

Глава VIII

ОДНОСТОРОННИЕ АКТЫ ГОСУДАРСТВ

А. Введение

208. В своем докладе о работе ее сорок восьмой сессии в 1996 году Комиссия предложила Генеральной Ассамблее включить право, касающееся односторонних актов государств, в качестве темы, подходящей для кодификации и прогрессивного развития международного права¹¹⁴⁸.

209. В пункте 13 своей резолюции 51/160 Генеральная Ассамблея, в частности, предложила Комиссии продолжить изучение темы "Односторонние акты государств" и определить ее объем и содержание.

210. На своей сорок девятой сессии в 1997 году Комиссия учредила Рабочую группу по данной теме, которая представила Комиссии доклад о целесообразности и возможности проведения исследования по данной теме, о ее возможной сфере охвата и содержании, а также план исследования по данной теме. На этой же сессии Комиссия рассмотрела и одобрила доклад Рабочей группы¹¹⁴⁹.

211. Также на своей сорок девятой сессии Комиссия назначила г-на Виктора Родригеса Седеньо Специальным докладчиком по данной теме¹¹⁵⁰.

212. В пункте 8 своей резолюции 52/156 от 15 декабря 1997 года Генеральная Ассамблея одобрила решение Комиссии включить данную тему в свою повестку дня.

213. На своей пятидесятой сессии в 1998 году Комиссия получила и рассмотрела первый доклад Специального докладчика по данной теме¹¹⁵¹. В результате обсуждения Комиссия постановила вновь учредить Рабочую группу по односторонним актам государств.

214. Рабочая группа представила Комиссии доклад о вопросах, касающихся сферы охвата данной темы, принятого подхода, определения односторонних актов и будущей работы Специального докладчика. На этой же сессии Комиссия рассмотрела и одобрила доклад Рабочей группы¹¹⁵².

215. На своей пятьдесят первой сессии в 1999 году Комиссия получила и рассмотрела второй доклад Спе-

циального докладчика по этой теме¹¹⁵³. По результатам обсуждения Комиссия постановила вновь учредить Рабочую группу по односторонним актам государств.

216. Рабочая группа представила Комиссии доклад по следующим вопросам: *a)* основные элементы рабочего определения односторонних актов в качестве отправной точки для будущей работы по этой теме, а также для сбора информации о соответствующей практике государств; *b)* определение общих установок, в соответствии с которыми должен проводиться сбор информации о практике государств и *c)* направление дальнейшей работы Специального докладчика. В связи с указанным выше пунктом *b)* Рабочая группа наметила руководящие принципы составления вопросника для рассылки государствам Секретариатом в консультации со Специальным докладчиком с просьбой представить материалы и данные относительно их практики в области односторонних актов, а также изложить их позицию по некоторым аспектам изучения данной темы Комиссией международного права.

217. На своей пятьдесят второй сессии в 2000 году Комиссия рассмотрела третий доклад Специального докладчика по данной теме¹¹⁵⁴ наряду с текстом полученных от государств ответов¹¹⁵⁵ на вопросник по данной теме, направленный им 30 сентября 1999 года. На своем 2633-м заседании 7 июня 2000 года Комиссия приняла решение передать пересмотренные проекты статей с 1 по 4 в Редакционный комитет и пересмотренный проект статьи 5 в Рабочую группу по данной теме.

В. Рассмотрение темы на данной сессии

218. На нынешней сессии Комиссии был представлен четвертый доклад Специального докладчика (A/CN.4/519).

219. Комиссия рассмотрела четвертый доклад Специального докладчика на своих 2693, 2695 и 2696-м заседаниях, соответственно, 20, 25 и 26 июля 2001 года.

1. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫМ ДОКЛАДЧИКОМ СВОЕГО ЧЕТВЕРТОГО ДОКЛАДА

220. Специальный докладчик указал, что его четвертый доклад посвящен двум фундаментальным вопро-

¹¹⁴⁸ *Ежегодник...*, 1996 год, том II (часть вторая), стр. 124, документ A/51/10, пункт 248, и приложение II.

¹¹⁴⁹ *Ежегодник...*, 1997 год, том II (часть вторая), стр. 72-74, пункты 194 и 196-210.

¹¹⁵⁰ Там же, стр. 75, пункт 212, и стр. 79, пункт 234.

¹¹⁵¹ *Ежегодник...*, 1998 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/486.

