



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
24 May 2007

Russian
Original: English/French

**Комиссия Организации Объединенных Наций
по праву международной торговли**
Сороковая сессия
Вена, 25 июня – 12 июля 2007 года

Прочие вопросы

Замечания правительства Франции относительно методов работы ЮНСИТРАЛ

Записка Секретариата

I. Введение

1. В ходе подготовки к сороковой сессии Комиссии правительство Франции представило на ее рассмотрение замечания относительно методов работы ЮНСИТРАЛ. Текст этих замечаний на французском языке был представлен Секретариату 10 мая 2007 года, а текст на английском языке – 24 мая 2007 года. Текст, представленный правительством Франции, воспроизводится в приложении к настоящей записке, в том виде, в котором он был получен Секретариатом.



Приложение

Методы работы ЮНСИТРАЛ: замечания Франции

1. Введение

Франция хотела бы проинформировать делегации государств-членов о проведенном ею анализе методов работы ЮНСИТРАЛ, а также представить направленные на разъяснение правил процедуры Комиссии предложения, внести которые, по мнению Франции, в настоящий момент целесообразно.

Представляется, что в настоящее время такое разъяснение весьма актуально. Так, ЮНСИТРАЛ более не является небольшим "клубом" со своими основывающимися на обычае правилами, которые хорошо известны всем его членам. За последние годы Комиссия расширилась и число ее членов возросло практически в два раза с 32 до 60 стран, в частности за счет включения новых стран, вовлеченных в процесс глобализации. Соответственно был укреплен и реструктурирован ее Секретариат, а число рабочих групп удвоилось. Согласно последним резолюциям Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций Комиссия является "центральным правовым органом в рамках системы Организации Объединенных Наций в области права международной торговли".

Здесь, как представляется, возможны два варианта действий. Может быть сочтено целесообразным непосредственно обратиться к правилам, которые действуют в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и которые, очевидно, применимы к ЮНСИТРАЛ, как и к другим органам. Или же может быть сочтено полезным разработать для Комиссии ее собственные правила процедуры, как это имеет место в случае других органов Организации Объединенных Наций, уже обладающих такими правилами; как, например, Комиссия международного права.

В первую очередь хотелось бы напомнить о правилах, применяемых в настоящее время к функционированию ЮНСИТРАЛ.

2. Тексты, регулирующие деятельность ЮНСИТРАЛ

2.1. Правила, непосредственно регулирующие работу ЮНСИТРАЛ, обеспечивают лишь общие рамки:

- мандат ЮНСИТРАЛ установлен резолюцией 2205 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 17 декабря 1966 года. В этом документе лишь оговаривается число государств-членов (29 в 1966 году и 60 после 2002 года), распределяются места по пяти региональным группам, устанавливается шестилетний срок членства в Комиссии и указывается, что государства-члены могут переизбираться;
- впоследствии в соответствии с двумя отдельными решениями Генеральной Ассамблеи было, во-первых, разрешено другим государствам – членам Организации Объединенных Наций, не входящих в состав ЮНСИТРАЛ, присутствовать на заседаниях Комиссии и ее рабочих групп в качестве наблюдателей, а во-вторых,

было установлено, что срок членства в Комиссии начинается с первого дня календарного года после избрания;

- **ЮНСИТРАЛ не имеет собственных правил процедуры.**

2.2. Имеется две категории правил, применимых к ЮНСИТРАЛ как вспомогательному органу Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций:

- **функционирование различных комитетов и комиссий системы Организации Объединенных Наций регулируется правилами процедуры Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций**, в частности касающейся этих вопросов главой XIII этих правил (статьи 96-133). Эти положения касаются не только шести "главных комитетов", на рассмотрение которых до пленарных заседаний Генеральной Ассамблеи передаются вопросы, относящиеся к соответствующим предметным областям, но также и других комитетов, которые может учреждать Генеральная Ассамблея;
- **применительно к участию НПО в работе органов Организации Объединенных Наций резолюция 1996/31 Экономического и Социального Совета¹**, являющегося консультативным органом, устанавливает общие рамки. НПО – это общий термин, охватывающий, помимо добровольных объединений, все организации, не являющиеся по своей природе правительственными или межправительственными, и включающий, таким образом, частные профессиональные ассоциации, принимающие, например, участие в деятельности рабочих групп ЮНСИТРАЛ. Эта резолюция не носит обязательного характера для всех органов системы Организации Объединенных Наций, которые приспособляют в случае необходимости ее положения к своим конкретным потребностям.

