

# Международные организации

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

С.В. Шатуновский \*

Среди основных задач Организации Объединенных Наций, закрепленных в преамбуле ее Устава, — создание условий, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права. В п. 1 ст. 1 Устава говорится о проведении мирными средствами, в соответствии с принципами справедливости и международного права, улаживания или урегулирования международных споров или ситуаций, которые могли бы привести к нарушению мира. Таким образом, идея гармоничного и общеприемлемого свода норм международного права занимает в Уставе центральное место. Такой свод необходим не только для разрешения существующих споров без насилия, но также для повседневного сосуществования и сотрудничества большого числа государств, составляющих сегодня международное сообщество.

Современному уровню цивилизации и правосознания более всего соответствует тезис о примате международного права в международных отношениях, то есть о его доминирующей роли среди нематериальных факторов, влияющих на международные отношения. Это диктуется объективными реалиями на рубеже XX и XXI веков и все большим перемещением способов обеспечения безопасности и выживания человечества из сферы односторонних решений правительств в сферу их политического взаимодействия. Все ближе подходят современные участники международных отношений к пониманию того, что «народ, нарушающий право естественное и право народов, подрывает основу своего собственного спокойствия в будущем», — положения, провозглашенного еще одним из основателей доктрины международного права Гуго Гроцием в XVII веке. В этой связи перед доктриной международного права встает задача разработки целостной концепции примата

---

\* Атташе Правового департамента МИД РФ.

международной законности, укрепления мирового правопорядка, повышения действенности механизмов контроля за соблюдением международных соглашений<sup>1</sup>. Всеобщее уважение международного права, его принципов и институтов, использование международно-правовых механизмов для урегулирования межгосударственных проблем, осознание необходимости постоянного совершенствования международного права и составляют, в сущности, основу такой концепции<sup>2</sup>.

Роль, которую призвана играть Организация Объединенных Наций в разработке и развитии гармоничного и общеприемлемого свода норм международного права, находит свое отражение в п. 1 ст. 13 Устава, где говорится, что «Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях: а) содействия международному сотрудничеству в политической области и поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации».

Принятие данного положения на Конференции в Сан-Франциско в 1945 году положило начало новой эре в процессе прогрессивного развития международного права и его кодификации. Авторы Устава исходили из того, что работа по кодификации и прогрессивному развитию норм международного права должна стать политической целью Организации, для реализации которой государства-члены берут на себя политические и юридические обязательства действовать совместно и сотрудничать друг с другом.

Процесс развития и кодификации международного права в настоящее время протекает главным образом в рамках форумов всемирной Организации, участники которой стремятся обновить, сформировать и даже трансформировать критерии ведения своих отношений, с тем чтобы сделать эти нормы более гибкими и эффективными в контексте новых ситуаций. Этот процесс, в рамках которого разрабатываются договоры и конвенции, опирается на многостороннюю дипломатию, а не на эволюцию обычного международного права на основе практики, принятия норм или их молчаливого признания. Целью его являются реализация политических устремлений, удовлетворение интересов и нужд государств и организованного международного сообщества для содействия международному сотрудничеству и внесения вклада в поддержание международного мира и безопасности с помощью правовых норм<sup>3</sup>.

### **1. Десятилетие международного права ООН**

Признаком растущего внимания ООН к международному праву и его проблемам явилось объявление периода 1990—1999 годов Десятилетием международного права ООН (резолюция ГА ООН 44/23 от 17 ноября 1989 г.)<sup>4</sup>. Главными целями Десятилетия, согласно этой резолюции, стали:

— содействие принятию и уважению принципов международного права;

— содействие средствам и методам мирного разрешения споров между государствами, включая обращение в Международный Суд и полное уважение к нему;

— поощрение прогрессивного развития международного права и его кодификации;

— поощрение преподавания, изучения, распространения и более широкого признания международного права.

Генеральная Ассамблея также обратилась к государствам-членам с предложением в кратчайшие сроки рассмотреть вопрос о создании национальных и региональных комитетов по проведению Десятилетия. В России 9 сентября 1994 г. Президент издал распоряжение № 466-рп, посредством которого учредил Национальный комитет Российской Федерации по Десятилетию международного права ООН. 25 ноября 1994 г. состоялось первое заседание Национального комитета, на котором был утвержден план работы на 1994—1999 годы.

Особая важность резолюции 44/23 заключается в том, что впервые в ООН и в мире международному праву дается уникальная возможность занять подобающее ему место в межгосударственных отношениях, способствовать развитию и утверждению приоритета гуманных, общечеловеческих ценностей, которые должны лечь в основу цивилизованных отношений будущего.

В докладе Шестого комитета Генассамблее, представленном на 49-й сессии, определена программа деятельности Десятилетия на третий период (1995—1996 гг.). Программа содержит пять основных пунктов, среди которых четыре соответствуют пунктам целей Десятилетия, а пятый озаглавлен «Процедуры и организационные аспекты».

В частности, по первому пункту Программа призывает государства рассмотреть вопрос о присоединении к существующим многосторонним договорам, в особенности к договорам в области прогрессивного развития и кодификации международного права, а также о предоставлении развивающимся странам помощи и технических и консультативных услуг с целью облегчить их участие в процессе заключения многосторонних договоров, включая присоединение к ним и их осуществление соответственно их национальным правовым системам.

Второй пункт Программы содержит предложение Шестому комитету о рассмотрении таких вопросов, как: расширение применения средств и методов мирного разрешения споров с особым упором на роль ООН, методов своевременного выявления и ранне-

го предупреждения споров и их сдерживания; процедуры мирного урегулирования споров, возникающих в разных областях международного права; пути и средства содействия более широкому признанию роли Международного Суда; укрепление сотрудничества ООН и региональных организаций в области мирного разрешения споров; более широкое задействование Постоянной палаты Третейского суда.

В третьем пункте международные организации призываются представить информацию об успехах, достигнутых в области прогрессивного развития и кодификации международного права, а Шестой комитет — предпринять усилия по выявлению областей международного права, нуждающихся в кодификации.

Четвертый пункт Программы предусматривает поощрение государствами более широкого преподавания международного права в вузах, начальной и средней школе, возможности сотрудничества между учебными заведениями и учебные обмены, а также организацию специальной подготовки в области международного права для юристов, включая судей, и сотрудников соответствующих министерств, а также военнослужащих.

Наконец, заключительный, пятый пункт призывает Шестой комитет продолжить работу по координации деятельности и дальнейшей выработке программ Десятилетия международного права ООН<sup>5</sup>.

Очевидно, что надлежащее исполнение рекомендаций ООН в данной области должно привести к повышению роли международного права. Единственным препятствием к достижению этого может служить невнимательное отношение субъектов международных отношений к данным рекомендательным нормам. Естественно, что при подобном отношении любая положительная инициатива зайдет в тупик.

## **2. Роль резолюций ООН в развитии международного права**

Известно, что нормообразование в международном праве происходит через заключение международных договоров и через формирование обычаев посредством складывающейся практики. Таким образом, процесс создания норм международного права есть процесс согласования воли государств относительно содержания правил поведения и признания его юридически обязательным. Соответственно, соглашение субъектов международного права относительно международно-правовых норм может быть явно выраженным или молчаливым. В первом случае эти нормы будут носить наименование договорных, а во втором — норм обычного права. Решения и резолюции международных организаций, в первую очередь ООН и ее специализированных учреждений, стали в послед-

нее время особенно важны, поскольку они нередко отражают уже сложившиеся обычно-правовые нормы, а также поощряют определенные действия субъектов международных отношений, что может привести к возникновению новых норм и обычаев.

Практически во всех международных организациях имеются определенные категории резолюций их органов, которые являются юридически обязательными не только для органов и структур той или иной организации, но и для государств-членов. Это, в частности, принимаемые этими органами правила собственных процедур, резолюции по вопросам распределения взносов в бюджет организации, правила, касающиеся регистрации международных договоров, и прочие наиболее ясно выраженные в деятельности Организации Объединенных Наций. Речь идет о резолюциях, регламентирующих функционирование органов данной организации и являющихся, по сути, частью внутреннего права соответствующей организации.

