инициатором исследования является

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, частично вследствие того, что проблемы, связанные с договорами, которые были заключены или заключаются в настоящее время в рамках Организации Объединенных Наций, особенно ввиду их универсального характера, несравненно более значительны, чем проблемы, связанные с договорами, разработанными в более узком, в частности, в региональном контексте. Тем не менее, процедуры, применяющиеся за рамками Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, могут, несомненно, использоваться в целях сопоставления.

4. Следующие замечания могут рассматриваться в качестве первого комментария. Одним из условий для вынесения более обоснованного суждения по данному вопросу является наличие доклада, содержащего анализ всех процедур, применяющихся в настоящее время в рамках системы Организации Объединенных Наций.

II. ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ

5. В Организации Объединенных Наций решение о разработке договора по предложению одного или более государств-членов зачастую принимается тогда, когда еще недостаточно ясны широкие положения, которые должны быть изложены в этом договоре. Позднее такое отсутствие политической подготовки зачастую является препятствием для разработки текста или приводит к тому, что лишь небольшое число государств соглашается ратифицировать разработанный договор. Следовательно, следует предпринять усилия для того, чтобы обеспечить тщательное обсуждение отправных точек перед тем, как будет принято решение о разработке договора. В том случае, если в ходе такого обсуждения выяснится, что общая основа разработки договора является недостаточной, этот вопрос, по крайней мере, в данный момент, необходимо отложить. В то же время весьма вероятно, что такое обсуждение прольет свет на возможность достижения консенсуса по некоторым принципам в менее обязывающей форме, чем договор, на основе которого смогут дальше развиваться практика, доктрина и отправление правосудия в государствах. Такое первоначальное обсуждение следует продолжать в процессе разработки самого договора, в результате чего можно будет следить за сохранением согласованной вначале общей основы. В том случае, если ее уже больше не существует, работа над проектом должна быть временно прекращена или выработана менее официальная форма соглашения, например, рекомендация. Обсуждение подобного рода могло бы также способствовать определению того, какие из изложенных ниже процедур в наибольшей степени соответствуют существующим условиям.

III. РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА ТЕКСТА ДОГОВОРА

6. Существует много методов разработки договора. Их выбор будет определяться рядом факторов, связанных, главным образом, с характером объекта регулирования. Такими факторами, в частности, являются

уровень необходимой экспертизы; круг затрагиваемых интересов; процедурные аспекты и аспекты существа; вопрос о том, создает ли договор новую или утверждает уже существующую правовую ситуацию; а также число участвующих сторон (чем больше государств желает принять участие в разработке проекта, тем больше будет трудностей при формулировке текста).

7. После того, как в ходе подготовительного этапа было принято решение о разработке договора, желательно, чтобы предлагаемые тексты - если необходимо, с альтернативными вариантами - были сформулированы в возможно кратчайшие сроки, с тем чтобы можно было уделить основное внимание разработке и отбору наилучших альтернатив.

8. Разработка первоначального проекта текста в зависимости от относительной важности вышеупомянутых факторов, может осуществляться либо комитетом представителей правительств, либо одним или более специальным докладчиком (иногда проект разрабатывается секретариатом какой-либо организации, одним правительством или даже неправительственной организацией). Наглядным примером метода разработки специальными докладчиками является процедура, применяемая КМП, согласно которой текст при первом чтении формулируется КМП для представления правительствам. Докладчики могут знакомиться с мнениями и пожеланиями правительств путем переписки или посещения столиц различных стран. В других случаях может оказаться необходимым знать мнения до формулирования первоначального проекта, с тем чтобы в основу первого текста могли быть положены эти выраженные мнения.

9. После того, как первый текст был разослан правительствам для получения их мнений, текст во второй редакции формулируется либо комитетом экспертов (процедура КМП), либо комитетом представителей правительств (временным или постоянным), в котором представлены все заинтересованные стороны: это также зависит от характера объекта урегулирования. Второе или, если необходимо, третье чтение, которое может сопровождаться или не сопровождаться изложением мнений правительств, представляется дипломатической конференцией, на которой будет утверждаться текст договора.

10. В процессе подготовки окончательного решения на дипломатической конференции органы, которым поручена разработка проекта текста, должны также подготовить пояснительный доклад, содержащий аналитический обзор (а не просто "каталог") представленных правительствами комментариев. Если бы Генеральная Ассамблея настоятельно рекомендовала Секретариату рассматривать этот подход в качестве одной из своих обязанностей, то это содействовало бы его развитию. Кроме того, доклад должен включать разъяснения в отношении факторов, определяющих выбор той или иной формулировки. В ряде случаев, возможно, будет целесообразно рассмотреть вопрос о включении в доклад обзора последствий предлагаемых положений для права потенциальных стран-участников договора. В отдельных случаях необходимо будет делать

оценку значимости такого обзора (Примечание: в принципе, на стадии разработки наибольшее значение для участвующих государств имеют последствия, касающиеся их внутреннего права).

11. В этой связи можно также указать на процедуру, которой придерживался Международный комитет Красного Креста при разработке двух дополнительных протоколов к Женевским конвенциям Красного Креста, принятым в 1949 году. Последовательность этой процедуры была следующей: консультации экспертов, затем консультации правительственных экспертов и проведение Конференции представителей правительств (под эгидой правительства Швейцарии).

12. На всех этапах разработки текста договора Секретариат выполняет важную функцию сбора соответствующих материалов и получения мнений правительств, а также разработки проекта текста в первой редакции. На этом этапе зачастую представляется также необходимым работать с альтернативными вариантами текста.

13. В ряде случаев в процессе подготовки текста – либо в форме доклада, либо проекта текста – есть основания привлечь неправительственные организации, представители которых имеют специальные знания и опыт по обсуждаемому вопросу. В качестве примера можно сослаться на текст проекта конвенции против применения пыток, который был разработан Международной ассоциацией уголовного права и представлен через Международную комиссию юристов Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека совместно со шведским проектом по тому же вопросу.

14. Следует также указать на практику проведения межсессионных совещаний, развивающуюся в рамках третьей Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву. Хотя и нет полной уверенности в том, что такие консультации полезны для этой Конференции, в принципе, они позволяют в рамках небольшой группы выйти из того или иного тупика, в чем, возможно, не в равной степени заинтересованы все делегации.

15. Рекомендуются, чтобы, независимо от применяемой процедуры, все потенциальные участники договора имели возможность высказать свои мнения, что будет способствовать и обеспечивать надлежащий процесс принятия решений в отношении изучения проектов текста и возможностей, открывающихся в связи с обсуждаемым вопросом (как политических, так и связанных с техническими аспектами разработки договора), а также в отношении формулирования окончательного текста договора. Такие консультации могут проходить в форме ответов на вопросники, представления мнений в отношении проектов, совещаний правительственных экспертов и, наконец, дипломатических конференций. По мере возникновения необходимости заинтересованным правительственным и неправительственным организациям должна предоставляться возможность принять участие в таких консультациях. Может быть рассмотрена возможность достижения консенсуса путем проведения предварительных консультаций с различными заинтересованными (например, региональными) группами.

IV. УТВЕРЖДЕНИЕ ТЕКСТА

16. Не существует каких-либо четких критериев для определения степени готовности данного предложения для рассмотрения на дипломатической конференции. Вместе с тем следует учитывать тот факт, что именно на такой конференции должны быть окончательно устранены различия во мнениях, что может быть сопряжено с дальнейшими взаимными уступками.

17. С целью содействия эффективному проведению такой конференции представляется необходимым рассмотреть следующие моменты. Поскольку на предыдущих этапах имелось достаточно возможностей для обсуждения основных положений и более или менее подробных комментариев (письменных или иных), на конференции может быть принято решение воздержаться от проведения общих прений или сократить их. Если в этом возникнет необходимость, общие прения могут быть проведены исключительно представителями отдельных групп.

