

IV. РАТИФИКАЦИЯ КОНВЕНЦИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ПРАВА МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ, ИЛИ ПРИСОЕДИНЕНИЕ К НИМ

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ (A/CN.9/91)*

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты
ВВЕДЕНИЕ	1—3
I. ПРИЧИНЫ ЗАДЕРЖЕК В РАТИФИКАЦИИ КОНВЕНЦИЙ ИЛИ ПРИСОЕДИНЕНИИ К НИМ	4
А. Причины, связанные с подготовительными этапами	5
В. Причины, связанные с осуществлением конвенций на национальном уровне	6—8
II. ПРОЦЕДУРЫ И МЕТОДЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА УСКОРЕНИЕ ПРИНЯТИЯ И ОСУ- ЩЕСТВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВИЛ	9
А. Процедура отрицательного уведомления	10—11
В. Методы ускорения ратификации	12—21
III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	22—23

* 30 апреля 1974 года.

ВВЕДЕНИЕ

1. На своей шестой сессии Комиссия постановила «сохранить в своей повестке дня вопрос о возможно более широкой ратификации или присоединении к конвенциям о праве международной торговли»¹. Комиссия также обратилась с такой просьбой к Генеральному секретарю: «если это целесообразно, при содействии представителей — членов Комиссии подготовить доклад, содержащий изучение причин задержек в ратификации или присоединении к таким международным конвенциям и средств ускорения их ратификации или присоединения к ним на основе исследований и опыта других органов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, в частности Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций, Международной организации труда, Всемирной организации здравоохранения, Международной организации гражданской авиации и Межправительственной морской консультативной организации, и представить этот доклад, если удастся, седьмой сессии Комиссии»².

2. Комиссия далее постановила «повторно изучить на седьмой сессии при наличии времени и с учетом вышеназванного доклада Генерального секретаря вопрос о целесообразности учреждения небольшой рабочей группы, которой будет поручено

формулирование предложений для обсуждения их Комиссией на одной из последующих сессий в отношении путей и средств ускорения ратификации конвенций о праве международной торговли или присоединения к ним»³.

3. Настоящий доклад представляется в ответ на вышеупомянутое решение Комиссии. В докладе учитывается информация, полученная от других органов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, и мнения, изложенные некоторыми представителями в Комиссии в ответ на запросы Секретариата⁴.

I. ПРИЧИНЫ ЗАДЕРЖЕК В РАТИФИКАЦИИ КОНВЕНЦИЙ ИЛИ ПРИСОЕДИНЕНИИ К НИМ

4. Из ответов на вышеупомянутые запросы следует, что существует два ясно выраженных вида причин задержек в ратификации конвенций или в присоединении к ним: а) причины, связанные с подготовительными этапами, предшествующими принятию конвенции, и б) причины, связанные с осуществлением конвенции на национальном уровне⁵.

³ Там же.

⁴ Это касается предыдущей документации, относящейся к этому пункту повестки дня. См. документ A/CN.9/60 (Ежегодник ЮНСИТРАЛ, том II: 1971 год, часть вторая, IV), в котором излагается предложение делегации Франции о создании объединения по общим нормам права, и документ A/CN.9/81, в котором содержатся замечания и мнения по этому предложению государств — членов Комиссии.

⁵ В настоящем докладе термины «ратификация» и «осуществление» включают любые меры на национальном уровне; например, такие как законодательные меры, которые могут быть необходимы для включения Конвенции во внутреннее законодательство страны.

¹ Доклад Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли о работе ее шестой сессии (1973 год), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Дополнение № 17* (A/9017), пункт 132 (Ежегодник ЮНСИТРАЛ, том IV: 1973 год, часть первая, II, А).

² Там же.

А. Причины, связанные с подготовительными этапами⁶

5. Следующие причины, возникающие на подготовительных этапах работы над конвенцией, могут повлиять на последующее осуществление конвенции на национальном уровне.

а) Неучастие в разработке конвенции

Неучастие в разработке конвенции может привести к отсутствию интереса со стороны государства, не участвующего в разработке конвенции, к теме конвенции. Можно заметить, что подобное отсутствие интереса может явиться отражением мнения, что это предложение не отвечает практическим трудностям, вызванным расхождениями в законодательстве, а является результатом проектов по «унификации ради унификации».