Помимо собственно организационных, внутренних норм резолюциями ряда международных организаций системы ООН создается ряд норм обязательного характера, предписывающих то или иное поведение государств-членов при осуществлении их деятельности в определенных сферах международных отношений, подпадающих под контроль подобных организаций. Имеется в виду, в частности, создание регламентов, положениями которых государства должны руководствоваться, вступая в область деятельности, находящуюся в пределах компетенции таких организаций. В качестве примера можно привести регламенты Всемирного почтового союза, Всемирной организации здравоохранения или Международной организации гражданской авиации. По преимуществу подобные организации носят специализированный характер, и наличие таких регламентов является *conditio sine qua non* для их деятельности ввиду огромного количества технических вопросов, которые требуют конкретного подхода<sup>6</sup>. По мнению автора, детальный анализ таких инструментов в данном исследовании едва ли целесообразен, поскольку эти вопросы в достаточной степени освещены в специальной литературе.

Однако подавляющее число резолюций международных организаций, и в частности ООН, носят рекомендательный характер, за что и получили наименование международных рекомендательных норм. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, будучи рекомендациями и функционируя в этом качестве в межгосударственной системе, оказывают влияние на создание норм международного права как договорным, так и обычным путем. Некоторые из таких резолюций являются частью договорного процесса создания норм международного права. Это резолюции, которыми принимаются тексты

международных договоров. Нередко подобные резолюции выступают в роли своеобразного катализатора договорного процесса, будучи принятыми в момент, когда государства еще не готовы к тому или иному соглашению. В таких случаях резолюция, одобренная организацией в лице всех или большинства ее членов, может подтолкнуть государства к заключению международного договора, предмет которого в ней очерчен. Примером, пожалуй наиболее ярким, может служить принятие двух международных пакетов по правам человека, последовавшее за Всеобщей декларацией прав человека 1948 года, или одобрение Генеральной Ассамблеей и последующее подписание Договора о всеобщем и полном запрещении ядерных испытаний, состоявшиеся в ходе 51-й сессии Генассамблеи ООН.

Естественно, было бы неправомерно сводить роль резолюций Генассамблеи лишь к отправной точке для переговорного процесса о заключении тех или иных международных соглашений. Разумеется, их значение существенно шире и, в частности, состоит в: а) рекомендации определенных норм поведения государств на международной арене; б) поощрении соблюдения и уважения норм и принципов современного международного права; в) определении направлений, целей и приоритетов в деятельности Организации и в отношениях между государствами; г) провозглашении и утверждении уже действующих норм международного права, как это осуществляется с помощью декларативных резолюций Генеральной Ассамблеи.

В настоящее время, наряду с широким признанием значительного вклада ООН в дело поддержания мира на планете, продолжают звучать голоса, принижающие роль Организации и отрицающие ее значение. В частности, нередко поднимается вопрос о потреблении ООН неадекватно больших средств при низкой эффективности. Именно с целью устранения таких пороков необходимо пересмотреть политику в отношении рекомендательных норм, придать им больший юридический вес, снабдить средствами правовой защиты, ресурсов, для чего, по нашему убеждению, вполне достаточно нынешней редакции Устава ООН. Следует также отметить, что рекомендательные нормы, выраженные в резолюциях и затрагивающие бюджетные и административные вопросы, часто вообще остаются без внимания, что приводит к росту задолженности государств бюджету ООН, финансовому дефициту и, следовательно, сокращению расходов на некоторые программы и, разумеется, не способствует должному функционированию Организации. А это, как правило, и бросается в глаза придирчивым критикам.

### **3. Роль органов ООН в развитии международного права**

В связи с вышесказанным хочется отметить, что для выполнения задач повышения эффективности ООН необходим постоянный

приток новых идей в отношении использования ее возможностей. Едва ли целесообразно наделять Генеральную Ассамблею законодательными функциями или стремиться превратить ее в подобие мирового правительства. Гораздо важнее усилить ее роль в кодификационном процессе и решении задачи универсализации норм международного права. Особенно важным является создание в рамках Генеральной Ассамблеи механизма контроля за вступлением в силу и применением конвенций, разработанных под эгидой ООН.

Обобщение результатов кодификационной работы Комиссии международного права ООН наряду с положительными результатами выявило и некоторые отрицательные моменты, а именно: крайне длительные сроки работы над проектами конвенций (10 лет и более), затягивание вступления их в силу, незначительное число участников. Было бы, видимо, полезно установить оптимальный срок ввода в силу конвенций, выработанных под эгидой ООН, в два-три года. Если конвенция не вошла в силу по истечении этого срока, вопрос о ней включается в повестку дня очередной сессии Генеральной Ассамблеи для анализа причин и поиска приемлемых решений. Назрела необходимость создания органа по контролю за применением конвенций, разработанных под эгидой ООН, а также резолюций Генеральной Ассамблеи.

Такой подход представляется особенно актуальным, если рассмотреть пример создания Конвенции ООН по морскому праву. Бесспорно, этот документ обладает внушительным объемом и представляет собой, по сути, полный кодекс международного морского права. Но, тем не менее, срок переговоров по формированию окончательного текста, затянувшийся на 9 лет, с 1973 по 1982 год, был слишком долгим и ратификация Конвенции 60 участниками, необходимая для вступления ее в силу, заставила ждать до ноября 1994 года, то есть еще 12 лет. В общей сложности процесс создания жизненно важного для многих государств документа продлился более 20 лет. Естественно, назрела необходимость в формировании более эффективного механизма выработки международных документов на основе Комиссии международного права ООН.

#### *а) Комиссия международного права ООН*

Освещая проблему правотворчества в ООН, вполне естественно уделить некоторое внимание работе Комиссии международного права ООН, созданной в 1947 году с целью способствовать прогрессивному развитию международного права и его кодификации (резолюция Генеральной Ассамблеи 174/II). С созданием этой Комиссии у Генеральной Ассамблеи появился постоянный вспомогательный орган высшего научно-технического уровня для осуществления основной подготовительной работы по разработке проектов между-

народно-правовых документов. Почти за 50 лет своего существования Комиссия международного права превратилась в наиболее уважаемый международный орган в области кодификации международного права. Для иллюстрации хотелось бы привести основные вехи в работе Комиссии и ее главные достижения:

— 1958 год. Конференция ООН одобрила четыре конвенции по морскому праву, проекты которых были подготовлены Комиссией: Конвенцию об открытом море, Конвенцию о территориальном море и прилежащей зоне, Конвенцию о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря и Конвенцию о континентальном шельфе. Конвенции успешно служили человечеству 36 лет и были дополнены в прошлом году Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года, проект которой также был разработан Комиссией;

— 1961—1969 годы. За этот период в результате пяти конференций было принято еще четыре международных документа: Конвенция о сокращении безгражданства 1961 года, Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 года и Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года, а также Конвенция о праве договоров 1969 года;

— также в 1969 году без созыва дипломатической конференции Генеральной Ассамблеей была одобрена Конвенция о специальных миссиях;

— в 1973 году работа Комиссии над проектом Конвенции о предупреждении и пресечении преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, включая дипломатических агентов, была успешно завершена принятием этой Конвенции Генеральной Ассамблеей;

— 1975—1986 годы. Рядом международных конференций под эгидой ООН приняты Конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера (1975 г.), о правопреемстве государств в отношении договоров (1978 г.), о правопреемстве государств в отношении государственного имущества, архивов и долгов (1983 г.) и о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (1987 г.);

— с 1991 года на рассмотрении в Генеральной Ассамблее (Шестой комитет) находятся предложенные Комиссией проекты статей о режиме наиболее благоприятствуемой нации, о статусе дипломатического курьера и дипломатической почте, не сопровождаемой курьером, о юрисдикционном иммунитете государств и их собственности.

В настоящее время Комиссия международного права также работает над кодификацией норм об ответственности государств; о



международной ответственности за вредные последствия, вытекающие из действий, не запрещенных международным правом; о правопреемстве государств в отношении гражданства физических и государственной принадлежности юридических лиц, а также об оговорках к договорам<sup>7</sup>. Проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества закончен Комиссией во втором чтении на ее 48-й сессии в 1996 году и выносится на обсуждение Шестого комитета в ходе 51-й сессии Генассамблеи ООН.