3. Этапы разработки документов

3.1 Положение дел в настоящее время

Правила процедуры Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций не содержат положений по вопросу о порядке подготовки нормативных текстов, что является специальным направлением деятельности ЮНСИТРАЛ.

Применительно к этому "законодательному" процессу установилась практика, в рамках которой частные профессиональные ассоциации, рассматриваемые как НПО, играют важную роль по причине экспертных знаний и опыта, которыми они обладают в рассматриваемых областях. Существенную роль играют также и финансовые соображения: у ЮНСИТРАЛ не имеется средств на оплату путевых расходов и проживание этих экспертов. Как результат, эксперты, наиболее часто участвующие в заседаниях наряду с делегациями, которые направлены имеющими для этого экономические возможности

¹ Участие НПО в работе учреждений системы Организации Объединенных Наций основывается на статье 71 Устава Организации Объединенных Наций, в которой устанавливается, что Экономический и Социальный Совет может консультироваться с НПО.

государствами, являются, как правило, представителями таких частных ассоциаций.

Комиссия в значительной мере опирается на поддержку этих ассоциаций, как это может быть продемонстрировано в рамках "типичного" процесса подготовки проекта документа:

- на первоначальном этапе Секретариат ЮНСИТРАЛ организует коллоквиум, иногда совместно с профессиональной ассоциацией, являющейся одним из спонсоров соответствующей инициативы. Эксперты, приглашенные с учетом их компетенции в соответствующих вопросах, а не в качестве делегатов государств, готовят, таким образом, первоначальные материалы для обсуждения рабочей группой;
- на этой основе на одном языке при участии этого спонсора готовится документация;
- НПО участвуют на де-факто равной с государствами-членами основе в заседаниях рабочей группы, созданной для разработки проекта документа;
- технические аспекты более подробно рассматриваются на неофициальных совещаниях, на которых важнейшая роль принадлежит ключевым экспертам. Эти совещания, как и коллоквиумы, обычно созываются Секретариатом;
- пленарные совещания ЮНСИТРАЛ, которая на первоначальном этапе точно не оговаривает предоставляемый рабочим группам мандат, лишь в исключительных случаях вмешиваются в деятельность рабочих групп до выполнения возложенных на них задач, с тем чтобы дать руководящие указания относительно их работы;
- после подготовки проекта документа он представляется на рассмотрение пленарных совещаний Комиссии, на которых на этом уже продвинутом этапе работы вносятся незначительные изменения, причем только в том случае, если в пользу таких изменений высказываются решительные мнения.

3.2 Предложения

С тем чтобы изучить мнения и собрать информацию, необходимую для выполнения своих задач по разработке международно-правовых норм, Комиссия вправе организовывать коллоквиумы, семинары или совещания групп экспертов.

В то же время эти совещания, независимо от их названия, должны рассматриваться как полностью неофициальные и их выводы не могут, таким образом, навязываться государствам.

Аналогично, **к документам, распространяемым НПО, следует относиться с особым вниманием** (см. раздел 6 ниже). Естественно, НПО вполне могут распространять *информационные* документы в рамках неофициальных совещаний. С другой стороны, только государства-члены и государства-наблюдатели (не являющиеся членами ЮНСИТРАЛ) официально уполномочены распространять *рабочие* документы, представляемые на рассмотрение Комиссии и ее рабочих групп. Неправительственным субъектам

это должно разрешаться только в случае просьбы государств-членов или их согласия.

4. Используемые языки

4.1 Положение дел в настоящее время

Вопрос о рабочих языках следует рассматривать в связи с практикой проведения неофициальных совещаний в рамках ЮНСИТРАЛ. С точки зрения Секретариата, активное использование таких совещаний отвечает соображениям обеспечения эффективности (с учетом ритма обсуждений в рамках рабочих групп, которые собираются лишь дважды в год). Такая мотивация может быть приемлемой. В то же время проведение совещаний неофициальных групп не должно приводить к смещению акцентов в пользу экономии затрат за счет применения правил Организации Объединенных Наций, касающихся рабочих языков.