18. В пояснительной записке поднят вопрос о рассмотрении необходимости разработки какого-либо метода определения различных групп заинтересованных государств и их представительства, с тем чтобы сократить число участников прений (A/32/I43, приложение, пункт I4). В этом отношении можно подумать о практике, в соответствии с которой прения и переговоры, касающиеся конкретного текста, будут проводиться только между представителями отдельных групп. Целесообразность такого подхода, разумеется, будет необходимо изучить заранее. Кроме того, необходимо будет обеспечить удовлетворительное функционирование такой формулы, о чем в достаточной степени свидетельствуют трудности, возникшие в этой связи в ходе диалога Север-Юг.

19. Опыт показывает, что у представителей групп имеется очень мало свободы для маневра, и это тормозит процесс переговоров. Такое положение может быть предотвращено, в частности, путем создания каналов, через которые участники переговоров смогут информировать своих соответственных "избирателей" о ходе переговоров и получать в свою очередь от них инструкции. Можно почти с уверенностью сказать, что необходимая для такой системы инфраструктура (постоянные представители и т.д.) будет предполагать проведение таких переговоров в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. Другим недостатком практики ведения переговоров представителями может быть то, что в ряде случаев после достижения компромисса в группе будет необходимо достигнуть дальнейший компромисс с другой группой; или то, что член группы в той или иной степени принуждается группой отказаться от своей точки зрения, которая могла бы быть приемлема для другой группы.

20. При разработке окончательного текста договора все чаще или, по крайней мере, в определенной степени используется процедура консенсуса. Такая процедура фактически официально включена в

правила процедуры третьей Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву (A/Conf.62/30/Rev.2, правило 37 и приложение). Положительной стороной такой процедуры является то, что части договора, являющиеся неприемлемыми для некоторых участников, не могут быть приняты большинством голосов в ходе голосования, поскольку такая процедура поставит под угрозу общую приемлемость договора для всех сторон. С другой стороны, следует разработать пути ограничения этой процедуры, поскольку она сопряжена с риском бесконечных переговоров и поддающихся многозначному толкованию формулировок, другими словами, ясность текста может быть принесена в жертву стремлению достигнуть единогласия. Кроме того, даже в том случае, если при утверждении договора применяется процедура консенсуса, существует опасность того, что государства, которые не возражали против текста договора, не дадут своего согласия принять на себя вытекающие из него обязательства. Следовательно, вполне возможно, что договор останется мертвой буквой.

21. В региональных масштабах (например, в Европейском Совете) к разработанному договору обычно прилагаются пояснительные записки, не имеющие обязательной силы. Желательность применения такой формулы и к международным договорам необходимо определять в каждом случае отдельно. Сопроводительные записки с комментариями и пояснениями могут выполнять полезную функцию в случае возникновения разногласий при толковании или применении данного договора. С другой стороны, такие пояснительные записки могут замедлить прогресс в подготовке договора в результате ограничения рамок толкования, которого могут желать некоторые государства. В любом случае, в пояснительных записках должна ясно указываться степень совпадения позиций государств-членов, указанных в вышеупомянутом (пункт 7) докладе.

У. ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ

22. Как уже говорилось в введении (пункты I-4), проблемы, связанные с применением, должны учитываться еще в процессе формулирования договора. Фактическое применение в значительной степени остается задачей национальных правительств, со всеми вытекающими отсюда нежелательными последствиями в виде расхождений в толковании и применении. Естественно, такие нежелательные последствия уменьшаются пропорционально степени единообразия толкования и применения, которое обеспечивается в результате функционирования единого судебного или арбитражного органа. Поэтому правительство Нидерландов также хотело бы, чтобы было принято положение о передаче в Международный Суд разногласий, касающихся толкования или применения, по крайней мере, тех договоров, которые были разработаны под эгидой Организации Объединенных Наций или специализированных учреждений. Воздействие вышеупомянутых нежелательных последствий может быть еще больше уменьшено в договорах, содержащих такое положение - к

договорам без такого положения это относится еще в большей степени, — путем включения возможно более детальных правил, в соответствии с которыми у национальных органов будет максимально ограничиваться нежелательная свобода маневра при применении договора. Если в договоре, для достижения его целей, предписывается принятие тех или иных мер, например, отнесение некоторых видов действия или бездействия к категории караемых по закону преступлений, то такие обязательства должны быть четко определены.

23. Задержки в период между разработкой и вступлением в силу многостороннего договора могут объясняться не только большим числом государств, приемлемость договора для которых зачастую является важным фактором для вступления его в силу, но и равным образом приемлемостью этого договора для каждого отдельного государства. По этой причине уже на подготовительном этапе важно уделять достаточное внимание таким вопросам, как возможность делать оговорки и взаимосвязь с другими договорами. Кроме того, необходимо признать, что даже в том случае, если положения договора являются приемлемыми, задержки могут возникнуть вследствие того, что до выражения согласия о принятии обязательств по договору может возникнуть необходимость в принятии соответствующего национального законодательства. В том случае, если нет необходимости в принятии соответствующих законодательных актов, быстрому принятию решения может помешать нехватка времени и персонала: договор должен быть разъяснен в парламенте и должна быть сделана оценка его возможных последствий для данного государства.

24. В этом отношении могут быть приняты некоторые меры на международном уровне. Прежде всего можно усилить роль "докладчика", который, будучи наделен специальными полномочиями в ходе подготовительного этапа, мог бы вследствие своего знания рассматриваемого вопроса продолжать играть свою весьма важную роль в процессе представления и разъяснения проекта договора на дипломатической конференции, поскольку в результате своей работы он становится не только специальным экспертом по данному договору, но и лицом, имеющим определенную независимую и наднациональную точку зрения. Предполагается, что он мог бы для облегчения работы национальных органов, которым поручается рассмотрение вопроса о принятии и применении договора, написать, действуя в своем собственном качестве, пояснительные комментарии к окончательному тексту договора. Наконец — и это явилось бы отнюдь не последней по важности частью его вклада — докладчик мог бы своевременно обеспечивать информацию правительствам, рассматривающим вопрос о присоединении к договору. По крайней мере, его участие может ускорить принятие решений и, кроме того, оказывать на них положительное воздействие. В региональных рамках такие методы уже применяются отдельными членами Афро-азиатского правового консультативного комитета.

25. Далее представляется возможным рассмотреть вопрос о разработке заключительных положений, в которых говорилось бы о вступлении договора в силу в установленный день для всех государств, представленных на дипломатической конференции, за исключением государств, заявивших накануне этой даты о том, что положения договора являются для них неприемлемыми. Вместе с тем, эти государства, а также государства, не представленные на конференции, должны иметь возможность стать участниками договора на более позднем этапе. Таким образом, такое установление сроков не исключает какое-либо государство из участия в договорах, а становится эффективным средством обеспечения вступления договора в силу. Зачастую после того, как договор вступил в силу, он приобретает определенное значение, и другие государства начинают ощущать необходимость присоединиться к нему. Можно возразить, что некоторые государства могут молчаливо принять договор, но не предпринимать никаких практических мер по выполнению его положений. Однако такое возражение не является особенно убедительным, поскольку осуществление положений договора на национальном уровне не является наиболее важным аспектом многих договоров: более важным представляется установление правовых отношений между государствами. Кроме того, проблема неосуществления возникает независимо от процедуры установления сроков. Проблема применения в национальных рамках может иметь и международные последствия, но тем не менее она не связана с вопросом совершенствования процедур разработки международного законодательства.