б) Недостатки по существу конвенции

Недостатки по существу могут вызвать неудовлетворенность определенными положениями конвенции и помешать в свою очередь ратификации в будущем такой конвенции или присоединению к ней. В качестве примеров может служить следующее:

- i) Узость подхода в отношении правовых систем, в том, что в некоторых случаях конвенции были предложены без уделения достаточного внимания решениям в различных правовых системах. Можно заметить, что подобная узость подхода может вызвать недостатки в существе в отношении того, что не приняты во внимание современные пути решения некоторых проблем и недостатки в разработке проекта, вызванные использованием правовой терминологии какой-то одной правовой системы, которая может быть непонятна в контексте другой правовой системы.
- ii) Узость подхода в географическом отношении проявляется в том, что конвенции разрабатывались без учета того, что для многих стран международная торговля означает перевозку товаров не просто через наземные границы, а через океаны⁷.
- iii) Составление проекта путем достижения компромисса находит свое отражение в появлении тенденции составлять проект правовых положений при подготовке международных конвенций путем компромисса, который зачастую приводит к неспособности оказать на уровне сложных проблем, когда просто опускаются положения, относящиеся к ним, или к неспособности разрешить их должным образом, когда включаются лишь слабые положения, основанные на «наименьшем общем знаменателе».
- iv) Недостаточное изучение, проявляющееся в том,

что недостаточно времени и энергии уделяется подготовительной работе над конвенциями⁸.

В. Причины, связанные с осуществлением конвенций на национальном уровне

6. Причины, перечисленные в этом разделе, связаны с трудностями, обусловленными конституцией данного государства, и с трудностями административного характера.

7. Ратификация конвенции или присоединение к ней может вызвать некоторые затруднения, если речь идет о государстве с федеральным строем, когда по конституции тема конвенции подпадает под юрисдикцию составных частей этой федерации⁹.

8. Задержки административного характера могут быть вызваны многочисленными факторами. Упомянулись следующие факторы:

а) инертность и безразличие со стороны администрации в отношении международного права;

б) тяжелое бремя, которое ложится на национальную администрацию в результате деятельности международных организаций в области права;

в) в связи с загруженностью административного аппарата или парламента конвенция не получает достаточной срочности и первоочередности;

г) первоочередность, придаваемая вопросам, представляющим внутрисоветский или политический интерес, по сравнению с вопросами, рассматриваемыми в конвенции;

е) администрации некоторых стран не располагают достаточным штатом экспертов для изучения достоинств и недостатков конвенций, в частности, если они не принимали участия в подготовительной работе;

ж) текст конвенции должен быть переведен на национальный язык, что зачастую связано с трудностями. В случае, когда две или более стран с одним и тем же языком рассматривают вопрос о присоединении к конвенции, составленной на каком-либо

⁸ Представитель в Комиссии, который упомянул этот недостаток, в основном ссылается в своих замечаниях на то, как много времени и энергии было уделено в Соединенных Штатах Америки разработке, например, Единообразного коммерческого кодекса или Единообразного кодекса потребительских кредитов. Он отмечает, что «это вызывается значительно большим интересом, который проявляют юристы и другие заинтересованные группы, к предложениям относительно внутреннего законодательства, вероятность утверждения которого высока».

⁹ Например, один представитель в Комиссии, ссылаясь на конституцию Соединенных Штатов Америки, заявляет, что, хотя федеральное правительство имеет право регулировать торговлю между штатами, частью правовых аспектов торговли в деятельности в значительной степени остаются в ведении штатов. Он отметил, что, например, именно штаты, а не федеральное правительство ввели в действие Единообразный коммерческий кодекс; что Конгресс обычно не занимается проблемами купли-продажи или оборотными кредитно-денежными документами во внутренней торговле и что в соответствии с этой практикой он может устранить от этого в случае международной торговли. Он далее отмечает, что в этой связи представляет интерес тот факт, что Соединенные Штаты благоприятно отнеслись к конвенциям, затрагивающим две области, в которых они уже имеют соответствующее законодательство: арбитраж и морские перевозки.

⁶ Информация, содержащаяся в этом подразделе, основывается на письменных сообщениях трех представителей в Комиссии.

⁷ Представитель в Комиссии, который упомянул этот недостаток, говорит, что Гаагская конвенция 1964 года о международной купле-продаже товаров страдает этим недостатком.