В этой связи уместно сослаться на Генеральную Ассамблею Организации Объединенных Наций, которая в своей второй резолюции, принятой в 1946 году, постановила, что "во всех органах Объединенных Наций, за исключением Международного Суда, китайский, французский, русский, английский и испанский языки² являются официальными. Английский и французский являются рабочими языками"³. Первоначальное различие между рабочими и официальными языками было в значительной степени размыто, по мере того как устанавливалось право использования официальных языков в главных органах Организации Объединенных Наций (Совете Безопасности, Генеральной Ассамблее). Например, правила процедуры Генеральной Ассамблеи устанавливают, что все официальные языки Организации Объединенных Наций являются также рабочими языками (правило 51).

Это последнее положение применяется и к официальным совещаниям ЮНСИТРАЛ в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи. Из него вытекает, что рабочая документация должна распространяться на шести рабочих языках и что, в частности, доступ к ней на веб-сайте ЮНСИТРАЛ должен предоставляться одновременно. В то же время это правило соблюдается не во всех случаях, например, когда документы с пометкой "неофициально, только для обсуждения" распространяются лишь на английском языке или когда записки Секретариата в первую очередь прямо рассылаются национальным экспертам опять-таки на английском языке.

Аналогично, статус французского в качестве рабочего языка в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций, при том что равенство между французским и английским языками регулярно подчеркивается⁴, подразумевает, что официальные мероприятия ЮНСИТРАЛ должны проводиться на этих двух языках.

² Впоследствии к ним был добавлен арабский.

³ Резолюция 2 (I) от 1 февраля 1946 года.

⁴ В последний раз в резолюции 53/309 о многоязычии, принятой Генеральной Ассамблеей в 2004 году.

4.2. Предложения

В дополнение к более полному соблюдению правил о языках в рамках пленарных заседаний желательно в качестве приоритетной задачи обеспечить, чтобы и в случае групп экспертов документация, подготавливаемая или обсуждаемая на этих неофициальных совещаниях, систематически переводилась на французский и английский языки. Это требование особенно необходимо применительно к таким находящимся в стадии переговоров нормативным документам, как нынешний проект конвенции по морским перевозкам. Эксперты должны, естественно, иметь возможность пользоваться любым из двух языков.

5. Процесс принятия решений

5.1. Положение дел в настоящее время

Применительно как к выбору должностных лиц, так и к ведению обсуждений было бы полезно воспользоваться правилами процедуры Генеральной Ассамблеи, либо обратившись к ним непосредственно, либо включив аналогичные правила в собственный регламент ЮНСИТРАЛ. Например, в правиле 103 правил процедуры Генеральной Ассамблеи предусматривается, что "[...] комитеты избирают Председателя, одного или несколько заместителей Председателя и Докладчика. Эти должностные лица избираются на основе справедливого географического распределения, а также опыта и компетентности кандидатов".

Это положение применимо как к пленарным заседаниям Комиссии, так и к совещаниям рабочих групп: так, в правиле 102 устанавливается, что "каждый комитет может учреждать подкомитеты, которые избирают своих должностных лиц".

Поскольку ни в ЮНСИТРАЛ, ни в других органах Организации Объединенных Наций тайного голосования не проводится, для выдвижения кандидатуры Председателя организуются предварительные консультации между Секретариатом и делегациями. В этом контексте следует отметить, что Секретариат играет активную роль в выдвижении кандидатуры Председателя. Эта практика может быть одобрена при условии, что с государствами-членами проводятся заблаговременные консультации.

Применительно к принятию решений важно напомнить, что в правилах процедуры Генеральной Ассамблеи не содержится упоминаний о консенсусе, который, как это известно, широко используется в органах Организации Объединенных Наций в качестве способа принятия решений без необходимости в голосовании. Следует напомнить, что точным термином для обозначения этого способа принятия решений является не консенсус, а принятие без голосования.