26. В том случае, если такую отрицательную процедуру сочтут излишне радикальной, то давление на правительства можно будет оказывать другими средствами. Во-первых, это обязательство представить договор компетентным национальным органам (в частности, парламенту) для вынесения последними решения о том, следует или не следует данному государству присоединиться к договору. Во-вторых, обязательство сообщать на международном уровне о прогрессе подготовки к ратификации.

27. Выше были рассмотрены различные пути сокращения периода времени между заключением и вступлением в силу многостороннего договора законодательного характера. Помимо этого, следует рассмотреть вопрос об усилении обязательств государств по еще не вступившему в силу договору во время этого периода времени. В частности, отдельно от подписания договора могло бы приниматься обязательство доброй воли. Отправной точкой такого обязательства в этой связи могло бы стать коллективное решение о разработке текста договора или решение о том, что данный договор является настоятельно необходимым. Такое "полуобязательство" не распространяется на государства, голосовавшие против соответствующего решения. В этом отношении следует отметить, что положения статьи 18 Венской конвенции о праве международных договоров ("до тех пор, пока оно не выразит ясно своего намерения не становиться участником этого договора") оставляют достаточно свободы для маневра.

28. Другим путем сокращения периода между заключением договора и его вступлением в силу может быть использование концепции временно-го применения (статья 25 Венской конвенции). Различные формы этого метода можно найти на практике как в тексте самих договоров (см. пункт 2 статьи 21 Конвенции, учреждающей Международную организацию интеллектуальной собственности 1967 года), так и в отдельном документе (см. Протокол 1964 года о временном применении Конвенции о рыболовстве от 9 марта 1964 года 4/). Следует также отметить, что Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1947 года более 30 лет действует исключительно на основе Протокола о временном применении Генерального соглашения по тарифам и торговле 5/.

29. Изложенные выше возможности требуют коллективного решения, принимаемого либо на конференции по подписанию договора, либо соответствующим органом той или иной утверждающей договор международной организации.

4/ United Nations, Treaty Series, vol. 581, p. 76.

5/ United Nations, Treaty Series, vol. 55, No. 814, p. 308.

СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

Подлинный текст на английском языке
31 июля 1979 года

1. Правительство Соединенного Королевства продолжает поддерживать усилия по кодификации и прогрессивному развитию международного права путем разработки многосторонних договоров и одобряет текущий обзор процесса разработки многосторонних договоров, который проводится в соответствии с резолюцией 32/48 Генеральной Ассамблеи в целях всестороннего усовершенствования целого ряда различных процедур в области разработки договоров.
2. В этой связи правительство Соединенного Королевства хотело бы воспользоваться предоставленной возможностью и отдать должное деятельности Комиссии международного права. В течение 30 лет с момента своего создания Комиссия играет ключевую роль в кодификации и прогрессивном развитии международного права. Правительство Соединенного Королевства знает, что Комиссия постоянно совершенствует свои рабочие методы и что оно готово положительно рассмотреть любые предложения, которые могут быть выдвинуты Комиссией в целях повышения эффективности применяемых ею процедур, а также укрепления рабочих связей с Шестым комитетом. В этом контексте правительство Соединенного Королевства предлагает в рамках рассматриваемого пункта уделить внимание изучению масштабов тех тем, которые уже включены или планируются для включения в программу фактической работы Комиссии. Масштабы некоторых вопросов, стоящих в настоящее время на повестке дня Комиссии, являются столь широкими, что Комиссии (и в этом нет ничего удивительного) пришлось посвятить много лет выработке проекта первой группы статей только по одной части конкретной темы. Возможно, что конкретные результаты могли бы быть получены быстрее, если бы Комиссия могла бы ограничиться, по крайней мере на начальном этапе, рассмотрением конкретных аспектов вопроса, масштабы которого, по общему признанию, являлись столь широкими, что исключали возможность его всестороннего рассмотрения в разумный период времени. Аналогичным образом правительство Соединенного Королевства хотело бы предложить рассмотреть вопрос о возможных мерах по облегчению нагрузки специальных докладчиков, назначаемых Комиссией для изучения конкретных вопросов. Система назначения специальных докладчиков имеет основополагающее и ценное значение в рамках применяемых Комиссией процедур, и правительство Соединенного Королевства выступает против какого-либо принижения роли специальных докладчиков. Вместе с тем оно полагает, что работа специального докладчика над каким-либо конкретным вопросом могла бы быть ускорена в том случае, если бы Генеральный секретарь был наделен полномочиями нанимать вне рамок Комиссии квалифицированных экспертов, которым была бы поручена задача подготовки предварительных исследований по конкретным аспектам вопроса, порученного специальному докладчику, и которые также оказывали бы помощь специальному докладчику в подготовке его докладов.

/...

Целесообразность введения подобной меры будет зависеть от оценки Комиссией ее полезности. Правительство Соединенного Королевства хотело бы подчеркнуть, что рекомендуемые им меры выдвигаются в качестве всего лишь предложений, которые в дальнейшем могут быть рассмотрены в рамках этого пункта повестки дня. Они преследуют собой всего лишь одну цель — усовершенствовать работу Комиссии как органа, центральной задачей которого является проведение исследований, направленных на прогрессивное развитие и кодификацию международного права. Совершенно очевидно, что мнения Комиссии по этим или каким-либо другим предложениям, которые могут служить улучшению и более эффективному осуществлению вверенной ей роли, будут иметь аналогично важное значение.

3. Доклад Генерального секретаря будет, безусловно, играть центральную роль в будущих дискуссиях по этому пункту, и правительство Соединенного Королевства надеется изучить этот доклад в надлежащее время. Оно надеется, что при подготовке доклада будет полностью учтен опыт тех региональных организаций, которые разработали конкретные методы разработки многосторонних договоров, а также опыт Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений.

4. Настоящий обзор дает возможность вновь обратиться к вопросу о составлении отчетов о подготовительной работе по договорам. Считается, что можно сделать больше для повышения эффективности работы по подготовке аналитической подборки отчетов. Такие подборки имеются по ряду таких многосторонних договоров, как Венские конвенции о дипломатических и консульских сношениях и о праве договоров, которые были разработаны на дипломатических конференциях. Вместе с тем иная картина наблюдается в отношении многих других важных договоров, в том числе в отношении пактов о правах человека, которые были разработаны в рамках системы Организации Объединенных Наций. Напомним, что некоторые региональные организации прибегают к разработке объяснительных докладов по конвенциям и что был подготовлен комментарий к Единой конференции по наркотическим средствам 6/; эти пояснительные доклады и комментарии могут служить ориентиром для составления отчетов о подготовительной работе и в любом случае содействовать пониманию конкретных положений текста Конвенции. Не выдвигая каких-либо безоговорочных предложений, необходимо рассмотреть этот вопрос в качестве составной части настоящего обзора, равно как и другие возможные средства составления отчетности о подготовительной работе над договорами и расширения доступа к ним.

6/ Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 (в продаже под № E.73.XI.1). Два аналогичных исследования были подготовлены по взаимосвязанным темам: Commentary on Convention on Psychotropic Substances (E.CN.7/589; в продаже под № E.76.XI.5) и Commentary on the Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 (E/CN.7.588; в продаже под № E.76.XI.6).