другом языке, желательно, чтобы переводы были идентичными, а это требует организации совещаний переводчиков;

г) ввиду того, что обычно конвенции вступают в силу после их ратификации определенным числом стран, администрации некоторых стран занимают выжидательную позицию и принимают меры, лишь когда вступление этой конвенции в силу становится определенным¹⁰;

и) национальная администрация может с большей благосклонностью начать осуществление процедур по ратификации или присоединению к конвенции, если рассматриваемая конвенция вступила в силу в соседних странах или в странах, с которыми данная страна поддерживает широкие экономические отношения.

II. ПРОЦЕДУРЫ И МЕТОДЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА УСКОРЕНИЕ ПРИНЯТИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВИЛ

9. Как явствует из сообщений, полученных в ответ на запросы Секретариата, процедуры и методы, разработанные с целью ускорения принятия и осуществления национальными властями международных правил, распадаются на две различные категории: а) процедуры, направленные на то, чтобы избежать процесса официальной ратификации или присоединения («процедура отрицательного уведомления»), и б) методы, направленные на ускорение процесса ратификации или присоединения.

А. Процедура отрицательного уведомления

10. В соответствии с процедурой отрицательного уведомления, известной также под названием процедуры «альтернативы» или «возражения», правила, принятые международным органом («принимающим органом»), будут в определенное время иметь обязательную силу для государства — члена такого принимающего органа, если такое государство не заявит до наступления этого срока о своем нежелании связывать себя этими правилами¹¹.

11. Ниже приводятся примеры, иллюстрирующие этот тип процедуры:

а) Международная организация гражданской авиации (ИКАО)

В соответствии со статьей 37 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 года

¹⁰ Один представитель в Комиссии предложил облегчить решение этой проблемы требованием, чтобы правительства представляли конвенцию компетентным властям в течение определенного периода времени. См. пункт 13, ниже.

¹¹ В соответствии с Договором 1957 года о создании Европейского сообщества по атомной энергии (ЕВРАТОМ) Совет Сообщества имеет право определять основные требования относительно максимально допустимых уровней ионизирующего излучения (статьи 30 и 31). Государства-члены «вводят в действие законодательные и административные положения, необходимые для выполнения этих таким образом определенных основных требований ...» (статья 33). Следует отметить, что это правовое обязательство не подлежит никакой процедуре «альтернативы». См. также статьи 100–103 Договора 1957 года о создании Европейского экономического сообщества, касающиеся издания директив Советом Сообщества.

ИКАО по мере необходимости принимает международные стандарты, рекомендуемую практику и процедуры¹². Эти международные стандарты считаются обязательными для государств — членов ИКАО, если какое-либо государство-член не уведомило ИКАО о том, что оно «считает невыполнимым соблюдение во всех отношениях какого-либо из подобных международных стандартов или процедур или приведение своих собственных правил и процедур в полное соответствие с любым подобным стандартом или процедурой (Статья 38 Чикагской конвенции). В соответствии со статьей 38 каждое государство — член ИКАО обязано немедленно уведомить ИКАО об отказе от соблюдения и о любых различиях между принятой на его территории практикой и практикой, утвержденной международным стандартом.

б) Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)

Подобная же процедура определяется и в статье 21 Устава ВОЗ. В пяти конкретных технических областях Ассамблея ВОЗ может принимать правила, которые имеют обязательную силу для членов ВОЗ, если они не заявили ясно о своем неприсоединении к этим правилам. Генеральный директор ВОЗ уведомляет членов ВОЗ о принятии того или иного правила. В уведомлении определяется срок, в течение которого тот или иной член ВОЗ может отклонить это правило или сделать в отношении его оговорки. Как показывает практическая деятельность ВОЗ, Ассамблея в некоторых случаях отвергала некоторые оговорки на том основании, что они в значительной мере расходятся с характером и целью этого правила. В других случаях оговорки принимались на ограниченный период времени с возможностью дальнейшего продления их срока действия. До сих пор в соответствии со статьей 21 Устава ВОЗ принимались правила лишь в отношении сравнительно неспорных вопросов, носивших сугубо технический характер.

с) Межправительственная морская консультативная организация (ИМКО)

Среди недавних предложений можно отметить предложение Межправительственной морской консультативной организации (ИМКО) относительно процедуры молчаливого принятия конвенции технического характера. Правовой комитет ИМКО подготовил проект примерных положений о введении в действие поправок после их принятия соответствующими органами.