Учитывая тот факт, что кодификация не может осуществляться в политическом вакууме, Генеральная Ассамблея включила Комиссию международного права в систему Организации Объединенных Наций и привлекла государства-члены, вместе или по отдельности, ко всем основным стадиям процесса кодификации. Такое сочетание правовой и политической объективности, без сомнения, представляет собой одну из основных характерных особенностей Комиссии и ее методики кодификации, принятых ООН. Это, бесспорно, составляет основу ее гибкости и эффективности в вопросе разработки проектов, которые, как показывает практика, после их представления государствам для окончательного рассмотрения оказываются жизнеспособными.

Достижения Комиссии стали возможны не только благодаря усилению координации ее работы по той или иной конкретной теме с учетом мнений правительств, но и благодаря ее гибкому подходу. Практика Комиссии в этом отношении свидетельствует о том, что для достижения ее целей имеется ряд возможностей, и то, что в одном случае может удовлетворить потребности конкретной проблемы и международного сообщества, может быть не столь приемлемо в другом<sup>8</sup>.

Вместе с тем в последнее время в деятельности Комиссии наметился некоторый спад активности. Работа в основном ведется в Редакционном комитете, состоящем, как правило, из 11—13 членов, избираемых в Комитет по принципу наибольшей компетентности в рассматриваемом вопросе, а также с учетом должной репрезентативности всех правовых систем. Обычно именно второй принцип является стопором активной работы, поскольку не всегда представитель той или иной правовой системы является специалистом в том вопросе, который стоит в данный момент на повестке дня Комитета.

В то же время пленарные заседания превращаются в арену для дискуссий по второстепенным, процедурным вопросам. Здесь нередко звучат выступления продолжительные, объемные и порой не вполне относящиеся к делу.

Результатом всего этого являются замедление работы Комиссии и низкая эффективность кодификационного процесса.

В ходе прений в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи ООН на ее 50-й сессии по пункту повестки дня «Доклад Комиссии международного права о работе ее 47-й сессии (1995 г.)» значительное внимание было уделено вопросу о методах работы Комиссии<sup>9</sup>. При обсуждении этого вопроса представителями государств — членов ООН были выявлены определенные недостатки в деятельности Комиссии и предложены пути повышения ее эффективности. Представляется целесообразным для целей данной статьи рассмотреть некоторые особенно важные моменты.

1. При обсуждении существующих процедур кодификации и прогрессивного развития международного права рядом ораторов было высказано предположение о том, что такие процедуры уже устарели и что на данном этапе международных отношений появляются новые задачи, требующие быстрой и эффективной реализации в правовой области. Было также отмечено, что в международных отношениях произошли радикальные изменения, в результате которых акцент в усилиях по кодификации сместился с взаимоотношений непосредственно между государствами на права и обязанности государств по отношению ко всему международному сообществу. Отметив, вместе с тем, способность Комиссии применять новаторские методы работы, в том числе создание рабочих групп, Шестой комитет рекомендовал Комиссии уделить больше внимания повышению эффективности процедур кодификации с учетом прозвучавших соображений.

2. В отношении формы, которую должен принимать конечный продукт работы Комиссии, мнения представителей в Шестом комитете разошлись.

Некоторыми делегациями было высказано замечание, что классическая кодификационная процедура разработки проектов статей в качестве основы для принятия имеющих обязательную силу международно-правовых документов в последнее время оказалась негибкой и нуждается в пересмотре. В этом контексте было отмечено, что многосторонние конвенции являлись надлежащим форматом лишь тогда, когда предполагается высокая степень принятия. При этом ограничение сферы охвата положениями, которые основываются на прочно установившихся обычно-правовых нормах и практике, не позволяет обеспечить всеобъемлющий характер и оставляет определенные пробелы в областях, где существуют противоположные точки зрения относительно применимости норм обычного права и практики. В этой связи делегациями было предложено либо предусмотреть возможность оговорок к положениям, возникающим на компромиссной основе и не основанных на установившихся обычных нормах и практике, либо остановиться на ва-

рианте так называемой «мягкой кодификации», а именно подготовке итоговых документов Комиссии в виде резолюций Генассамблеи, деклараций универсального характера (как, очевидно, и будет принят Кодекс преступлений против мира и безопасности человечества), «сводов» обычно-правовых норм и существующей практики. Такие документы, по мнению сторонников этой линии, могли бы оказать определенное воздействие на поведение государств, позволяя при этом избегать трудоемких процедур, не связанных с их трансформацией в международные договоры.

С другой стороны, группой делегаций вышеприведенная точка зрения была подвержена критике как едва ли отвечающая потребности укрепления международного права. В качестве аргумента было приведено замечание о том, что отличительной чертой права является сдерживающий характер его норм — порождение твердых обязательств, с чем едва ли справится «мягкая кодификация». Признавая бесспорную важность резолюций, деклараций и «сводов» норм для регулирования практики международных отношений, эти представители отдали большее предпочтение форме многосторонних конвенций.

При анализе позиций государств в этом вопросе возникает впечатление, что наилучшим вариантом мог бы быть синтез двух основных предложений. Очевидно, что в отношении прочно устоявшихся и широко признаваемых норм обычного права целесообразно было бы иметь многосторонний договор, особенно учитывая тот факт, что его подписание и последующая ратификация не займут эксцессивно большего промежутка времени. В отношении же положений, по которым позиции государств могут разойтись, что будет свидетельствовать об отсутствии обычной нормы и расхождении в *opinio juris* в той или иной области, достигнуть соглашения будет чрезвычайно трудно. В действительности договор, к ряду существенных положений которого определенным числом государств будут сделаны оговорки, едва ли может считаться вполне эффективным. С другой стороны, закрепленные в универсальной декларации Генассамблеи эти положения будут оказывать влияние на практику государств, что, в свою очередь, скорее приведет к формированию обычной, а впоследствии и договорной нормы.

3. Затронув вопрос о методах работы Комиссии, некоторые представители предложили рассмотреть возможность проведения двух или более сессий Комиссии в год, что позволило бы в большей степени сконцентрировать внимание на темах, стоящих на повестке дня. Было также отмечено, что для эффективной работы Комиссии очень важен высокий уровень представляемых на ее

рассмотрение докладов, достижение которого может потребовать вовлечения научно-исследовательских программ, известных академических учреждений или услуг компетентных неправительственных организаций. В этой связи представители государств подчеркнули желательность выделения адекватных средств для финансирования подобной деятельности.

В результате прений по вышеперечисленным вопросам Шестой комитет выработал проект резолюции, принятой впоследствии Генеральной Ассамблеей 50/45 от 11 декабря 1996 г. Эта резолюция, среди прочего, просила Комиссию международного права рассмотреть процедуры ее деятельности с целью дальнейшего повышения вклада в прогрессивное развитие и кодификацию международного права.

В соответствии с запросом Генассамблеи в рамках Группы по планированию Комиссии на ее 48-й сессии была создана Рабочая группа по методам и процедурам работы Комиссии, которая подготовила проект доклада Группе по планированию для дальнейшего обсуждения на пленарном заседании и включения в доклад Комиссии о работе ее 48-й сессии<sup>10</sup>.

В своем проекте Рабочая группа, в частности, указала на то, что в настоящий момент кодификация и прогрессивное развитие международного права помимо Комиссии происходят в специально создаваемых органах, занимающихся конкретными отраслями права, что не может не привести к определенной степени дублирования в работе Комиссии и этих органов, но, с другой стороны, создает и новые пути для сотрудничества между ними. Возникшая в последние годы тенденция переводить ряд проблем в русло двусторонних соглашений привела к затруднениям в разработке норм общего права. В то же время эти затруднения должны быть преодолены. Именно в этом и состоит в настоящее время роль Комиссии международного права, которая, имея свой общий мандат, может препятствовать фрагментации в международном праве и практике.

В этом новом свете Комиссии необходимо пересмотреть свои методы и процедуры работы и определиться с темами для дальнейшей деятельности.

Известно, что наиболее традиционные, сложившиеся и устоявшиеся отрасли международного права, такие как морское право, право договоров, дипломатическое и консульское право, уже практически исчерпаны для кодификации. Однако это не означает, что на этом процесс кодификации должен остановиться. Напротив, практика показывает, что даже в отраслях, уже охваченных договорами, могут развиваться и возникать новые проблемы, требующие дальнейшего изучения. Примером тому может служить проблема оговорок к договорам.