В рамках ЮНСИТРАЛ голосований никогда не проводилось: так, уже с момента создания Комиссии по инициативе представителя Японии профессора Синихиро Михида используется метод консенсуса. Таким образом, речь идет об устоявшейся в рамках ЮНСИТРАЛ традиции, которая позволяет Комиссии поддерживать сердечную атмосферу "клуба", каковым она первоначально являлась.

5.2. Предложения

В то же время можно задаться вопросом о том, не исчезнет ли эта особая атмосфера после недавнего увеличения числа членов. В любом случае представляется целесообразным разъяснить концепцию консенсуса.

Как это обычно понимается в Организации Объединенных Наций, консенсус по какому-либо предложению проявляется в том случае, когда ни одна из делегаций не возражает против этого предложения. Однако не всякое возражение препятствует образованию консенсуса. Обычно выражается согласие с тем, что такое возражение должно носить аннулирующий характер или быть фундаментальным по своей природе.

Тем не менее без согласия всех делегатов консенсуса быть не может.

Применительно к "законодательной" работе ЮНСИТРАЛ **следует считать, что консенсус отсутствует в тех случаях, когда**

- простое большинство делегатов поддерживает предложение, а многие другие выражают противоположное мнение;
- предложение, представленное в качестве компромисса председателем рабочей группы, не получило единогласного одобрения ее членов;
- какая-либо делегация заявляет официальное возражение.

Очевидно, что мнения, высказанные наблюдателями, будь то государствами или негосударственными субъектами, не могут быть приняты во внимание при оценке степени одобрения предложения.

Если, несмотря на непрерывные усилия рабочей группы достичь консенсуса, добиться успеха не удастся, возможность провести голосование согласно правилу о большинстве голосов, установленному в правилах процедуры Генеральной Ассамблеи, была бы, как представляется, целесообразной. В правиле 125 указывается, что "решения комитетов принимаются большинством присутствующих и участвующих в голосовании членов Комитета".

6. Неправительственные организации

6.1. Положение дел в настоящее время

В прошлом неправительственные организации, проводящие активную работу в рамках ЮНСИТРАЛ, были весьма немногочисленными и имели подтвержденную заинтересованность в вопросах международной торговли⁵. В последнее время ЮНСИТРАЛ открыла свои двери для многочисленных неправительственных организаций, которые по своей природе являются в большей степени национальными. Это произошло как раз в тот момент, когда ЮНСИТРАЛ расширила сферу своей деятельности за рамки права

⁵ Речь идет, в частности, о Международном морском комитете, почтенном учреждении, стоящем у истоков выработки Гаагско-Висбийских правил для морских перевозок, и о Международной торговой палате, которая, в том числе публикует стандарты для международной торговли ("ИНКОТЕРМС").

международной торговли на вопросы внутреннего коммерческого права, по которым разрабатываются необязательные документы, такие как руководства по законодательным вопросам.

Общие рамки для деятельности НПО установлены в резолюции 1996/31 Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций. Были установлены три категории таких организаций: общий консультативный статус, специальный консультативный статус и включение в список ("Реестр"). Исходя из этой модели ряд органов разработали свои собственные правила процедуры. Например, ЮНКТАД – подотчетная, как и ЮНСИТРАЛ, не Экономическому и Социальному Совету, а Генеральной Ассамблее – разработала три аналогичных категории консультативного статуса. Помимо общей категории для НПО с наиболее широкой сферой деятельности имеются специальная категория для организаций, обладающих специальной компетенцией в одной или двух областях, а также список, в который заносятся, с согласия правительств соответствующих стран, национальные организации.

Следует отметить, что та роль, которую играют в настоящее время частные ассоциации в рамках ЮНСИТРАЛ, выходит далеко за пределы рамочной резолюции Экономического и Социального Совета, которая в этом отношении является весьма конкретной. Эти НПО не только активно участвуют в выполнении консультативных функций, как это предусматривается в резолюции Экономического и Социального Совета, или даже согласовательных функций более высокого уровня, но и фактически участвуют в разработке норм⁶.

6.2 Предложения

Здесь опять-таки, учитывая произошедшие изменения, следует улучшить организацию участия в работе ЮНСИТРАЛ "негосударственных субъектов" или "профессиональных организаций" – эти термины представляются более уместными, чем "НПО".