В. Методы ускорения ратификации

12. Эти методы направлены на обеспечение того, чтобы сразу после принятия конвенции принимаю-

¹² Эти стандарты и процедуры касаются систем связи и средств аэронавигации, правил воздушного сообщения и систем управления воздушным сообщением, выдачи разрешений летному и инженерному составу, пригодности самолетов к эксплуатации в воздухе, регистрации и опознавания самолетов, сбора и обмена метеорологической информацией, бортовых журналов, аэронавигационных карт и схем, таможенных и иммиграционных процедур, терпящих бедствие самолетов и расследования аварий и других подобных вопросов, связанных с безопасностью, регулярностью и эффективностью воздушной навигации.

щим органом они рассматривались компетентными национальными властями государств-членов и представлялись этим властям для ратификации или принятия другого действия.

13. Ниже приводятся примеры, иллюстрирующие эти методы:

а) Международная организация труда (МОТ)

В соответствии с пунктами 5b—d и пунктом 7 статьи 19 Устава МОТ государства — члены МОТ обязаны представлять принятые Международной организацией труда конвенции в течение 12 или, в исключительных случаях, 18 месяцев после их принятия национальными властями, в компетенцию которых входит этот вопрос, для принятия соответствующего законодательства или мер другого порядка. В статье 19 также предусматривается, что если государство — член МОТ получает согласие компетентной власти, оно сообщает о состоявшейся ратификации конвенции Генеральному директору МОТ и предпринимает такие меры, которые будут необходимы для эффективного применения положений данной конвенции. Сообщается, что эти положения Устава МОТ преследуют двоякую цель. Первое, довести конвенции до соответствующей власти — обычно законодательной власти, — которая имеет право принимать необходимые меры для придания конвенциям силы закона; 2) довести эти конвенции до внимания общественности.

В пункте 5 с статьи 19 Устава МОТ также предусматривается, что государства — члены МОТ информируют Генерального директора МОТ о мерах, принятых для представления конвенций компетентным национальным властям, сообщая ему все сведения о принятых ими решениях. На основе информации, полученной в соответствии с этим положением, контрольные органы МОТ проверяют, как государства — члены МОТ выполняют свои обязательства относительно представления вновь принятых конвенций компетентным властям.

14. В других положениях Устава МОТ [статья 19, пункты 5 с и 7 а и b (iv)] далее предусматривается, что, когда Административный совет МОТ обратится с соответствующей просьбой относительно данной конвенции, государства-члены, которые не ратифицировали рассматриваемую конвенцию, сообщают о состоянии законодательства и существующей практике по вопросам, которых касается конвенция, и излагают трудности, которые препятствуют или задерживают ратификацию. На основе этих документов Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций подготавливает общий обзор, в котором он изучает причины, препятствующие или задерживающие ратификацию, и излагает свои замечания.

15. Сообщается, что к действиям, которые не основываются на уставных положениях, относятся периодические обращения Международной конференции труда или Региональной конференции МОТ о ратификации данной конвенции или группы конвенций. Также за период, прошедший с 1970 года региональные консультативные комитеты и регио-

нальные конференции МОТ, которые периодически проводят свои заседания по вопросам африканского, американского и азиатского регионов, включили в свои повестки дня вопрос об изучении трудностей, с которыми сталкиваются государства-члены при ратификации и применении отдельных международных конвенций по вопросам труда. Исследования этих конвенций и сделанные в результате этого заключения привели к улучшению понимания обстановки в каждом регионе и к улучшению перспектив ратификации конвенций.

16. МОТ также ввела в практику изучение ее конвенций региональными организациями, в частности, в том, что касается отношения государств — членов этих организаций к данным конвенциям. Международное бюро труда приводит в качестве примера Социальный комитет Европейского совета, который с 1962 года изучил положение дел в отношении более 50 конвенций, отобранных после консультаций, проведенных с Международным бюро труда.

17. В повестку дня каждой сессии Международной конференции труда секретариат МОТ включает вопрос об «информации о состоянии конвенции», которая используется для обсуждения с правительственными делегациями возможностей ратификации, а также трудностей, с которыми сталкиваются правительства при ратификации, и средств их преодоления. Подобная практика существует и на региональных конференциях МОТ.