Вместе с тем возникают или созревают и новые отрасли. Не секрет, что многие частные организации, изучающие современные международные отношения, с легкостью определяют новые отрасли для кодификации и если не кодифицируют, то определенно намечают эти отрасли. Однако для эффективной работы в этом направлении помимо квалифицированных кадров требуется еще и возможность непосредственно связываться с государствами для своевременной корректировки своих действий с реально существующими в мире интересами. Такая возможность предоставлена Комиссии международного права. Таким образом, наиболее продуктивная работа в направлении кодификации может проводиться лишь в Комиссии, обладающей двумя основными предпосылками для этого — кадрами и обеспеченным ООН выходом на государства.

Для должного осуществления своего мандата Комиссии следует обратить самое пристальное внимание на необходимость реформы в своей деятельности. Рабочая группа предложила изучить следующие направления реформы:

- взаимоотношения между Комиссией и Генеральной Ассамблеей ООН;
- роль Специального докладчика;
- взаимоотношения между Комиссией, ее Редакционным комитетом и рабочими группами;
- продолжительность и структура сессий;
- взаимоотношения Комиссии и других органов;
- возможные поправки к Положению о КМП.

### **1. Взаимоотношения между Комиссией и Генеральной Ассамблеей ООН (Шестым комитетом)**

В данном пункте доклада Рабочая группа выделила следующие четыре категории возможных реформ:

#### *а) Выборы членов Комиссии*

В соответствии со ст. 3 Положения о КМП члены Комиссии избираются Генеральной Ассамблеей из числа кандидатов, представленных государствами — членами ООН. При этом делегаты Ассамблеи должны учитывать требуемую квалификацию кандидатов, а также справедливое представительство в Комиссии всех основных форм цивилизации и всех основных правовых систем мира (Положение о КМП, ст. 8). Наличие региональных групп в Комиссии открыто признается в ст. 9 Положения о КМП в результате поправки 1981 года. Стоит отметить, что членом Комиссии никогда не была женщина.

При всем этом некоторые государства в Шестом комитете голосуют преимущественно по принципу гражданства, а не по принципу профессиональной квалификации кандидата. В этой области

едва ли можно как-либо усовершенствовать процедуру, если государства будут и впредь отдавать предпочтение географическому представительству, а не компетентности кандидата. В принципе и в рамках региональной группы есть возможность выбрать наиболее известного специалиста, тем более что речь идет не о занятии какого-либо престижного поста, а о реальном вкладе в работу Комиссии.

*б) Выработка новых тем для будущей работы Комиссии*

Рассматривая этот подпункт, Рабочая группа пришла к выводу, что наилучшим способом определения новых тем для работы является запрос Шестого комитета. Этот метод прямо предусмотрен ст. 16 и 18(3) Положения о КМП, но в последнее время редко применяется. В работе над Статутом Международного уголовного суда Комиссия продемонстрировала способность адекватно отвечать на такие запросы в виде предоставления статей, комментариев, а также выработки собственного проекта.

*в) Обзор и комментарии к работе Комиссии*

Анализ дискуссий в Шестом комитете по поводу работы Комиссии показывает, что существует большое различие между отношением различных государств к изучению и подготовке комментариев к докладам Комиссии. Вместе с тем такие обзоры и комментарии для Комиссии очень важны, так как демонстрируют ее достижения и упущения. Эта область представляет собой платформу для широкого взаимодействия.

*г) Роль Шестого комитета в работе с окончательными проектами Комиссии*

Роль Комиссии исчерпывается представлением в Комитет окончательного проекта документа, сопровождаемого в ряде случаев необходимыми комментариями. С другой стороны, решать, приемлем ли тот или иной проект к вынесению на дипломатическую конференцию и подписанию, — прерогатива Шестого комитета и самих государств-членов.

Тем не менее в Шестом комитете обсуждение проектов может откладываться, и порой на длительное время (по политическим или иным соображениям), например, рассмотрение проекта статей о юрисдикционном иммунитете государств и их собственности было задержано на четыре года.

## **2. Роль специального докладчика**

*а) Назначение специального докладчика*

Обратив свое внимание на деятельность специальных докладчиков, Рабочая группа отметила ее центральное место в работе Комиссии. Фактически Положение о Комиссии предусматривает такое назначение в случае подготовки проектов в области про-

грессивного развития (ст. 16 а). Однако с самого начала своей деятельности Комиссия использовала спецдокладчиков как в случаях прогрессивного развития (т.е. формулирования норм права на основе практики), так и в случаях кодификации.

На практике назначение спецдокладчиков осуществляется с учетом их принадлежности к региональным группам в составе Комиссии. Эта система, имея множество преимуществ, вместе с тем может привести к ситуации, когда докладчик, избираемый из определенной группы, может в ряде случаев быть менее компетентным в той или иной отрасли права, чем другие члены Комиссии, не относящиеся к его региональной группе.

Рабочая группа также подчеркнула те трудности, которые возникают в связи с изоляцией спецдокладчика от Комиссии. В действительности спецдокладчик работает в одиночку в периоды между сессиями Комиссии и имеет возможность апробации своего труда лишь в те короткие периоды сессии, когда доклад обсуждается в Редакционном комитете или на пленарном заседании. Подобная практика может привести к отрыву докладчика от реальности и замкнуть его исключительно на собственном видении проблемы.

#### *б) Выработка доклада*

Современная практика Комиссии не однообразна. Некоторые спецдокладчики способны в деталях представить Комиссии план своего будущего доклада, другие этого не могут. С другой стороны, планирование доклада в предварительном плане имеет весьма существенное значение, поскольку Комиссия должна иметь возможность своевременно скорректировать деятельность докладчика, направить ее в наиболее полезное для Комиссии русло. Вместе с тем предварительное ознакомление Комиссии с ходом работы над будущим докладом может способствовать предложениям и рекомендациям в адрес спецдокладчика в отношении методов и форм его деятельности. Напротив, самостоятельно подготовленный доклад с акцентом на проблему, которую Комиссия считает второстепенной, равно как и недостаточное внимание к центральной, с точки зрения Комиссии, проблеме приведет лишь к потере времени на сессии.

Статья 16 d Положения о КМП предусматривает возможность создания группы членов Комиссии для работы со спецдокладчиком в случаях, когда Генеральная Ассамблея передает в Комиссию запрос в области прогрессивного развития. Это положение, к сожалению, не часто применялось в деятельности Комиссии, хотя, возвращаясь к вышесказанному, совместная работа спецдокладчика со специально созданной ему в помощь группой членов Комис-

сии могла бы вывести его из изоляции и позволить добиться более высоких результатов.

Вместе с тем практика создания консультативных групп для содействия докладчику при подготовке доклада широко распространена в таких организациях, как Международная ассоциация международного права или Институт международного права. Здесь докладчик, преимущественно индивидуально работая над докладом, имеет возможность соотноситься с консультативной группой в части апробации своего труда в периоды между сессиями. Такая межсессионная деятельность позволяет прийти к собственно сессии со сбалансированным результатом, уже знакомым ее участникам.

Рабочая группа отметила, что такой метод работы был успешно применен в Комиссии при работе над проблемой правопреемства государств в отношении к гражданству. Одним из позитивных шагов к повышению эффективности Комиссии могло бы стать признание такого метода общей практикой.

Индивидуальная работа докладчиков нередко приводит к задержке в подготовке докладов, и они представляются Комиссии в процессе сессии. Однако Рабочей группой была подчеркнута важность своевременного представления докладов если не за определенный период времени до начала сессии, то по крайней мере в первые дни. Такой подход к работе мог бы дать возможность членам Комиссии заблаговременно ознакомиться с существом доклада и, соответственно, более рационально использовать конференционное время и услуги Секретариата.

