

Положение о Комиссии международного права

Сэр Майкл Вуд

Член Комиссии международного права

*Старший научный сотрудник Центра международного права
им. Лаутерпахта, Кембриджский университет*

Комиссия международного права является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, цель которого заключается в поощрении прогрессивного развития международного права и его кодификации. Деятельность Комиссии регулируется Положением, содержащимся в приложении к резолюции 174 (II) Генеральной Ассамблеи от 21 ноября 1947 года (с внесенными поправками). Помимо установления структуры и методов работы Комиссии, ее Положение представляет интерес с точки зрения информирования нас о различных подходах, существовавших в 1947 году и касавшихся кодификации и прогрессивного развития международного права. Несмотря на существовавшие в то время разногласия, видимо, даже из-за несколько неуклюжих компромиссов в тексте, Положение о Комиссии международного права оказалось дальновидным и гибким документом, который выдержал испытание временем.

Движение в направлении кодификации международного права ведет свое начало от специальных конференций (например, Вена — 1814–1815 годы; Париж — 1856 год; Гаага — 1899/1907 годы; Лондонская морская конференция — 1908–1909 годы) и частных учреждений (Институт международного права и Ассоциация международного права, основанные в 1873 году; Гарвардский научно-исследовательский институт международного права, материалы которого публиковались в период 1929–1939 годов). В определенной степени стимулируемая необходимостью обеспечения правовой определенности, с тем чтобы была признана юрисдикция новой учрежденной Постоянной Палаты Международного Суда, Лига Наций начала участвовать в более систематических межправительственных усилиях, кульминацией которых стала работа Комитета экспертов по прогрессивной кодификации международного права (1924 год) и Гаагской конференции 1930 года по кодификации и ее Подготовительного комитета, однако их деятельность большим успехом не увенчалась. В 1931 году Ассамблея Лиги приняла резолюцию о процедуре кодификации, основная мысль которой заключалась в укреплении роли правительств в процессе кодификации. Многие из ее идей получили отражение в Положении о Комиссии.

В пункте 1(а) статьи 13 Устава Организации Объединенных Наций предусматривается, что Ассамблея «организует исследования и делает рекомендации в целях ... поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации». Генеральная Ассамблея оперативно приступила к реализации на практике этого положения. На своей первой сессии в 1946 году она учредила Комитет по прогрессивному развитию международного права и его кодификации (известный под названием «Комитет семнадцати»), который заседал с мая по июнь 1947 года и рекомендовал учредить Комиссию международного права. Работа была продолжена позднее в 1947 году в Подкомитете 2 Шестого комитета. Многие важные вопросы, касавшиеся

состава Комиссии или возникавшие в ходе его работы, были обстоятельно рассмотрены в ходе переговоров, посвященных Положению, как это явствует из докладов Комитета семнадцати и Подкомитета 2. В их число входили такие вопросы, как должны ли члены работать полный или неполный рабочий день, должны ли они представлять правительства или выступать в своем личном качестве (значительное большинство в обоих комитетах выступало за второй вариант), а также различие между прогрессивным развитием и кодификацией (по вопросу об этом различии мнения разделились, однако оно не сыграло особой практической роли — см. ниже).

Положение, содержащееся в приложении к резолюции Генеральной Ассамблеи, не имеет статуса договора, в него могут вноситься поправки посредством последующей резолюции Генеральной Ассамблеи. Вместе с тем оно не претерпело значительных изменений за последние 60 лет. В него вносились поправки в соответствии с шестью резолюциями Генеральной Ассамблеи (в 1950, 1955, 1956, 1961 и 1981 годах), которые главным образом касались членского состава Комиссии, сроков полномочий членов и того, где они собираются.