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

⟨Подлинный текст на английском языке⟩

⟨17 октября 1979 года⟩

1. Правительство Соединенных Штатов неуклонно выступает за развитие более эффективной системы международного права. Главными современными средствами проведения в жизнь международного права являются многосторонние договоры. В силу этого механизмы этих средств неизбежно имеют важное значение. Эти процессы заслуживают изучения, а их недостатки требуют внимания и действий международного сообщества.
2. Заявления, сделанные на Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций в связи с предложением представителей Австралии и других стран о включении этого пункта в повестку дня (A/C.6/32/SR.46-50), указывают на наличие определенных проблем на протяжении уже ряда лет, которые могут воспрепятствовать всестороннему использованию процесса разработки многосторонних договоров как средства разработки содержания и повышения эффективности международного права. Хотя между членами сообщества могут существовать разногласия по поводу того, какие проблемы являются более насущными, они не должны возникать по поводу стремления повысить эффективность процесса. Аналогичным образом признание наличия проблем, а также того факта, что этот процесс неизбежно подвержен усовершенствованиям, не должно заслонять собой того факта, что за последние тридцать лет были достигнуты существенные сдвиги в области кодификации и прогрессивного развития международного права. Ввиду глубоких политических различий и даже противоположных идеологических мировоззрений, разделяющих многие государства, эти достижения носят еще более впечатляющий характер. В то же самое время эти различия накладывают определенные ограничения на прогресс, который может быть достигнут в будущем - в любом случае в ближайшем будущем - в отношении содержания и процедур международного права.
3. Объем работы, проделанной Комиссией международного права, которая играет центральную роль в процессах Организации Объединенных Наций в области кодификации, является внушительным в количественном и качественном отношении. То же самое можно сказать и о Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли применительно к конкретной сфере ее деятельности. Необходимо следить за тем, чтобы любые усилия, направленные на усовершенствование процесса заключения многосторонних договоров, не привели к созданию менее эффективной системы по сравнению с той, которой добиваются Комиссия международного права и ЮНСИТРАЛ.
4. Более того, необходимо помнить, что, по меньшей мере, некоторые из преград, стоящие на пути более быстрого и эффективного функционирования процесса заключения многосторонних договоров, относятся не

к области выявления и решения проблем правового и политического характера или разработки текстов, а скорее к тому, что может быть названо "поглощающей способностью государств". Медленное и ограниченное представление государствами своих замечаний по проектам договоров, степень подготовки делегаций, направляемых в комитеты и на конференции полномочных представителей, частые просьбы в отношении переноса конференций в силу других обстоятельств и то время, которое занимает у государств ратификация договоров, если они вообще ратифицируют их, наталкивают на мысль о том, что проблемы в такой же степени зависят от способности государств на практике применять положение договоров и участвовать в их разработке, как и от возможностей уже действующих или будущих механизмов выработать их.

5. В целях лучшего изложения настоящих замечаний рассмотрение этого вопроса можно разбить на три главные области: подготовка проекта текста, международный законодательный процесс и стадия, на которой государства соглашаются присоединиться к конвенциям.

Г. ПОДГОТОВКА ТЕКСТОВ

6. В процессе разработки проектов договоров Организация Объединенных Наций использует целый ряд различных методов. Двумя главными органами, которым поручена эта задача, являются Комиссия международного права, которой был вверен всесторонний и основной мандат в этой области, и Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли, которой был вверен значительно более ограниченный, но важный в своей области мандат. В этом отношении также используются комитеты Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета, а также специальные комитеты государств и отдельные эксперты. Каждый подход является успешным по-своему. В эпоху Организации Объединенных Наций для разработки многосторонних договоров вне сферы Организации Объединенных Наций имеются также такие крупные форумы, как Организация американских государств, Европейский совет и конференции по пересмотру Женевских конвенций, созываемые Международным комитетом Красного Креста и правительством Швейцарии.

7. Хотя Соединенные Штаты Америки признают преимущества каждого форума в конкретных обстоятельствах, накопленный опыт, по-видимому, свидетельствует о том, что, как правило, Организация Объединенных Наций отдает предпочтение методу, в соответствии с которым первоначальную подготовку проекта договора осуществляет Комиссия международного права (или ЮНСИТРАЛ в области международной торговли или в связанных с такой торговлей областях). Возможности Комиссии международного права, безусловно, ограничены, хотя и могут быть расширены; в любом случае этот вопрос следует изучить подробно.

8. Сегодня уже можно сказать, что, по-видимому, передача в начале 60-х годов Комиссии международного права вопросов, связанных с морским правом, должна была бы значительно ускорить их решение. Хотя

/...

некоторые основные политические и экономические вопросы, вероятно, можно было бы подробно рассмотреть на более крупном форуме до представления проекта договора конференции полномочных представителей, многие вопросы можно было бы решить, а вопросы, требующие политического решения, уточнить намного быстрее путем подготовки основного всеобъемлющего текста на более ранних этапах, чем это делается фактически. Опыт работы Комиссии международного права в 50-х годах и первой и второй конференций Организации Объединенных Наций по морскому праву подтверждает это предположение. Не следует также недооценивать возможности Комиссии международного права вести переговоры об урегулировании политических разногласий; процесс кодификации неизбежно предполагает наличие такой возможности, которая в случае Комиссии была усилена путем привлечения к ее работе некоторых сотрудников, имеющих опыт политической и дипломатической деятельности и занимающих или занимавших высокие официальные должности.

9. Другим примером профессионализма и относительной оперативности работы Комиссии международного права является тот факт, что она смогла завершить проект конвенции о предотвращении и наказании преступлений против дипломатических агентов и других лиц, пользующихся международной защитой 7/ в течение одной сессии, в то время как Специальному комитету по разработке международной конвенции о борьбе с захватом заложников потребовалось три сессии для составления почти окончательного проекта договора 8/. Кроме того, последняя Конференция полномочных представителей по вопросам политического убежища, для которой Комиссия не разрабатывала проект конвенции, не смогла добиться успеха в разработке конвенции (ей был представлен проект, подготовленный специально созданным комитетом экспертов, который, однако, не располагает такими же возможностями как Комиссия в том, что касается подготовки документов высокого качества) 9/. В отношении метода, которого придерживались в этом или других случаях, не высказывалось никакой критики; однако предполагается, чтобы в будущем уникальные профессиональный уровень и возможности Комиссии международного права всегда учитывались в полной мере. В тех случаях, когда вопрос имеет серьезное правовое содержание и представляет широкий интерес для международного сообщества, в первую очередь следует обращаться к услугам Комиссии.

7/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/8710/Rev.1), глава III, раздел В.

8/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Дополнение № 39 (34/39), раздел IV.

9/ См. доклад Конференции Организации Объединенных Наций по вопросу о территориальном убежище (A/CONF.78/12).

Ю. В то же время важно не перегрузить нынешнюю повестку дня Комиссии международного права и предоставить Комиссии существенную свободу для того, чтобы определять, каким вопросам она будет уделять первоочередное внимание и сколько времени она будет уделять различным вопросам. Комиссия, в соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи в связи с повесткой дня, должна сосредоточить свое внимание на вопросах, имеющих существенное практическое значение. Вызывает удовлетворение тот факт, что Комиссия взяла на себя решение таких наиболее важных и практических вопросов права, как несудоходные виды использования международных водных путей и судебный иммунитет государств и их собственности. В то же самое время вызывает сожаление тот факт, что Комиссия посвящает свое время такому вопросу, как вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями. Также не ясно, целесообразно ли Комиссии рассматривать вопрос об иммунитетах сотрудников международных секретариатов, учитывая более важное значение других вопросов. Также важно, чтобы Комиссия в случаях, когда она занимается крупномасштабными вопросами, в первую очередь рассматривала аспекты, которые вызывают реальные проблемы в области международных отношений. Например, было бы весьма целесообразно, чтобы Комиссия в ходе постоянного изучения жизненно важного вопроса об ответственности государств сосредоточила бы свое внимание на тех аспектах, которые имеют актуальное значение в отношениях между государствами и их гражданами.