Подготовка доклада обычно в первую очередь связана с анализом отрасли права и практики, лежащих в плоскости рассматриваемой темы. До сих пор именно это и являлось основной целью докладчика и основным стержнем его доклада. При обсуждении этого вопроса Рабочая группа сделала вывод, что и подготовка проектов статей и комментариев к ним должна быть включена в этот процесс. В действительности работы спецдокладчиков нередко представляют собой масштабные теоретические исследования, дающие исчерпывающую картину того, что присутствует в международном праве в рассматриваемой области, а что еще требует разработки. Кроме того, численность докладов иногда весьма внушительна. Так, работая над темой об ответственности государств, продолжая дело предшественников, профессор Рифаген подготовил восемь докладов. Пришедший ему на смену в 1986 году профессор Аранжио-Руис подготовил еще столько же, причем многое в них заимствовано. Вместе с тем свод проектов статей по ответственности государств, равно как и комментарии к ним, появился



лишь в последнее время. Даже при несомненной ценности докладов выдающихся ученых в ходе сессии читать эти научные труды у членов Комиссии нет времени.

Таким образом, по мнению автора настоящей статьи, проблема подготовки доклада должна быть изучена с большим вниманием. Думается, что вместо пространных трудов, достойных быть главами в научных сборниках, сообщения спецдокладчиков должны представлять собой введение в рассматриваемую область в виде предварительного доклада (история вопроса, обзор практики государств, наличие или отсутствие обычно-правовых норм, перспективы развития) и проекты статей с комментариями, в которых автор может привести обоснование разработки и включения той или иной статьи. Такое нововведение, по нашему убеждению, могло бы оказать существенное влияние на повышение отдачи Комиссии. Между тем, анализ находящихся в настоящий момент на рассмотрении докладов Комиссии показывает, что пока такой практики в работе Комиссии нет.

в) *Роль специального докладчика в Редакционном комитете*

Рабочая группа по методам и процедурам работы КМП в своем исследовании подходит достаточно близко к вышеуказанному пониманию реформы в деятельности спецдокладчика. В частности, рассматривая взаимоотношения между спецдокладчиком и Редакционным комитетом, Рабочая группа делает следующие рекомендации:

— спецдокладчик должен представить в Комитет ясные и четкие проекты статей, сопровождаемые комментариями;

— он должен представить объяснения в отношении *rationale* проектов статей и комментариев, включая любые изменения, которые могут быть внесены в проекты;

— наконец, в заключение обзора он должен в целом принять к сведению мнение Комитета, даже если оно противоречит его собственному мнению, и отразить его в пересмотренных статьях и комментариях.

Разумеется, при рассмотрении результатов работы Редакционного комитета на пленарном заседании спецдокладчик может заявить о расхождениях в его позиции и позиции Комитета в отношении спорных моментов, если такое расхождение имело место в ходе работы Комитета.

**3. Роль пленарных заседаний и их взаимосвязь с Редакционным комитетом и рабочими группами**

Первоочередная задача общих прений состоит в том, чтобы выяснить отношение Комиссии в целом к рассматриваемой проблеме. В ходе обсуждения проблемы на пленарном заседании

Комиссия определяет направление работы Редакционного комитета или рабочих групп.

В настоящее время, и это отмечается членами Рабочей группы по методам и процедурам КМП, пленарные заседания недостаточно полно выполняют свое предназначение. По-видимому, есть две причины этого: 1) пленарные заседания стали чрезвычайно общими, в их ходе обсуждаются в целом весьма объемные доклады, без рассмотрения отдельных моментов, а также нередко дебаты ведутся вокруг второстепенных текстуальных вопросов, которые должны рассматриваться в Редакционном комитете или рабочих группах; 2) у ряда членов Комиссии появилась тенденция к продолжительным речам, напоминающим университетские лекции.

Иными словами, имея 34 члена и будучи обязанной выслушать мнение каждого на пленарном заседании по рассматриваемому вопросу, Комиссия едва ли физически способна обсуждать одну тему менее чем в течение недели непрерывных прений. В современных условиях это слишком долго. Кроме того, речи не являются идеальной формой обсуждения, поскольку дебаты становятся размытыми, расфокусированными и не отвечают своей цели.

В этой связи Рабочей группой были выработаны следующие рекомендации:

- во-первых, необходимо переструктурировать обсуждения, сделав их более планомерными и упорядоченными — пункт за пунктом, причем замечания делаются лишь к вопросу на обсуждении;

- во-вторых, следовало бы ограничить выступления членов Комиссии, вплоть до установления 10-минутного регламента. Исключение можно сделать лишь для спецдокладчика, представляющего доклад или подводящего итоги обсуждения, но даже в этом случае выступление должно концентрироваться на основных моментах. Во всех остальных случаях все, что должно быть сказано, может быть уложено в 10 минут. Контроль за соблюдением регламента должен осуществляться Председателем;

- в-третьих, в заключение прений Председатель должен суммировать выводы Комиссии, отмечая все противоположные мнения, которые были высказаны. Разумеется, это непростая работа, но, будучи тщательно выполненной, она окажет Редакционному комитету весьма существенную помощь в его дальнейшей деятельности (в настоящее время эта работа проводится спецдокладчиком, однако его, как автора доклада, следовало бы от этого освободить для подготовки разъяснений, контраргументов и ответов на комментарии членов Комиссии).

#### 4. Продолжительность и структура сессий

В условиях финансового кризиса Организации Объединенных Наций все чаще стал подниматься вопрос о сокращении продолжительности сессий различных органов ООН (к примеру, Спецкомитета по Уставу ООН и усилению роли Организации). Очевидно, что эта мера не обойдет и Комиссию международного права. Во всяком случае, Рабочая группа по методам и процедурам Комиссии включила этот вопрос в свое исследование.

Известно, что Положение о КМП не устанавливает продолжительности сессий Комиссии, отмечая лишь, что они будут проводиться в Женеве (ст. 12 с поправкой 1955 г.). Изначально, с момента созыва Комиссией своей первой сессии в 1949 году, было решено установить продолжительность сессии в 10 недель. 14 декабря 1974 г. резолюцией Генассамблеи ООН 3315 (XXIX) сессии были продлены до 12 недель. Эта практика продолжается и поныне. Кроме того, за исключением сессии 1966 года все сессии Комиссии проводились в течение одного периода времени.

Учитывая финансовые трудности ООН, члены Рабочей группы рассмотрели вопрос о возможности проведения раздельной сессии, которая могла бы проводиться два раза в год по пять недель, в Женеве и Нью-Йорке. Такой вариант, по их мнению, сократил бы общую продолжительность сессий Комиссии с 12 недель до изначальных 10 и тем самым способствовал бы определенной экономии средств Организации.

Следует отметить, что при изучении этого варианта точки зрения членов Рабочей группы разошлись. Сторонники единой сессии доказывали, что поступательная и продуктивная работа возможна лишь в условиях непрерывной сессии. Параллельная деятельность в Редакционном комитете и на пленарных заседаниях при рассмотрении четырех-пяти тем в ходе сессии и с учетом численного состава Комиссии, по мнению этих представителей, только и может обеспечить желаемый результат. Разделение сессии, а соответственно, и рассмотрения тем может привести к потере эффективности работы.

Сторонники раздельной сессии, напротив, отмечали, что рассматривать по несколько докладов в ходе непрерывной сессии непродуктивно, ибо требуется концентрация на совершенно различных вопросах. По их мнению, вопросы для рассмотрения на каждой из сессий можно было бы компоновать наиболее удобным образом. Кроме того, ими приводился аргумент, что в случае разделения сессий повысится уровень межсессионной работы членов Комиссии, например у специального докладчика появится дополнительное время для анализа замечаний по его докладу, сделанных

в ходе первой сессии, и подготовки ответа для второй. Члены группы также отметили, что на отдельных сессиях можно было бы добиться более высокого процента посещаемости.

Обсудив этот момент, члены Рабочей группы постановили рекомендовать Группе по планированию обратиться к Комиссии с предложением провести экспериментальную отдельную сессию в первый год следующего пятилетнего периода работы КМП, то есть в 1997 году, заручившись предварительно одобрением Шестого комитета Генассамблеи ООН.

Как представляется автору настоящей статьи, вопрос о разделении сессий КМП, бесспорно, достоин дальнейшего изучения, хотя он и имеет целый ряд спорных моментов. Например, утверждение, что такая сессия будет способствовать экономии средств ООН, едва ли можно считать фактом, поскольку помимо конференционного обеспечения, включающего в себя переводческое обслуживание, ушедшие в историю канцелярские принадлежности, выделение зала и предоставление секретариата, ООН еще оплачивает проезд и пребывание членов Комиссии. В случае отдельной сессии оплачивать проезд членов Комиссии придется дважды. Вместе с тем квалифицированный персонал Секретариата ООН, занимающийся вопросами КМП, в любом случае раз в год будет путешествовать либо из Нью-Йорка в Женеву, либо наоборот. В этом плане большой разницы для Организации в целом и ее бюджета нет.