По просьбе Генеральной Ассамблеи, Комиссия провела краткий обзор своего Положения в 1951 году, однако по существу ограничилась рекомендацией о том, что она должна работать постоянно. Эта рекомендация не была принята Ассамблеей, и в 1952 году Комиссия приняла решение о нецелесообразности дальнейшего обзора. В 1996 году в ходе общего обзора своей программы, процедур и методов работы Комиссия отметила, что Положение никогда не было объектом тщательного рассмотрения и пересмотра, однако пришла к выводу о том, что в целом Положение являлось достаточно гибким, что позволяло вносить в него изменения на практике (доклад Комиссии международного права о работе ее сорок восьмой сессии, 1996 год, пункты 241–243). По этому случаю Комиссия обратила внимание на некоторые аспекты Положения, которые требуют рассмотрения и пересмотра (в частности, то, что она охарактеризовала как «нерабочее» различие между прогрессивным развитием и кодификацией, когда она высказала предположение о том, что «обе процедуры должны быть в ясно выраженной форме ассимилированы»). Комиссия вынесла рекомендацию, в соответствии с которой ей следует рассмотреть возможность рекомендации Генеральной Ассамблее провести пересмотр Положения, однако эта рекомендация не была принята. Можно предположить, что государства не сочли, что аномалии в Положении являются достаточно серьезными, с тем чтобы подвергать текст общему пересмотру.

Нынешние методы работы Комиссии четко не прописаны в Положении, которое должно толковаться в свете практики Комиссии и Генеральной Ассамблеи, складывавшейся в период с 1947 года. В то время как в Положении устанавливаются базовые рамки организации Комиссией, ее методы работы и указываются результаты ее работы, оно не играло ограничивающую роль. Однако оно, тем не менее, по-прежнему является отправной точкой для того, чтобы понять, как Комиссия функционирует.

После первой статьи, указывающей цель Комиссии, Положение подразделяется на три главы. Глава 1 (статьи 2–14) касается организации

Комиссии. Глава 2 (статьи 15–24) описывает ее функции. Глава 3 (статьи 25 и 26) касается сотрудничества с другими органами.

Статья 1, отражающая пункт 1(а) статьи 13 Устава, предусматривает, что Комиссия имеет своей целью «поощрение прогрессивного развития международного права и его кодификации». Она далее предусматривает, что «Комиссия занимается преимущественно вопросами публичного международного права, но она может рассматривать и вопросы, входящие в область частного международного права». Фактически, Комиссия не занимается частным международным правом, за исключением случаев, когда вопросы частного международного права возникают при рассмотрении вопросов публичного международного права (например, в связи с темой о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности).

Глава 1 касается состава Комиссии, процедур выдвижения кандидатов и их избрания, срока полномочий членов (первоначально составлявшего три года, однако продленного до пяти лет уже в 1950 году), их вознаграждения (которое по-прежнему является вопросом, вызывающим разногласия) и вопроса о том, где Комиссия должна собираться. Положение первоначально предусматривало, что Комиссия должна заседать в Нью-Йорке, однако это место заседаний было заменено на Женеву в 1955 году, поскольку Комиссия выразила мнение о том, что условия в Европейском отделении Организации Объединенных Наций являются более благоприятными с точки зрения эффективности той работы, которую должны выполнять члены Комиссии. Действительно, после своей первой сессии Комиссия почти всегда заседала в Женеве.

Первоначально в состав Комиссии входили 15 членов. Их число увеличилось до 21 в 1956 году, 25 в 1961 году и 34 в 1981 году. Члены Комиссии должны быть лицами, пользующимися признанным авторитетом в области международного права (статья 2). В тексте Положения косвенно подразумевается и из истории переговоров и последующей практики явствует, что они действуют в своем личном качестве, а не как представители государств.

Кандидатуры выставляются государствами. Избранными считаются (в максимальных пределах, установленных для каждой региональной группы) кандидаты, получившие наибольшее число голосов в Генеральной Ассамблее и, по меньшей мере, большинство голосов присутствующих и участвующих в голосовании. Максимальные пределы для каждой из пяти региональных групп устанавливаются резолюцией Генеральной Ассамблеи (см. резолюцию 36/39 Генеральной Ассамблеи от 18 ноября 1981 года). В Положении говорится, что избиратели должны иметь в виду, «что весь состав Комиссии в целом должен обеспечивать представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира». Случайные вакансии заполняются самой Комиссией.

Положение предусматривает, что Генеральный секретарь, поскольку у него для этого имеются возможности, предоставляет в распоряжение Комиссии персонал и обслуживание. Отдел кодификации Управления по правовым вопросам с самого начала вносил важный и существенный вклад в работу Комиссии, в частности, посредством проведения или заказа исследований как общего характера, так и по индивидуальным темам, включенным в повестку дня Комиссии. Тот факт, что члены Комиссии не работают в ней постоянно,

делает вклад этого Отдела еще более важным. Начальник Отдела кодификации выполняет функции Секретаря Комиссии.