II. Как отмечалось, трудно себе представить, чтобы нынешняя международная система в той форме, в какой она существует и функционирует, могла бы "поглотить" значительно возросший поток проектов конвенций. Возможно, что для этого министерствам иностранных дел и национальным законодательным органам потребовалось бы выделить больше ресурсов на деятельность в области международного законодательства. Это потребует не только перестройки системы, но и незначительного перераспределения ресурсов в самой системе, перераспределения, которое, по-видимому, уже давно назрело. Действительно, сколько министерств иностранных дел имеют специалистов в области права, которые функционально и прежде всего занимаются изучением процесса и результатов кодификации и прогрессивного развития международного права? Тем не менее было бы целесообразно рассмотреть вопрос о том, имеются ли возможности у существующих учреждений осуществить на практике изменения с целью ускорения разработки и ратификации проектов конвенций.

А. Комиссия международного права

12. Следует еще раз заявить о том, что количественные и качественные показатели работы Комиссии международного права, а также ее очевидная возможность оперативно реагировать при возникновении особых обстоятельств, требуют проявления особой предусмотрительности при принятии каких-либо мер, которые могут отрицательно сказаться на функционировании этой системы. Процесс прогрессивного развития и кодификации является очень деликатным и требует применения хорошо обдуманых решений и оценок, а также политического согласования. Он требует того, чтобы эксперты и правительства располагали временем для размышлений. Он также требует предоставления государствам возможности высказать свои замечания для максимального увеличения возможности того, что конечный результат будет общеприемлем, и для того, чтобы государства могли понять все сложности вопроса по мере развития этого процесса и не столкнулись на следующем этапе с проблемой нехватки информации для принятия решений в требуемые промежутки времени. Соответственно, вполне возможно, что окончательные выводы изучения процесса разработки многосторонних договоров, в той мере, насколько это касается Комиссии международного права, заключаются в том, что в целом Комиссия международного права с присущими ей в настоящее время методами работы является наилучшей системой, которую можно было бы создать на данном этапе.

13. Однако прежде чем согласиться с этим выводом, по-видимому, надо рассмотреть имеющиеся возможности улучшения работы Комиссии, касающиеся таких вопросов, как продолжительность сессий Комиссии и методы ее работы.

1. Продолжительность сессий

14. Считается, что проводимые в настоящее время 12-недельные сессии, являются наиболее продолжительным периодом, который допустим характером этой Комиссии, являющейся непостоянным органом в составе членов, избираемых на основании личных профессиональных качеств. Если учесть, что помимо этого у них имеются другие обязанности, то было бы неправильно предполагать, что члены Комиссии будут уделять больше времени работе в органе, который не служит источником дохода ("гонорар", выплачиваемый в настоящее время за участие в 12-недельной сессии составляет всего лишь 1 000 долл. США и является столь незначительным, что его можно даже не учитывать). Существует насущная необходимость, учитывая нынешнюю продолжительность сессий Комиссии, обеспечить ее членам более высокий уровень суточных и более соответствующую оплату услуг специального докладчика, возможно, на договорных началах, которые будут соответствовать задачам и работе специального докладчика.

15. Наряду с этим можно рассмотреть вопрос о том, следует ли Комиссию преобразовать в постоянное или полупостоянное учреждение с надлежащей оплатой услуг его членов, например, по образцу и подобию оплаты деятельности судей Международного Суда. Несомненно, такой шаг в значительной

мере облегчит задачу Комиссии по выполнению более значительного объема работы в менее продолжительные сроки. Следует напомнить, что в докладе Комитета по прогрессивному развитию международного права и его кодификации IO/, в соответствии с которым предлагалось создать Комиссию, содержалась рекомендация сделать Комиссию постоянным органом. В 1947 году, когда Генеральная Ассамблея приняла решение в пользу существующей системы (резолюция I74(II) от 21 ноября 1947 года), было меньше уверенности, чем сегодня в отношении того, что Комиссия сможет существовать и выполнять важную работу. При любом повторном изучении целесообразности такого шага, (который Соединенные Штаты скорее предлагают как предложение, а не рекомендацию) следует рассмотреть, помимо "поглощающей" способности государств, следующие вопросы, которые возникнут в том случае, если Комиссию будут преобразовывать в постоянно действующий орган: будет ли достаточно работы в течение продолжительного периода для того, чтобы оправдать такой шаг, можно ли будет сохранить профессиональный уровень членов Комиссии и готовы ли государства-члены покрыть расходы, связанные с заработной платой членов Комиссии и увеличившегося количества вспомогательного персонала секретариата, который потребуется для обслуживания постоянной комиссии? Смогут ли многие члены Комиссии поддерживать полезные связи со своими правительствами в том случае, если члены Комиссии станут штатными сотрудниками, подчиняющимися только Организации? Со своей стороны Соединенные Штаты не готовы на настоящем этапе занять какую-либо позицию в отношении относительных преимуществ или недостатков преобразования Комиссии международного права в постоянный орган. Однако следует отметить, что в качестве желательного компромисса между существующим статусом и статусом постоянно действующей Комиссии может явиться использование некоторых специальных докладчиков в качестве штатных сотрудников Комиссии в течение всего или части срока его деятельности как Специального докладчика. Это в значительной мере ускорит работу Комиссии и, возможно, поможет определить практические рамки улучшения ее работы. Штатные докладчики должны будут получать соответствующую заработную плату, если не на уровне коммерческих предприятий, то, по крайней мере, на уровне заработной платы судей Международного Суда или наиболее высокопоставленных сотрудников международных секретариатов.

2. Методы работы

16. Методы работы, которые были разработаны Комиссией и которые подробно освещены в докладе Рабочей группы Комиссии по обзору процесса заключения многосторонних договоров от 23 июля 1979 года (см. A/35/312/Add.2), по-видимому, вполне соответствуют целям Комиссии. Тем не менее, в этой связи можно сделать ряд замечаний.

IO/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, вторая сессия, Шестой комитет, Приложение I (A/33I).

а) Отдел кодификации Секретариата следует по-прежнему укреплять, в частности, для того чтобы он мог оказывать специальным докладчикам Комиссии необходимую специализированную помощь.

б) В течение конкретного пятилетнего срока Комиссия должна сосредоточить свое внимание на небольшом количестве вопросов, довести по ним работу до конца и не стараться охватить сразу несколько вопросов. Такое сосредоточение внимания позволит Комиссии выполнить больше работы и уменьшить отрицательные последствия постоянной смены специальных докладчиков.

с) В тех случаях, когда Комиссия начинает работу по очень крупному вопросу, ей следует рассмотреть с самого начала возможность разбивки этого вопроса на два или более компонентов для их рассмотрения двумя или более специальными докладчиками.

д) Комиссия должна рассмотреть вопрос о создании рабочих групп для конкретных вопросов, которые могли бы проводить свои заседания в течение двух или трех недель между сессиями. В этом случае можно будет сократить продолжительность сессии Комиссии. Такая система оправдала себя в ЮНСИТРАЛ и, возможно, применима к Комиссии.

е) В соответствующих случаях следует рассматривать вопрос об использовании Организацией Объединенных Наций по инициативе и с согласия Комиссии специальных докладчиков, назначаемых не из членов Комиссии.

ф) Правительствам, вероятно, следует чаще направлять просьбы о представлении письменных замечаний по проектам статей, подготовленных комиссией, в ходе первого чтения всех проектов статей до окончательного завершения работы.