Решение о том, какие образования могут быть допущены к участию в работе, относится к компетенции пленарных заседаний ЮНСИТРАЛ и ее рабочих групп. Так, любой вновь создаваемой рабочей группе следует предоставить возможность высказать свое мнение по этому вопросу. Таким образом, в этих целях Секретариат должен заблаговременно распространять среди государств-членов всю соответствующую информацию о таких организациях, желающих принять участие в том или ином направлении работы, с тем чтобы позволить государствам-членам принять решение о том, могут ли

⁶ Резолюция Экономического и Социального Совета в этом отношении особенно конкретна: *"В Уставе Организации Объединенных Наций проводится четкое различие между участием в прениях в Совете без права голоса и мероприятиями по консультациям. Согласно статьям 69 и 70 участие в прениях предусматривается лишь в отношении государств, не состоящих членами Совета, и специализированных учреждений. Статья 71, касающаяся неправительственных организаций, предусматривает надлежащие мероприятия для консультаций с этими организациями. Это умышленно проведенное в Уставе различие имеет существенное значение, и соглашения о консультациях с неправительственными организациями не должны предоставлять этим организациям такого же права участия в прениях, каким пользуются государства, не состоящие членами Совета, и специализированные учреждения, связанные с Организацией Объединенных Наций"* (пункт 18).

эти организации принять участие в совещании или в его части. И наконец, следует предусмотреть возможность проведения, по просьбе одного или нескольких государств-членов, заседаний "за закрытыми дверями".

7. Заключение

В целом, по мнению делегации Франции, основные меры по разъяснению процедур ЮНСИТРАЛ, которые, в том числе, могут быть реализованы в рамках собственных правил процедуры, заключаются в следующем:

a) предоставлять рабочим группам четкие мандаты и возвращать их на рассмотрение пленарных заседаний Комиссии или проводить консультации с государствами-членами в письменном виде в случаях, когда предусматривается какое-либо изменение этих мандатов;

b) Секретариату необходимо заблаговременно информировать государства-члены о международных коллоквиумах, которые он намеревается организовать по темам, рассматриваемым одной или несколькими рабочими группами, и предоставлять в распоряжение государств-членов всю необходимую информацию;

c) проводить в каждом случае, когда это является необходимым, официальные консультации с государствами, в частности в случаях, когда на коллоквиумах или семинарах были подняты спорные вопросы, и готовить доклады о работе этих коллоквиумов или семинаров;

d) применительно к неофициальным совещаниям групп экспертов обращаться за согласием к пленарным заседаниям комиссии в ходе установления ежегодного расписания совещаний, преследуя при этом цель обеспечения сбалансированности между проведением этих совещаний и сессий рабочих групп;

e) обеспечить одновременный перевод на английский и французский языки документации, представляемой группам экспертов, и применять принцип равенства между этими двумя рабочими языками Организации Объединенных Наций в рамках всей официальной деятельности ЮНСИТРАЛ;

f) применительно к процессу принятия решений вновь подтвердить следующее: консенсус отсутствует в случае, если предложение одобрено простым большинством делегатов; компромиссное предложение председателя рабочей группы должно быть всегда одобрено рабочей группой; и официальное возражение, заявленное одной или несколькими делегациями, блокирует консенсус и о нем должно быть сообщено в отчете;

g) установить статус наблюдателя для неправительственных организаций, которые будут подразделяться на две категории, а именно те учреждения, которые обладают общей заинтересованностью в международной торговле и которым может быть предоставлен постоянный статус, и те организации, которые обладают специальными знаниями и опытом по той или иной конкретной теме и которым статус наблюдателя может быть предоставлен только на время работы по этой теме;

h) конкретно оговорить права этих негосударственных субъектов: право на участие в консультациях и выступления в начале заседания для изложения своих мнений по рассматриваемой теме, но не на участие в обсуждениях или принятии решения в конце дискуссии, а также право на распространение информационных, но не рабочих документов;

i) предусмотреть, что заседания рабочих групп проводятся за закрытыми дверями, если об этом просит одна или несколько делегаций государств – членов рабочей группы.