Глава 2, озаглавленная «Функции Комиссии международного права», открывается статьей, определяющей для целей Положения «прогрессивное развитие международного права» и «кодификацию международного права» (статья 15). «Прогрессивное развитие» означает «подготовку конвенций по тем вопросам, которые еще не регулируются международным правом или по которым право еще недостаточно развито в практике отдельных государств». Выражение «кодификация» употребляется в смысле «более точной формулировки и систематизации норм международного права в тех областях, в которых имеются определенные положения, установленные обширной государственной практикой, прецедентами и доктриной».

Затем в этой главе излагаются отдельные процедуры для прогрессивного развития (часть А) и кодификации (часть В). В части А далее проводится различие между i) случаями, когда Генеральная Ассамблея передает Комиссии предложение, касающееся прогрессивного развития международного права (статья 16); и ii) случаями, когда планы и проекты многосторонних конвенций исходят от государств — членов Организации Объединенных Наций, главных органов, кроме Генеральной Ассамблеи, специализированных учреждений или «официальных органов, созданных межправительственными соглашениями для содействия прогрессивному развитию международного права и его кодификации» (статья 17).

В части В излагается единственная процедура кодификации. Она включает в себя важное положение, перечисляющее варианты возможных результатов работы Комиссии, положение, которое на практике представляется в равной степени подходящим для тем, сопряженных с прогрессивным развитием права. Комиссия может рекомендовать Генеральной Ассамблее а) не предпринимать никаких дальнейших действий, поскольку доклад уже опубликован; б) принять доклад к сведению или утвердить его; в) рекомендовать проект государствам — членам Организации Объединенных Наций для заключения конвенции; или д) созвать конференцию для заключения конвенции (статья 23).

Скоро стало ясно, что проведенное в Положении различие между прогрессивным развитием и кодификацией с тремя отдельными процедурами не является рабочим на практике. Согласно Бриггсу (*The International Law Commission*, p. 141), «с самого начала было понятно, что это различие по существу и на практике не имеет под собой основы, однако политические соображения стали причиной его включения в Положение». На практике Комиссия разработала по существу единую, при этом гибкую процедуру рассмотрения всех главных тем, используя основные характеристики процедур, предусмотренных в Положении. Они включают в себя неспешное продвижение в рамках первого и второго чтений при полном учете важности консультаций с государствами в ходе всего процесса как на индивидуальной основе, так и в рамках Шестого комитета.

Часть В содержит два положения, представляющих интерес для более широкой аудитории. Статья 18 предусматривает, что Комиссия «намечает из всей области международного права вопросы» в целях выбора тех тем, кодификация которых является «необходимой и желательной». На этом

основании Херш Лаутерпахт подготовил свое знаменитое исследование в области международного права, которое (вместе с исследованием 1971 года) было главным вдохновляющим фактором Комиссии на протяжении почти 50 лет. С 1992 года Рабочая группа по долгосрочной программе работы Комиссии занимается определением тем для возможного будущего рассмотрения Комиссией на основе набросков или резюме предварительно отобранных тем, подготовленных членами Комиссии или ее Секретариатом. На этой основе Рабочая группа регулярно рекомендует перечень тем для включения в долгосрочную программу работы Комиссии. В настоящее время при отборе тем Комиссия руководствуется этим перечнем.

В соответствии со статьей 24 Комиссия должна рассматривать «способы и средства, при помощи которых материалы, свидетельствующие о существовании обычного международного права, стали бы более доступными, как, например, путем компиляции и опубликования документов, определяющих установившуюся практику государств, судебных решений национальных и международных судов по вопросам международного права». Часть II представленного в 1950 году Комиссией доклада Генеральной Ассамблеи послужила поводом для ряда важных публикаций, международных и внутрисударственных, официальных и неофициальных, которые продолжают выпускаться по сей день, включая «Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций», “United Nations Legislative Series”, «Справочник по практике органов Организации Объединенных Наций» и “Reports of International Arbitral Awards”.