г) Комиссия должна чаще направлять вопросники правительствам, с тем чтобы знать их мнения относительно того, в каком направлении должны разрабатываться статьи и какое они должны иметь содержание.

h) Комиссия должна вновь рассмотреть вопрос о подготовке документов, исключая статьи, предназначенные для включения в договоры (как это делалось в течение первых лет).

i) Возможно следует усовершенствовать метод принятия ежегодных докладов Комиссии. Фактически доклад в полном объеме принимается в течение последней недели сессии Комиссии. Члены Комиссии зачастую получают проекты отдельных частей, предлагаемых для принятия, настолько поздно, что остающегося времени, как правило, не хватает для рассмотрения этих проектов. Однако эти замечания могут сыграть важную роль в понимании и толковании предлагаемых проектов статей и могут серьезно рассматриваться правительствами и другими заинтересованными сторонами. Возможно, что Комиссия сможет рассматривать проекты глав своего доклада на различных этапах сессий, а не в течение последней недели. Или комментарии, по-видимому, следует предварительно принимать на одной сессии, а на следующей сессии вносить изменения и окончательно принимать их.

/...

ж) Комиссия имеет тенденцию включать *in extenso* в свои комментарии по проектам статей выдержки из соответствующего доклада своего Специального докладчика. Комиссия должна рассмотреть вопрос о том, в какой мере можно использовать перекрестные ссылки или другие соответствующие методы для сокращения до минимума такой практики, которая хотя и понятна, но не экономична.

з) Содержание комментариев по проектам статей в докладах Комиссии возможно требует более тщательного и объективного рассмотрения по сравнению с обычной практикой Комиссии, особенно за последние годы, когда в отдельных случаях она позволяла себе принимать некоторые части, уместность которых была сомнительна или которые были даже тенденциозны. Комиссия также, по-видимому, считает некоторые спорные или противоречивые резолюции Генеральной Ассамблеи обязывающими юридическими документами, несмотря на тот факт, что решения Ассамблеи обычно не имеют юридической силы, и несмотря на тот факт, что такие резолюции не могут рассматриваться в качестве декларативных документов международного права на разумной основе. Комиссия международного права является вспомогательным органом Ассамблеи. Однако из этого не следует, что признание Комиссией в качестве закона того, что большинство Генеральной Ассамблеи возможно считает или желает рассматривать в качестве закона, является оправданным. Если Комиссия будет включать в свои комментарии и, *a fortiori*, в свои проекты статей выдержки и положения, которые как бы они не устраивали многие государства Ассамблеи или некоторых из специальных докладчиков, не соответствуют международному праву в действительности или прогрессивному развитию этого права в том направлении, как этого желает международное сообщество в целом, то в этом случае Комиссия будет подвергать опасности свой авторитет.

и) Доклад Комиссии должен составляться таким образом, чтобы основное внимание членов Шестого комитета было обращено на конкретные вопросы, по которым крайне желательно иметь предварительные замечания правительств. В действительности, доклад зачастую бывает настолько длинным и распространяется так поздно, что членам Шестого комитета бывает трудно понять его и представить обоснованные, а тем более конструктивные замечания. Таким образом, в Комиссии может возникнуть неправильное представление о том, какой в действительности является обдуманная реакция правительств на ее проекты.

3. Характер Комиссии

17. Характер Комиссии как специализированного органа, в состав которого входят лица признанной компетенции в области международного права, был определен с самого начала. Опыт трех десятилетий полностью оправдывает продолжение деятельности Комиссии в качестве специализированного органа в составе лиц, выступающих в их личном качестве. Это позволило Комиссии не только привлечь к участию в ее работе видных ученых, которые в противном случае возможно не оказали бы ей услуг, но и содействовало имеющей большое значение преемственности членского

состава. Кроме этого, члены Комиссии, выступая в своем качестве экспертов, не поддерживают закрытых консультаций, представительного голосования и не делают ритуальных заявлений относительно своих позиций, которые столь характерны для правительственных органов Организации Объединенных Наций.

18. Общеизвестно, что ЮНСИТРАЛ, в состав которой входят представители правительств, добилась успехов в осуществлении в некоторой степени подобной деятельности. Однако характер деятельности ЮНСИТРАЛ является таковым, что нет уверенности в том, что многие лица располагают достаточными знаниями во всех рассматриваемых специализированных областях, и, следовательно, многие члены направляют различных представителей в различные рабочие группы, мандаты которых носят конкретный технический характер. Эти соображения не относятся в равной степени к Комиссии международного права. Считается, что работа различных вспомогательных и специальных комитетов в рамках системы Организации Объединенных Наций в течение длительного времени свидетельствует о том, что хотя участие правительств на начальных этапах работы зачастую имеет преимущества, некоторые недостатки заключаются в том, что представители, по-видимому, считают своей обязанностью отстаивать мнения правительств, что зачастую не содействует скорейшему рассмотрению правовых вопросов. Действительно, давление ответственности представителей может привести к самым незначительным компромиссам, при этом недостаточно внимания будет уделяться техническим правовым вопросам или интересам международного сообщества в целом. Политика блоков может затруднить начальные этапы процесса кодификации; они имеют достаточное (если не чрезмерное) воздействие на более поздних этапах.

19. В заключение можно сказать, что, как представляется, нет никаких причин для преобразования Комиссии из органа независимых экспертов в орган правительственных представителей.

В. Комиссия Организации Объединенных Наций
по праву международной торговли

20. ЮНСИТРАЛ добилась значительных успехов. Первоначальные решения, принятые в ЮНСИТРАЛ, в соответствии с которыми ее усилия должны были касаться только правовых аспектов торговли и не затрагивать решение вопросов в области торговой политики, с годами доказали свою правильность, и этих решений следует придерживаться и в будущем. Представляется, что рабочие методы, разработанные ЮНСИТРАЛ в течение многих лет с помощью Секретариата, особенно хорошо отвечают ее задачам. На некотором этапе ЮНСИТРАЛ, возможно, пожелает рассмотреть вопрос об использовании на экспериментальной основе услуг специального докладчика с тем, чтобы выяснить, ускорит ли это ее работу на начальных этапах. Соединенные Штаты уверены в том, что правительство Австрии и Организация Объединенных Наций примут все необходимые меры для того, чтобы обеспечить секретариату ЮНСИТРАЛ возможность по-прежнему эффективно осуществлять свои функции в ее новой штаб-квартире, как это имело место в прошлом, включая функцию предоставления необходимого справочного материала и обеспечения условий для проведения исследований.

21. Системе Организации Объединенных Наций в целом, вероятно, следует располагать большим объемом информации о потенциале ЮНСИТРАЛ как учреждения по рассмотрению правовых аспектов ряда экономических и торговых вопросов. Одна из рекомендаций двенадцатой сессии ЮНСИТРАЛ затрагивает этот вопрос II/.

II. ЭТАП НОРМОУСТАНОВЛЕНИЯ

22. Процесс завершения и представления для подписания проектов договоров можно определить как этап нормоустановления.

23. В значительной мере работа на этом этапе проводилась на конференциях полномочных представителей, созываемых с определенной целью заключения договора. В целом, данный процесс действовал довольно хорошо, и от него не следует отказываться, во всяком случае в отсутствие лучшего средства. Конференция полномочных представителей дает делегациям с соответствующей специализацией возможность собраться вместе в атмосфере минимального отвлечения с единственной целью заключить договор. Такие конференции за период существования Организации Объединенных Наций добились значительных успехов.

II/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать четвертая сессия, Дополнение № 17 (A/34/17), глава IX, раздел F, пункты I29-I31. Генеральная Ассамблея поддержала эту позицию в своей резолюции 34/142 от 17 декабря 1979 года.