Второй момент — организация работы. Если бы, как это должно происходить по замыслу сторонников разделения сессии, доклад был представлен и обсужден на одной части сессии, а ответ спецдокладчика был дан на другой, то неминуемо практика вопросов и ответов пошла бы значительно дальше. В течение сессии возникают новые аргументы и возражения, а для ответов и комментариев используется каждая последующая. Опасность заключается в том, что этот процесс может стать бесконечным.

В любом случае, по убеждению автора, при пересмотре традиционно сложившихся процедур требуются особое внимание и тщательность, ибо разрушить что угодно можно и с самыми лучшими намерениями, а создать иногда становится весьма затруднительно. Повышение эффективности, как представляется, — не обязательно коренной перелом, а порой лишь легкая корректировка (отчасти в вопросах дисциплины и регламента).

## **5. Взаимоотношения Комиссии международного права и других органов (в составе ООН и вне ее)**

Как известно, основным партнером КМП в работе является Шестой комитет Генассамблеи ООН. Однако в Положении о КМП предусмотрено сотрудничество Комиссии и с другими органами

ООН по вопросам, подпадающим под компетенцию КМП, а также с другими межправительственными и неправительственными, международными и национальными организациями.

Что касается органов вне системы ООН, то для Комиссии уже стало традицией на каждой сессии заслушивать доклады представителей Азиатско-Африканского правового консультативного комитета, Европейского комитета по юридическому сотрудничеству в рамках Совета Европы и Межамериканского юридического комитета. Рабочая группа, отметив полезность и ценность таких встреч, тем не менее выразила мнение о целесообразности замены формальных визитов и докладов письменными обзорами деятельности этих органов, сопровождаемыми комментариями в отношении деятельности Комиссии. Кроме того, такие обзоры могли бы содержать рекомендации Комиссии в области будущих тем для изучения. В ходе очередной сессии Комиссии рекомендации и обзоры могли бы обсуждаться членами Комиссии и делегатами этих органов в менее официальной обстановке.

Вместе с тем и работа Комиссии с ООН и ее специализированными учреждениями и органами, занимающимися правотворчеством или правоприменением, также чрезвычайно значима. К сожалению, в последнее время эта работа ведется весьма нерегулярно. Одним из возможных аспектов сотрудничества было бы совместное изучение определенного правового вопроса Комиссией и органом, отвечающим за соответствующую сферу деятельности.

## **6. Возможные поправки к Положению о КМП**

Практически все перечисленные выше усовершенствования методов и процедур работы Комиссии, по мнению Рабочей группы, могут быть осуществлены без внесения каких-либо поправок в Положение. Однако некоторые его статьи устарели и могут быть удалены из текста: к примеру, ст. 26(3), в которой есть ссылка на отношения с франкистской Испанией и на организации, сотрудничавшие с фашистами и нацистами (здесь автор убежден в том, что удаление этих терминов из текста ничего существенно не изменит, а сохранить их было бы полезно в память и назидание будущим поколениям как исторический момент). Кроме того, список межправительственных организаций, чьей задачей является кодификация международного права [ст. 26(4)], мог бы быть расширен за счет, например, Азиатско-Африканского правового консультативного комитета, Гаагской конференции по международному частному праву и ЮНИДРУА.

Что касается существенных изменений, то Рабочая группа пришла к выводу, что различие между кодификацией и прогрессивным развитием международного права, проводимое в ст. 1, 15 и др.,

практически не существует и что процедура в обоих случаях должна быть единой. В частности, свобода Комиссии принимать план работы, соответствующий каждому конкретному случаю, в отношении кодификации [ст. 19(1) Положения о КМП] должна быть официально распространена на все аспекты деятельности Комиссии.

Итак, Рабочая группа по методам и процедурам работы Комиссии международного права изучила все основные аспекты деятельности Комиссии, анализируя при этом возможные пути и средства повышения ее эффективности. В качестве заключения к своему исследованию Рабочая группа суммировала и вынесла на обсуждение Группы по планированию следующие рекомендации Комиссии:

- продолжить работу в соответствии с правилами процедуры, принятыми Комиссией в 1992 году, по определению возможных направлений будущей работы для предложения Генеральной Ассамблеи;

- поручить спецдокладчикам определить природу и объем работы, планируемой на следующую сессию;

- поручить новым спецдокладчикам работать вместе с Консультативной группой из членов Комиссии; эта схема должна также распространяться на второе чтение статей об ответственности государств;

- все доклады должны поступить в распоряжение членов Комиссии за три-четыре недели до начала очередной сессии;

- поручить спецдокладчикам представить комментарии, сопутствующие проектам статей, а также пересмотреть их с учетом возможных замечаний Редакционного комитета;

- реформировать систему пленарных заседаний, ввести практику ограниченных выступлений и подведения итогов заседания Председателем Комиссии;

- приветственные и поздравительные речи должны произноситься Председателем от имени Комиссии в целом и быть краткими;

- сохранить установившуюся систему различного участия в Редакционном комитете при рассмотрении различных вопросов;

- рабочие группы должны использоваться более широко и интенсивно как для разрешения отдельных разногласий, так и, в соответствующих случаях, в качестве продвинутого средства рассмотрения отдельных проблем; в последнем случае Рабочая группа может заменить Редакционный комитет;

- вернуться к прежней 10-недельной продолжительности сессий с возможностью, при необходимости, продлить сессию до 12 недель (например, последнюю сессию 5-летнего периода работы);

— провести экспериментальную раздельную сессию в Нью-Йорке и Женеве по возможности в 1997 году;

— просить Секретариат поддерживать и усилить работу по обеспечению деятельности Комиссии;

— перевести сотрудничество с региональными правовыми органами на менее официальную и более существенную основу; установить практику обмена мнениями;

— развивать связи с другими специализированными органами ООН, имеющими нормотворческую компетенцию в своей области, и изучить возможность совместной работы над отдельными темами;

— рассмотреть вопрос о возможных мерах по консолидации и усовершенствованию Положения о Комиссии.

Еще при обсуждении методов и процедур работы Комиссии международного права на заседаниях Шестого комитета Генеральной Ассамблеи ООН некоторыми представителями было предложено создать сессионную специальную рабочую группу Шестого комитета открытого состава на 51-й сессии Генассамблеи, которая была бы наделена широким мандатом для обзора процесса кодификации в системе ООН, и предложить государствам представить комментарии по этому вопросу к началу работы Шестого комитета в 1996 году.

В связи с этим предложением членами Комитета был приведен контраргумент, что методы и процедуры Комиссии, равно как и других нормотворческих органов ООН, не могут быть усовершенствованы извне. Ими же было высказано предположение, что если Комиссия не успеет подготовить рекомендации по повышению эффективности своей деятельности в 1996 году, то есть в нынешнем составе, то, может быть, следующий состав Комиссии, ознакомившись с ее работой, сможет предложить какие-либо реформы.

Таким образом, нетрудно прийти к выводу, что при весьма незначительных технических корректировках, предложенных выше, можно добиться таких результатов, при которых правотворческий механизм Комиссии международного права в обозримом будущем будет функционировать более рационально и оперативно, что, в свою очередь, позитивно скажется на деле прогрессивного развития и кодификации международного права.

### ***б) Специальные комитеты Генеральной Ассамблеи ООН***

Комиссия международного права ООН, однако, не является единственным источником проектов международно-правовых документов. Среди других вопросов, по которым Генеральная Ассамблея приняла ряд конвенций и иных правовых инструментов, а также тех, которые находятся в стадии рассмотрения, можно ука-

зать проблемы предупреждения и устранения конфликтов, использования наемников, неприменения силы в международных отношениях, мирных средств урегулирования споров между государствами, терроризма и некоторые другие. Проекты документов, призванных регламентировать данные проблемы, были разработаны в специальных комитетах Генеральной Ассамблеи, созданных исключительно для непосредственной работы по особо важным вопросам.