¹¹⁵² Там же, том II (часть вторая), стр. 68-69, пункты 192-201.

¹¹⁵³ *Ежегодник...*, 1999 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/500 и Add.1.

¹¹⁵⁴ *Ежегодник...*, 2000 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/505.

¹¹⁵⁵ Там же, документ A/CN.4/511.

сам: определению критерия, который должен лежать в основе классификации односторонних актов, и толкованию односторонних актов в контексте норм, применимых ко всем односторонним актам независимо от их материально-правового содержания.

221. Специальный докладчик отметил, что доклад был подготовлен на основе обширной литературы, замечаний членов Комиссии и правительств, а также юриспруденции и некоторой упомянутой в нем государственной практики. Им было подчеркнуто, что после периода первоначального скептицизма большинство правительств оценивают проведенную по этой теме работу более положительным образом. Кроме того, он отметил важность согласования Общей части темы, особенно ее структуры, при этом разработка проектов статей по особым категориям односторонних актов на данный момент не представляется ни реальной, ни целесообразной.

222. Специальный докладчик отметил, что от Комиссии требуются указания по вопросам, относящимся к причинам недействительности односторонних актов и определению момента наступления правовых последствий одностороннего акта, что в свою очередь ведет к определению момента, с которого акт имеет силу или может быть применен. Он объяснил, что принципиально важно проводить различие между моментом, с которого акт вступает в силу и порождает правовые последствия, продолжая сохранять свой односторонний характер, и моментом его материализации, когда акт приобретает определенный элемент двусторонности, никогда при этом не утрачивая своего чисто одностороннего характера.

223. Что касается вопроса о молчании применительно к односторонним актам, Специальный докладчик отметил, что молчание не может быть определено как правовой акт в том смысле, в котором это понятие используется Комиссией.

224. Говоря о толковательных заявлениях, Специальный докладчик указал, что в целом они увязаны с предшествующим текстом, однако, по его мнению, в тех случаях, когда заявления выходят за рамки обязательств, содержащихся в договоре, заявления становятся независимыми актами, в соответствии с которыми государство может брать на себя международные обязательства; таким образом эти толковательные заявления будут относиться к категории односторонних актов, подпадающих под сферу охвата данной темы.

225. В отличие от этого, контрмеры, по мнению Специального докладчика, не могут рассматриваться в том же контексте, поскольку являются реакцией государства и в силу этого лишены необходимой автономии и не сформулированы явно с намерением породить правовые последствия.

226. Специальный докладчик указал, что классификация односторонних актов затруднительна; акт может квалифицироваться по-разному и относится как к одной, так и нескольким категориям классических одно-

сторонних актов. Он предложил использовать классификацию, основанную на критерии правовых последствий. Таким образом, будет иметься две основных категории: акты, в силу которых государство берет обязательство, и акты, которыми государство подтверждает какое-либо право. К первой категории относится обещание, отказ и даже признание; ярко выраженным примером актов второй категории является протест. Докладчик также предложил, чтобы Комиссия сосредоточила свое внимание на актах, относящихся к первой из вышеупомянутых категорий.

227. Что касается толкования односторонних актов и применимых правил, то, по мнению Специального докладчика, правила толкования, содержащиеся в Венской конвенции 1969 года, могут явиться подходящей основой для разработки правил толкования односторонних актов, о чем свидетельствует ряд арбитражных решений. Такие правила толкования должны быть едиными для всех односторонних актов. В связи с этим он отметил, что добросовестное толкование акта с учетом контекста, в котором он имел место, будет, безусловно, применимо к односторонним актам. Контекст также включает, для целей толкования, преамбулярную часть заявления и приложения. По мнению Специального докладчика, последующая практика также может быть важной для толкования односторонних актов.

228. С другой стороны, в целях толкования одностороннего акта нельзя обращаться к предмету и цели договора: это объясняется тем, что он составлен в терминах, конкретно применимых к договорным отношениям. Специальный докладчик полагает, что такие дополнительные средства толкования, как подготовительная работа и условия, в которых односторонний акт имел место, могут быть учтены при толковании акта. Подготовительная работа, хотя она во многих случаях труднодоступна, тем не менее может быть полезна как субсидиарное средство толкования, на что указывает приведенная в докладе юриспруденция. Существует также практика международных трибуналов, которые прибегают к изучению обстоятельств в целях толкования намерения государства, совершающего односторонний акт.