24. Также были достигнуты успехи в области заключения договоров, явившихся результатом работы Генеральной Ассамблеи, действовавшей вместо конференций полномочных представителей. Сохранение бюджетных и людских ресурсов требует того, чтобы в соответствующей мере процесс заключения договоров был рассмотрен в Комитете по правовым вопросам (Шестом Комитете) Генеральной Ассамблеи в соответствии с практикой, использовавшейся для конвенций о специальных миссиях и о защите дипломатических агентов. В этой связи следует напомнить о разумной рекомендации, содержащейся в пункте I4 приложения I Правил процедуры Генеральной Ассамблеи, в соответствии с которой следует выяснить, может ли один из главных комитетов, в частности, Комитет по правовым вопросам, выполнить задачу составления договора предпочтительно действуя с помощью специальных комитетом и небольших редакционных комитетов), и о пункте I приложения II, в котором указывается, что в случае наличия важных правовых аспектов рассматриваемого вопроса он должен быть передан для получения консультативного заключения в Комитет по правовым вопросам. Сосредоточение деятельности в области права в Комитете по правовым вопросам отвечает интересам всех участвующих сторон, как ввиду того, что в Комитете по правовым вопросам имеются необходимые условия для разработки договоров, так и ввиду того, что его повестка дня по сравнению с повестками дня других главных комитетов обычно бывает менее загруженной.

25. Право разрабатывать заключительные статьи договоров обычно предоставлялось конференциям полномочных представителей или Генеральной Ассамблее. Хотя Комиссия международного права обычно разрабатывала основные статьи и не учитывала предлагаемые тексты преамбул и заключительных статей, подготовка Комиссией всего проекта имеет некоторые преимущества. Заключительные статьи могут оказаться трудными и противоречивыми, особенно если рассматриваются такие вопросы как процедуры решения споров. Законченные проекты текстов или альтернативные тексты проектов по особенно трудным вопросам позволяют делегатам на конференции полномочных представителей (или, в зависимости от обстоятельств, на Генеральной Ассамблее) уделить основное внимание существу вопроса и избежать поспешной разработки преамбулы и заключительных статей.

26. В общем Комиссия международного права или любой орган экспертов, участвующий в начальной подготовке текста договора, должна заранее выяснить основные противоречивые вопросы, которые могут возникнуть на Конференции, и разработать в случае необходимости альтернативные тексты с учетом этих вопросов. В действительности, слишком много важных положений разрабатывается на конференциях, причем иногда это происходит в спешке и без достаточных возможностей их изучения на Конференции. Этот процесс можно и следует улучшить путем внедрения практики разработки экспертами всего текста договоров.

27. Доклад, подготовленный принимающей договор конференцией, должен быть всеобъемлющим. В докладе должно содержаться краткое изложение хода переговоров и информация о любых статьях, по которым мнения конференции или значительного числа делегаций отличаются от мнения любого органа экспертов, подобного Комиссии международного права, который первоначально разрабатывал текст договора. Основное внимание доклад должен уделить любым изменениям в структуре договора, внесенным на конференции, независимо от того, являются ли они поправками или изъятиями определенных статей, или новыми статьями. Для разработки подробного доклада подобного типа, для которого особое значение имеет значительная помощь Секретариата, потребуется имеющий некоторые навыки докладчик.

28. С этим тесно связан вопрос важности отчетов комитетов и рабочих групп. Особой необходимости в стенографических отчетах или даже резюме прений в таких группах нет — действительно, их подготовка, вероятно, может помешать правильному и продуктивному обсуждению разногласий — но важно иметь отчет об этих переговорах и информацию о намерениях членов относительно содержания заключительного текста, предложенного ими, всякий раз, когда его члены согласны с тем, что их изложение будет конструктивным. Вероятно, в таких отчетах не следует отождествлять конкретные позиции с конкретными государствами.

29. Конференции полномочных представителей должны быть не только хорошо подготовлены, но и хорошо организованы для того, чтобы их результаты могли считаться успешными. Выбор основных должностных лиц конференции имеет решающее значение для максимального расширения возможностей достижения успеха. Способности и опыт должны учитываться в первую очередь, при этом соответствующее внимание следует уделять географическому распределению. Кандидатуры Председателя конференции, Председателя Комитета полного состава и Председателя Редакционного комитета должны, по возможности, определяться задолго до открытия сессии.

30. Хотя каждой конференции необходимо будет принять методы, соответствующие рассматриваемым ею проблемам, следует обсудить вопрос о создании небольших рабочих групп для решения особенно трудных проблем. В тех редких случаях, когда для проведения конференции потребуется более одной сессии, возможно, было бы желательно проводить встречи такой группы или групп между сессиями.

III. ЭТАП РАТИФИКАЦИИ

31. Вопрос о присоединении к какому-либо договору каждое государство должно решать самостоятельно в осуществление своей суверенной воли. Однако весь процесс разработки и принятия текста договоров становится бесполезным, если договоры, являющиеся результатом этого процесса, не ратифицируются, и этот процесс становится еще менее эффективным, если присоединение не осуществляется на том соответствующем уровне и с той достаточной быстротой, которая необходима для того, чтобы договоры вступили в силу по истечении определенного периода времени после их завершения. Вероятно, здесь имеются возможности для обмена мнениями и проведения анализа, возможно, с помощью вопросника, распространяемого среди государств, цель которого должна заключаться в том, чтобы выяснить, почему договоры, принятые большинством, не привлекали достаточного числа сторон, необходимого для того, чтобы они вступили в силу через определенный промежуток времени. В этот вопросник также может быть включен вопрос о том, готово ли государство придерживаться такой практики, как, например, практика Международной организации труда, для содействия ратификации договоров.

32. Возможно, что проблема нератификации частично связана с ростом объема деятельности в области международного права, которой перегружены министерства иностранных дел и другие министерства. В той степени, в какой этот фактор является случайным, эта проблема может только обостриться в результате роста числа разрабатываемых договоров. В некоторой степени данная проблема может быть связана с нехваткой подготовленного персонала для осуществления необходимой работы, связанной с обеспечением для государства возможности передать на хранение свой ратификационный документ. В той степени, в какой этот фактор является случайным, самое большее, что можно сделать, это настоятельно призвать государства принять необходимые меры для предоставления достаточного объема людских ресурсов и обеспечения дополнительных возможностей для подготовки достаточно квалифицированных международных юристов.

33. Как говорилось выше, система Организации Объединенных Наций не была достаточно разборчива при определении областей, в которых следует разрабатывать договоры. Можно предположить, что в тех случаях, когда Генеральная Ассамблея увеличивает число специальных международных комитетов, требующих участия юристов стран-членов, время и силы, которые могли бы быть посвящены работе, ведущей к ратификации договора, могут быть потрачены напрасно. Кроме того, возможно, что время от времени система представляла тексты, которые не учитывали в полном объеме соответствующие аспекты вопроса, в результате чего возникла необходимость разработки последующих договоров, с тем чтобы ликвидировать эти недостатки, которые, однако, сами по себе, по-видимому, не являлись достаточно существенными, с тем чтобы быть ратифицированными. Хотя данный процесс, возможно, ускорил завершение и принятие первоначального договора, являющаяся следствием такого процесса необходимость в еще одном договоре и последствия такого наложения для процесса ратификации,

по-видимому, не принимались во внимание в достаточной мере. То, что Венская конвенция по праву международных договоров не смогла решить вопрос о договорах, которые заключают международные организации между собой и с другими сторонами, предположительно из-за того, что Комиссия международного права не включила необходимые положения в свои проекты статей, может быть примером того сиюминутного успеха, который в долгосрочном плане создает для системы больше проблем, чем следовало бы ожидать.

34. Еще одна проблема, по-видимому, заключается в том, что меньшинство Государств считает, что их позиции не были в достаточной мере учтены в принятом тексте договора. В первую очередь, проблема нератификации, возможно, вытекает из того факта, что государство или его законодательная власть не поддерживают существа договора или его важных положений, что не всегда, вероятно, отражается в голосовании на конференции в отношении всего текста, или из того, что оно может считать договор недостаточно отвечающим его интересам и не заслуживающим того, чтобы принимать усилия для того, чтобы подвергнуть его процедуре ратификации.