18. Правительства регулярно обращаются к Генеральному директору МОТ с просьбой предоставить им в письменном виде мнения с объяснением положений конвенций. Эти мнения передаются Административному совету МОТ и публикуются в «Официальном бюллетене» МОТ. Хотя официальное толкование международных конвенций по труду входит в компетенцию Международного Суда, из сообщений следует, что даваемые МОТ объяснения облегчают в определенных случаях решение вопроса о том, может ли быть ратифицирована рассматриваемая конвенция.

19. Другие меры включают процедуру прямых контактов, введенную в 1969 году, в соответствии с которой представитель Генерального директора посещает, с согласия и обычно по приглашению правительств, заинтересованную страну с целью изучения с компетентными лицами страны трудностей, возникающих в осуществлении ратифицированных конвенций. Недавно эта процедура была распространена и на те случаи, когда правительства изъявляют желание обсудить возможные препятствия на пути ратификации данной конвенции.

20. При помощи вышеуказанных методов МОТ смогла помочь в доведении к настоящему времени общего числа ратификаций, охватывающих более 130 ее конвенций, до 4000.

б) Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)

21. В соответствии со статьей 19 Устава Всемирной организации здравоохранения Ассамблея ВОЗ имеет право большинством в две трети голосов принимать конвенции по любому вопросу, входящему

в компетенцию ВОЗ. В соответствии со статьей 20 Устава ВОЗ государства — члены ВОЗ обязуются принимать меры к ратификации компетентными национальными властями и уведомить в восемнадцатимесячный срок Генерального директора ВОЗ о принятых ими мерах.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

22. Из обзора уставов и практики международных законодательных и контрольных органов явствует, что процедура, в соответствии с которой правила, принятые этими органами, становятся обязательными для их государств-членов, если таковые не заявили в течение определенного срока о своем непринятии таких правил, использовалась лишь в контексте международных правил и стандартов, носящих технический характер. Представляется, что правила, содержащиеся в конвенциях, подготавливаемых в настоящее время Комиссией, или предусмотренные для этих конвенций, не носят технического характера конвенций, в отношении которых до настоящего времени применялась процедура альтернатив.

23. Поэтому Комиссия может пожелать уделить особое внимание тем процедурам — применяемым в настоящее время или могущим быть разработанными, — которые имеют особое отношение к подготовке Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли конвенций и их последующему применению на национальном уровне. В число таких процедур могут войти следующие:

а) Отбор тех проектов по унификации, в которых ощущается большая необходимость, на основе изучения степени расхождения между нормами различных правовых систем и, что особенно важно, на основе наличия практических трудностей, вызванных подобными расхождениями.

б) Широкое участие в подготовительной работе по проектам не только государств — членов Комиссии, но также и других государств и международных

организаций, обладающих конкретным опытом в отношении существа вопроса, которого будет касаться та или иная конвенция. Подобное участие может принимать различные формы, такие как распространение вопросников относительно необходимости новых единообразных правил и их предлагаемого содержания, распространение проектов текстов для замечаний и проведение периодических консультаций заинтересованными кругами¹³.

с) После принятия конвенции Генеральной Ассамблее может быть предложено просить Генерального секретаря направить эту конвенцию правительствам, предложив им представить ему в течение указанного срока информацию о мерах, принятых в отношении ее ратификации¹⁴.

д) Поощрение региональных органов к рассмотрению вопроса о рекомендации своим государствам-членам ратифицировать подготовленные Комиссией конвенции или присоединиться к ним.

е) Проведение региональных семинаров в сотрудничестве, где возможно, с региональными международными организациями для разъяснения и анализа предложенных конвенций.

ф) Просьба к государствам назначить лицо, ответственное за доведение до сведения правительственных и частных кругов его страны конвенций, подлежащих ратификации. Комиссия может также пожелать рассмотреть в будущем вопрос о разработке процедур для установления связей в рамках каждого региона между представителями членов Комиссии и такими лицами.

¹³ Подобной процедуры придерживались, например, во время подготовительной работы по вопросу об оборотных документах и арбитраже.

¹⁴ Можно отметить, что подобная практика применялась в отношении Конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 года. См. Доклад Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли о работе ее шестой сессии (А/9017), пункт 85 (1) и резолюцию 3108 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи, пункт 5 (воспроизводится в настоящем томе, часть первая, I, С, выше).