В главе 3 предусматривается, что Комиссии следует активно консультироваться с любым органом Организации Объединенных Наций и с «любой национальной или международной организацией, правительственной или неправительственной» (статьи 25 и 26). (Статьи 16 и 21 также касаются консультаций с научными учреждениями и отдельными экспертами.) Тенденция к более активным консультациям, как представляется, скорее всего будет продолжаться, особенно по мере того как Комиссия будет приступать к рассмотрению новых возникающих тем. Недавно Комиссия провела консультации с внешними экспертами по таким темам, как общие природные ресурсы, ответственность международных организаций и защита людей в случае бедствий. Будучи документом, подготовленным в 1947 году, Положение демонстрирует удивительную открытость для консультаций как с правительствами, так и с неправительственными органами и экспертами.

Соответствующие материалы

A. Документы

Лига Наций, резолюция Ассамблеи от 25 сентября 1931 года: *Records of the Twelfth Assembly, Plenary Meetings*, p. 135.

Резолюция 94 (I) Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1946 года (Прогрессивное развитие международного права и его кодификация).

Документы Организации Объединенных Наций по вопросу о развитии и кодификации международного права, подготовленные для Комитета по прогрессивному развитию международного права и его кодификации (включая

исторический обзор развития международного права и его кодификации на международных конференциях (A/АС.10/5 от 29 апреля 1947 года), *American Journal of International Law, Suppl.*, vol. 41, No. 4, 1947, p. 29–147.

Доклад Комитета по прогрессивному развитию международного права и его кодификации (A/АС.10/51, переиздан в качестве документа A/331), 17 июня 1947 года.

Доклад Подкомитета 2 Шестого комитета (A/С.6/193), 18 ноября 1947 года (перепечатан в *Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, вторая сессия, 1947 год, Шестой комитет, краткие отчеты, приложение, стр. 188 текста на английском языке, без текста проекта Положения*).

Резолюция 174 (II) Генеральной Ассамблеи от 21 ноября 1947 года (Учреждение Комиссии международного права).

Доклад Комиссии международного права о работе ее второй сессии, 5 июня — 29 июля 1950 года (A/1316, воспроизводится в Ежегоднике Комиссии международного права, 1950 год, часть II, стр. 367 текста на английском языке).

Резолюция 485 (V) Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1950 года (Изменение статьи 13 Положения о Комиссии международного права).

Доклад Комиссии международного права о работе ее третьей сессии, 16 мая — 27 июля 1951 года (A/1858, воспроизводится в Ежегоднике Комиссии международного права, 1951 год, том II, глава V, стр. 137–139 текста на английском языке).

Резолюция 984 (X) Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1955 года (Изменение статьи 12 Положения о Комиссии международного права: место заседаний Комиссии).

Резолюция 985 (X) Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1955 года (Изменение статьи 10 Положения о Комиссии международного права: срок полномочий членов Комиссии).

Резолюция 1103 (XI) Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1956 года (Изменения статей 2 и 9 Положения о Комиссии международного права).

Резолюция 1647 (XVI) Генеральной Ассамблеи от 6 ноября 1961 года (Расширение состава Комиссии международного права: изменение статей 2 и 9 Положения о Комиссии).

Резолюция 36/39 Генеральной Ассамблеи от 18 ноября 1981 года (Расширение состава Комиссии международного права).

Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок восьмой сессии, 1996 год (A/51/10 (Дополнение)), пункты 241–243.

В. Доктрина

Что касается материалов, «в значительной степени оформленных в виде юридических комментариев, касающихся Положения о Комиссии» (начиная с 1960-х годов), см. Н.В. Briggs. Информацию о более недавних событиях, см. часть II последнего издания «Работа Комиссии международного права».

H. W. Briggs, *The International Law Commission*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1965.

R. Y. Jennings, “The Progressive Development of International Law and its Codification”, *British Yearbook of International Law*, vol. 24, 1947, p. 301.

Y-L. Liang, “The General Assembly and the Progressive Development and Codification of International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 42, 1948, p. 66.

Y-L. Liang, “Le Développement et la codification du droit international”, *Recueil des Cours*, vol. 73, 1948-II, p. 411.

S. Rosenne, “The International Law Commission 1940–1959”, *British Yearbook of International Law*, vol. 36, 1960, p. 104.

P.S. Rao, “The International Law Commission”, in R. Wolfrum (Ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2008, online edition, [www.mpepil.com], visited on 1 December 2008.

Организация Объединенных Наций, «Работа Комиссии международного права», седьмое издание, 2007 год (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.07.V.9), том I, части I.3 и II.