35. Масштабы проблемы нератифицированных договоров являются значительными. Одним из вопросов, связанных с этим, является вопрос об альтернативных средствах содействия прогрессивному развитию и кодификации международного права. В этой связи следует рассмотреть вопрос о представлении просьбы Комиссии международного права рассмотреть целесообразность пересмотра права в качестве одного из альтернативных подходов к кодификации. То, что Комиссия была уполномочена заниматься другой деятельностью, помимо разработки договоров, было совершенно очевидно с самого начала, когда Генеральная Ассамблея отвергла поправку к ее Уставу, которая ограничила бы ее деятельность рамками разработки проектов договоров 12/. В первые годы своей деятельности Комиссия, таким образом, не ограничивала себя в темах, и вполне возможно, что в отношении некоторых проблем, в настоящее время рассматриваемых Комиссией, можно будет применить данный подход. В то же время, если Комиссия и Генеральная Ассамблея должны были бы осуществить данный подход на практике - при котором Комиссия разрабатывает, а Генеральная Ассамблея подтверждает или принимает к сведению такие пересмотры, - как Комиссия, так и Генеральная Ассамблея могли бы действовать таким образом только на основе подлинного консенсуса всех ее членов.

12/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, вторая сессия, Шестой комитет, 58-е заседание, стр. 151-152; приложение 1(g) (документ A/C.6/193), пункт 15 (Пункт 7); приложение 1(i) (A/C.6/199), пункт 4.

СОЮЗ СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК

Подлинный текст на русском языке

27 июля 1979 года

1. В Советском Союзе придается большое значение вопросу о методах и процедурах, используемых при подготовке многосторонних договоров. Выбор надлежащих метода и процедуры, несомненно, может способствовать разработке многостороннего договора, который был бы надежным инструментом укрепления мира, содействовал международному сотрудничеству и прогрессивному развитию международного права и его кодификации. Это способствовало бы дальнейшему укреплению принципа, согласно которому каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно соблюдаться. Добросовестное выполнение обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, является конституционным принципом внешней политики Советского Союза. Он закреплен в статье 29 Конституции СССР, принятой в 1977 году, а также в статье 19 Закона СССР о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР, в котором, в частности, подчеркивается, что СССР выступает за то, чтобы и другие участники многосторонних международных договоров, в которых участвует СССР, неукоснительно выполняли вытекающие из договоров обязательства.

2. Подготовка доклада Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о методах и процедурах, принимаемых при разработке многосторонних договоров, может принести пользу в деле достижения этих целей, если в результате будут выявлены реальные возможности усовершенствования таких методов и процедур и повышения их эффективности. Разумеется изучение данного вопроса не должно вести к увеличению расходов по регулярному бюджету Организации Объединенных Наций и созданию какого-либо дополнительного аппарата.

3. Советские представители в различных органах и на конференциях Организации Объединенных Наций неоднократно указывали, что в современную эпоху особое значение имеют общие многосторонние договоры универсального характера, которые касаются кодификации и прогрессивного развития международного права и объект и цели которых представляют интерес для международного сообщества в целом.

4. В разработке таких договоров важное место принадлежит Организации Объединенных Наций, которая в соответствии со статьей 1 своего Устава призвана быть центром для согласования действий государств в достижении общих целей Организации. В ходе деятельности Организации Объединенных Наций сложились многообразные методы и процедуры

выработки общих многосторонних договоров. Любое государство вправе выступить с инициативой их заключения и вносить свой вклад в обсуждение и принятие решений на любой стадии заключения таких договоров. В этом процессе могут принимать участие и представители национально-освободительных движений, признанных Организацией Объединенных Наций.

5. Эти методы и процедуры, отражающие сложность нормообразования в современном международном праве, обеспечивают в целом тщательное и всестороннее рассмотрение вопросов существа обсуждаемых проектов новых юридических документов. Разнообразие существующих и применяемых государствами в каждом отдельном случае методов и процедур разработки договоров в определенных областях сотрудничества позволяет исключить возможность установления универсальных шаблонов, механически применяемых к заключению любых многосторонних договоров. Представляется, что не могли бы оказаться полезными попытки создать единую процедурную схему, применимую для любых усилий по разработке договоров. Универсальные модели методов и процедур работы над договорами вряд ли могут дать положительные результаты, учитывая, что конкретные проблемы и предмет договоров отличаются друг от друга существенным образом. По нашему твердому убеждению, нет каких-либо оснований пересматривать вполне оправдавшую себя практику разработки договоров по вопросам разоружения и другим важным политическим вопросам.

6. Конечно, применяемые методы и процедуры разработки в системе Организации Объединенных Наций многосторонних договоров универсального характера несомненно могут быть усовершенствованы. Остается, в частности, все еще крайне низкой эффективностью Комиссии международного права Организации Объединенных Наций. Подготавливаемые Комиссией международного права проекты договоров могли бы дорабатываться и приниматься Шестым комитетом без созыва специальных международных конференций, что способствовало бы дальнейшему повышению правотворческой роли Шестого комитета в соответствии с положениями статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций.

ЯПОНИЯ

[Подлинный текст на английском языке]

[17 августа 1979 года]

1. Как количество, так и сферы применения многосторонних договоров значительно расширились за последнее время; они касаются таких областей, как торговля, капиталовложения, энергетика и окружающая среда. Также возросло число государств, участвующих на конференциях по рассмотрению процесса заключения многосторонних договоров, и вследствие этого процесс разработки и принятия договоров все чаще нуждается в большем объеме времени. В настоящее время существует большая потребность в достижении более высокой степени эффективности и экономии процесса заключения договоров, что позволит сократить бремя, которое этот процесс возлагает на государства-участники. В соответствии с этим пониманием и ввиду того, что правительство Японии рассматривает Организацию Объединенных Наций как наиболее надлежащий форум для проведения обзора, на тридцать второй сессии Генеральной Ассамблеи она голосовала за резолюцию по данному вопросу.

2. Правительство Японии, признавая, что трудности, связанные с процессом заключения договоров, частично вызваны несоответствием действующих процедур, считает, что эти трудности в еще большей степени связаны с различными элементами, относящимися к существу договоров. К ним относятся, например, разногласия во мнениях между государствами-участниками в отношении содержания договора, тот факт, что имеются совершенно новые области, которые следует охватить в договоре, или сложности рассматриваемого вопроса.

3. Естественно, что процедуры для каждого договора будут разными и будут зависеть от таких факторов, как содержание, степень срочности, число государств-участников конференции по рассмотрению договора, и от того, проводится ли конференция под эгидой какой-либо конкретной международной организации. Поэтому объем работы (то есть сбор и оценка информации, накопленной секретариатом), необходимый для разработки процедур и методов, соответствующих каждому случаю, будет огромным.

4. Кроме этого, имеется ряд вопросов, которые также нуждаются в рассмотрении в связи с будущими усилиями: каким образом оформлять результаты данного обзора (например, в качестве договора, резолюции или просто в качестве пособия); должны ли быть включены внутренние процедуры; какова должна быть роль Шестого комитета Генеральной Ассамблеи в процессе заключения договоров и так далее.

5. Соответственно, правительство Японии не будет склонно активно поддерживать любую попытку неоправданно ускорить завершение обзора процесса заключения договоров.

6. Тем не менее, правительство Японии, признавая важность и ценность рассмотрения данного вопроса в долгосрочной перспективе, выражает свою готовность сотрудничать в этой области.