В частности, в 1980 году Генеральная Ассамблея учредила Специальный комитет для подготовки проекта международной конвенции против найма, использования, содержания и подготовки наемников. В результате десяти сессий Спецкомитет выработал законченный вариант конвенции, который был одобрен Генеральной Ассамблеей и открыт для подписания и ратификации в 1989 году<sup>11</sup>.

Специальный комитет Генассамблеи по усилению эффективности принципа неприменения силы в международных отношениях, созданный в 1977 году, завершил свою работу в 1987 году, подготовив проект декларации. В ходе очередной, 42-й сессии Генеральная Ассамблея одобрила декларацию об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях принятием резолюции 42/22 от 18 ноября 1987 г.

Заменив собой Специальный комитет по Уставу ООН, учрежденный в 1974 году, Специальный комитет Генеральной Ассамблеи по Уставу ООН и усилению роли Организации открыл свои заседания в 1976 году с целью способствовать надлежащему анализу и имплементации положений Устава ООН, а также упрочению позиций Организации в мире.

На своей сессии 1988 года Спецкомитет завершил разработку проекта Декларации о предупреждении и пресечении споров и ситуаций, могущих повлечь нарушение международного мира и безопасности, и о роли Организации Объединенных Наций в этом вопросе. Генеральная Ассамблея путем принятия резолюции 43/51 от 5 декабря 1988 г. одобрила Декларацию. В ходе сессии 1990 года Спецкомитет предложил на рассмотрение Генеральной Ассамблеи проект, касающийся рационализации существующих правил процедуры ООН, который был принят Генеральной Ассамблеей в качестве приложения к ее Правилам процедуры.

Одним из наиболее значимых достижений Специального комитета явилась подготовка в 1991 году текста Руководства по мирному разрешению споров между государствами, и 9 декабря 1991 г. Генассамблея приняла резолюцию с просьбой к Генеральному секретарю Организации о публикации и широком распространении документа.



В ходе сессии Спецкомитета, которая состоялась с 21 февраля по 5 марта 1996 г., представителями государств были обсуждены следующие вопросы:

1. Об осуществлении положений Устава ООН, включая ст. 50, касающихся помощи третьим государствам, пострадавшим от применения санкций, предусмотренных в главе VII Устава ООН.

2. О создании Службы разрешения споров, предлагающей или оказывающей свои услуги (предложение Сьерра-Леоне).

3. О будущей роли Совета по Опек.

4. О состоянии Справочника по практике органов ООН и Справочника по практике Совета Безопасности.

5. Об определении новых тем для изучения на следующей(их) сессии(ях) Спецкомитета.

В ходе этой сессии наиболее интенсивная дискуссия развернулась по вопросам о санкциях (и в том числе об их гуманитарных пределах) и об определении будущих тем для рассмотрения в Спецкомитете.

В процессе обсуждения вопроса о санкциях делегацией Российской Федерации был внесен рабочий документ «Некоторые соображения относительно осуществления положений Устава ООН, включая ст. 50, касающихся помощи третьим государствам, пострадавшим от применения санкций, предусмотренных в главе VII Устава ООН», который, в частности, показал необходимость выработки ясных критериев и более четкой правовой регламентации введения санкций, а также предложил проект концепции гуманитарных пределов санкций, включающей в себя следующие основные элементы:

- объективную оценку кратковременных и долговременных социально-экономических последствий санкций на стадии как их подготовки, так и осуществления;

- недопустимость создания такой ситуации, когда санкции причиняли бы неприемлемые страдания гражданскому населению, особенно его наиболее уязвимым слоям;

- возможность периодической корректировки санкций с учетом гуманитарной ситуации и в зависимости от выполнения государством — объектом санкций требований Совета Безопасности;

- возможность фиксации в решениях Совета Безопасности временной приостановки санкций при чрезвычайных, форс-мажорных обстоятельствах для предотвращения гуманитарной катастрофы;

- обеспечение беспрепятственного доступа гуманитарной помощи населению стран — объектов санкций, особенно в отношении потенциально нестабильных и наименее развитых;

- предельно упрощенный разрешительный режим поставок гуманитарных товаров, необходимых для жизнеобеспечения насе-

ления, и изъятие медикаментов и базовых продуктов питания из сферы действия любого режима санкций Совета Безопасности;

— строгое соблюдение принципов беспристрастности и недопустимости какой-либо дискриминации в предоставлении гуманитарной и медицинской помощи и других форм гуманитарного содействия сторонам в конфликте.

При этом в документе отмечалось, что в целом санкции являются далеко не лучшим инструментом урегулирования конфликтных ситуаций, будучи способными сами по себе порождать целый ряд подобных социально-экономических и иных проблем. В этой связи в первую очередь следует делать акцент на более демократических средствах разрешения столкновений, используя санкции лишь в самых безвыходных ситуациях и с учетом вышеуказанных принципов.

Представляется, что в случае дальнейшей разработки и утверждения Спецкомитетом концепции гуманитарных пределов санкций с ее дальнейшим одобрением Шестым комитетом и возможным принятием в качестве практического руководства к действиям Советом Безопасности практика последнего могла бы обогатиться достаточно эффективным инструментом снижения гуманитарных рисков последствий введения режимов санкций как мер, направленных на поддержание мира и безопасности.

При рассмотрении вопроса о темах для дальнейшего изучения Спецкомитетом некоторыми западными странами (в том числе США и Великобританией) был выдвинут тезис о дублировании Спецкомитетом работы созданных Генеральной Ассамблеей рабочих групп открытого состава по различным аспектам, совпадающим с проблематикой Спецкомитета (такие группы создавались, как показывает практика, в основном в последнее время; Спецкомитет же действует в его нынешнем виде с 1976 г.). В частности, это касалось Рабочей группы по Повестке дня для мира (подгруппа по санкциям), учрежденной Генассамблеей на 50-й сессии. Упрекнув Спецкомитет в том, что он добился довольно скромных результатов в области усиления роли Организации и в области пересмотра положений Устава, представители этих государств призывали к пересмотру форм и методов работы Спецкомитета, а также в рабочем порядке высказали предположения о возможном исчерпании его мандата и целесообразности роспуска или, во всяком случае, значительного сокращения продолжительности сессий вплоть до перевода Спецкомитета на двухгодичную основу.

В ответ ряд делегаций подчеркнули, что полезность и эффективность Спецкомитета не вызывают сомнений, тем более если принять во внимание достигнутые им результаты: Комитет уже внес значительный вклад в дело усиления ООН, особенно в области

международного права; им был подготовлен целый ряд важных документов по вопросам поддержания международного мира и безопасности и мирного урегулирования споров (некоторые документы указаны выше). Кроме того, представители этих государств (в частности, России) отметили, что существует масса вопросов, которые относятся к компетенции Спецкомитета в силу его мандата и что в целях достижения большей продуктивности и отдачи Комитета в плане подготовки документов было бы целесообразно восстановить трехнедельную сессию. Далее сторонники продолжения работы Спецкомитета напомнили о том, что рабочие группы создаются преимущественно с целью рассмотрения и изучения отдельных конкретных вопросов и прекращают свою деятельность по мере выработки рекомендаций. В этой связи определенное дублирование в работе Спецкомитета и таких групп неизбежно<sup>12</sup>.

С учетом вышесказанного представляется полезным рассматривать вопрос о пересмотре практики создания рабочих групп по вопросам, которые вполне укладываются в рамки мандата Спецкомитета, чем вопрос о его роспуске. Поскольку одним из ключевых аргументов в призывах к упразднению Комитета была необходимость сокращения финансовых расходов Организации, хотелось бы отметить, что расходы на конференционное обслуживание многочисленных рабочих групп (в настоящее время, как правило, открытого состава) значительно превышают затраты на работу Спецкомитета.

Таким образом, при планировании дальнейшей деятельности Спецкомитета следовало бы, видимо, принять во внимание возможность передачи ему целого ряда рассматриваемых в других органах ООН вопросов, связанных с реформой Организации и совершенствованием ее работы, а также, очевидно, продлить его сессию до трех-четырех недель и отнести ее дальше от сессии Шестого комитета, с тем чтобы дать время государствам на более глубокую и детальную проработку принятых в ходе сессии Шестого комитета рекомендаций (это предложение прозвучало, кстати, и в выступлениях некоторых западных и развивающихся государств). Такой подход, по нашему мнению, позволил бы добиться большей эффективности Спецкомитета и, помимо этого, сэкономил бы средства Организации, идущие на обеспечение деятельности разнообразных вспомогательных органов, работающих в одной области.

В правотворческой деятельности также принимают участие и вносят весомый вклад такие органы ООН, как Комитет по использованию космического пространства в мирных целях, явившийся источником проектов восьми международных договоров, среди которых Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну

и другие небесные тела (резолюция 2222 (XXI) от 19 декабря 1966 г.); Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), вплотную занимающаяся вопросами частного международного права; Специальный комитет по международному терроризму; некоторые комитеты и комиссии ЭКОСОС и ряд других подразделений.

### **в) Международный Суд**

Орган ООН, который должен быть обязательно упомянут, когда речь идет о правотворчестве, — это Международный Суд. Правотворческая деятельность Суда наиболее ярко проявилась в процессе рассмотрения им споров между государствами по вопросам, подпадающим под его компетенцию, как это определено в главе II Статута Международного Суда. По определенной аналогии с англосаксонской системой права решения Международного Суда иногда становились правовыми прецедентами, а что касается сторон в споре, рассматриваемом в Суде, то его решения носят для них императивный характер.

С момента основания Суда государства передали более 65 дел на его рассмотрение. За этот период Суд вынес около 20 консультативных заключений по запросам международных организаций. До 1981 года Суд рассматривал все дела в полном составе, впоследствии же четыре дела были переданы в специальные камеры Суда по требованию сторон. В настоящее время на рассмотрении находятся 12 спорных дел, представляющих собой широкий спектр правовых проблем. За всю историю Международного Суда его судьями были вынесены вердикты по вопросам территориальных прав, морского права, проблемам территориальной и морской делимитации границ, как в случае со спором между Сальвадором и Гондурасом (рассматривался в камере Суда), по вопросам дипломатической защиты в таких случаях, как, например, право на убежище в Латинской Америке, и др.

Некоторые консультативные заключения, запрашиваемые Генеральной Ассамблеей, затрагивали проблемы взаимоотношений между ООН и ее членами. Примером заключения по подобному вопросу может служить решение Суда по делу об отказе некоторых государств-членов нести расходы по финансированию миротворческих акций в Конго и на Ближнем Востоке 1962 года, в котором Суд подтвердил, что подобные расходы согласно Уставу ООН должны покрываться членами ООН пропорционально.

До недавнего времени в Международный Суд обращались за консультативным заключением Международная организация труда и Административный трибунал ООН в лице своего Комитета по

пересмотру арбитражных решений. В отношении последнего, однако, на 50-й сессии Генеральной Ассамблеи была принята резолюция, снимающая ст. 11 Статута Административного трибунала ООН и тем самым упраздняющая функцию Международного Суда как квазиапелляционной инстанции в отношении решений Трибунала.

Из вышесказанного видно, что роль Международного Суда очень важна в деле мирного урегулирования споров. Это реальный, действенный механизм разрешения правовых проблем и установления нового мирового правопорядка. И хотя вопрос о повышении эффективности Суда лежит за пределами рассматриваемой темы (видимо, этот вопрос будет позднее рассматриваться в Спецкомитете по Уставу), хотелось бы, тем не менее, подчеркнуть необходимость более внимательного прочтения ст. 36 и 38 Статута, равно как и более частого обращения к ним в практической, политической и правовой деятельности государств. Повышение эффективности Международного Суда могло бы также включать в себя вопрос о признании его обязательной юрисдикции на взаимоприемлемых условиях, как он прозвучал в советском предложении о консультациях между постоянными членами Совета Безопасности относительно данной проблемы, хотя это в большей степени политический, чем правовой вопрос.

Консультации по данному вопросу начались в ноябре 1989 года, и к апрелю 1990 года уже был подготовлен проект договора между КНР, Французской Республикой, СССР, США и Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии о мирном разрешении споров Международным Судом. Работа над ним продолжается. Это был уже второй шаг со стороны СССР к признанию обязательной юрисдикции Международного Суда. Первый заключался в отказе в феврале 1989 года от оговорок о непризнании обязательной юрисдикции Суда в отношении пяти международных договоров по правам человека.

К сожалению, еще слишком мало государств осознают разумность этого подхода. Во многом они руководствуются узко понимаемыми собственными интересами и ошибочным представлением о государственном суверенитете. Однако при рассмотрении вопроса о признании обязательной юрисдикции Международного Суда, равно как, кстати, и вопроса о повышении эффективности резолюций Генассамблей, затрагивающих жизненно важные проблемы планеты, необходимо прежде всего ответить на вопрос, что же именно является приоритетным в современном мире — ограниченные собственной территорией и амбициями национальные интересы той или иной державы или глобальная проблема поддержания между-

народного мира и безопасности как залог выживания цивилизации? Ведь как раз в последнем и заключается основная роль ООН согласно Преамбуле и главе I Устава. Долгие годы ООН выступала ареной для проведения многосторонних дипломатических переговоров, для достижения взаимоприемлемого компромисса. Неудивительно, что любая резолюция несет в себе огромный дипломатический труд, заключающийся в поиске и выработке универсальных решений и нивелировании подходов, равно как и любое решение Международного Суда представляет собой результат длительной работы крупнейших специалистов в области международного права, которых государства так придирчиво отбирают и выдвигают. Что же в таком случае может служить препятствием для должного исполнения этих решений и резолюций? Представляется, что в этом и состоит один из наиболее значительных аспектов повышения эффективности всей ООН, укрепления позиций ее наиболее репрезентативного органа — Генеральной Ассамблеи, а также главного судебного органа — Международного Суда.

Все вышеприведенные предложения, кратко изложенные в рамках данной статьи, требуют индивидуального подхода и анализа. В настоящей статье невозможно детально рассмотреть все имеющиеся возможности для повышения действенности правотворческого процесса в Организации Объединенных Наций, да и, по-видимому, не имеет смысла. Автор ставил целью показать важность и неотложность решения этой задачи, равно как и привести различные точки зрения и аргументы. Деятельность в этом направлении, несомненно, продолжится, и хотелось бы надеяться, что определенный прогресс будет достигнут в обозримом будущем.

\* \* \*

В заключение хотелось бы сказать, что, на наш взгляд, на современном этапе сложились вполне благоприятные предпосылки для повышения роли международного права в международных отношениях. Однако для достижения требуемого результата необходима дальнейшая работа в данном направлении как на исследовательском, так и на практическом уровне. И здесь большое значение имеет непрекращающееся участие в этом процессе Организации Объединенных Наций посредством работы всех ее органов, задействованных в правотворчестве, с учетом предложенных выше путей их совершенствования.

<sup>1</sup> См. *Шеварднадзе Э.А.* Доклад на научно-практической конференции МИД СССР 25 июля 1988 г.//Международная жизнь. — 1988. — № 9. — С. 2—3.

<sup>2</sup> *Международное право в современном мире.* — М., Международные отношения. — 1994. — С. 3.

<sup>3</sup> *Х. Перес де Кузьяр.* Организация Объединенных Наций: сегодня и завтра. — М., Международные отношения. — 1988. — С. 403.

<sup>4</sup> См. док. ООН A/RES/44/23 от 17 ноября 1989 г.

<sup>5</sup> См. док. ООН A/49/737 от 2 декабря 1994 г.

<sup>6</sup> *Курс международного права.* В 7-ми тт. — Т. 6. — М., Наука. — 1992. — С. 205.

<sup>7</sup> *Basis Facts about the United Nations.* — UN DPI. — N.Y., 1995. — P. 209.

<sup>8</sup> *Х. Перес де Кузьяр.* Указ. соч. — С. 383.

<sup>9</sup> См. док. ООН A/CN.4/472 и Add. 1 от 16 февраля 1996 г.

<sup>10</sup> См. материалы 48-й сессии КМП. ILC. Work Methods: Draft 5 (23/5/96).

<sup>11</sup> Российская Федерация не является участницей данной конвенции.

<sup>12</sup> См. док. ГА ООН A/51/33.

*Статья получена редакцией в январе 1997 г.*