229. В заключение Специальный докладчик указал, что два предложенных им проекта статей¹¹⁵⁶, об общем

¹¹⁵⁶ Проект статьи *а* гласит:

Статья а) Общее правило толкования

1. Односторонний акт должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением слов, используемых в заявлении в их контексте, а также в свете намерения государства-автора.

2. Для целей толкования одностороннего акта контекст охватывает, кроме текста, его преамбулу и приложения.

3. Наряду с контекстом должны учитываться любая последующая практика осуществления акта и любая соответствующая норма международного права, применяемая в отношениях между государством-автором или государствами-авторами и государством-адресатом или государствами-адресатами.

правиле толкования и о дополнительных средствах толкования, основываются на положениях Венской конвенции, видоизмененных с учетом специфики одностороннего акта.

2. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ПРЕНИЙ

230. Несколько членов Комиссии вновь подчеркнули важность данной темы и выразили удовлетворение по поводу содержащихся в докладе ссылок на доктрину и судебные решения по правовым актам, хотя также было заявлено, что дополнительная фактологическая информация по приведенным делам была бы очень полезна для анализа правовой действительности и последствий односторонних актов.

231. Было отмечено, что следует уделять больше внимания инцидентности односторонних актов, хотя это может оказаться достаточно сложным, поскольку трибуналы рассматривают односторонние акты, в условиях когда им мало на что можно было бы опереться.

232. Несколько членов высказали мнение, что тема односторонних актов непригодна для кодификации, особенно в свете трудностей с определением и классификацией. Они считают, что акцент на автономии актов и на концепции "акта" продолжает вызывать трудности; в этом отношении предпочтительней выражение "матрица поведения" государства, которая требует какой-либо реакции со стороны другого государства.

233. Было также высказано мнение, что обсуждение связанных с данной темой сугубо теоретических вопросов ведет к тому, что исчезает даже та относительная ясность, которой удалось достичь, и что более прагматический подход к данной теме был бы более продуктивным.

234. Что касается сферы охвата темы, было отмечено, что он остается слишком узким и должен быть распространен на неавтономные односторонние акты. Кроме того, была высказана надежда на то, что вопрос об эс-топпеле, и особенно о его связи с отказом и молчанием, будет проработан дополнительно. Тем не менее было высказано также мнение о пользе сохранения ограниченного определения односторонних актов, охватывающего те акты, которые порождают права и обязательства в качестве источника международного права.

235. Было обращено внимание на то, что в ряде случаев, таких, как оккупация, для наступления правовых последствий требуется целый ряд односторонних актов,

в то время как четвертый доклад, как представляется, ограничивается отдельными односторонними актами. Были также высказаны сомнения относительно целесообразности обращения к толковательным заявлениям и контрмерам в контексте односторонних актов.

236. В отношении предложенной Специальным докладчиком классификации односторонних актов были высказаны различные мнения. Согласно одному мнению, существуют акты, которые относятся к обеим категориям, как, например, заявление о нейтралитете, в соответствии с которым государство не только берет на себя обязательство, но и подтверждает свои права, а также объявление войны. По другому мнению, вторая предложенная категория, а именно односторонние акты, которыми государство подтверждает свои права, должна быть распространена на акты, которые подтверждают либо порождают права. Еще одно мнение состояло в том, что предложенная классификация, и особенно вторая категория, где требуется дополнительно уточнить концепцию подтверждения прав, вызывает серьезные сомнения; например, включает ли данная категория подтверждение прав на территорию. Было также отмечено, что правовая практика не отражает те категории односторонних актов, которые обычно существуют в теории.

237. Была также отмечена возможность разработать дополнительные критерии для классификации односторонних актов, как было предложено некоторыми государствами. Это, в свою очередь, послужит подготовке комплекса проектов статей на основе юриспруденции МС и практики государств; Специальный докладчик сможет затем продумать вопрос о разработке отдельных руководящих принципов для определения того, к какой категории может или не может быть применимо некоторое общее правило.

238. Было высказано также противоположное мнение о том, что сама по себе классификация не столь важна и даже вызывает ненужную путаницу; в этой связи было отмечено, что в юриспруденции гораздо большее значение придается установлению того, имеет ли акт обязательный характер, а не его типологии.

239. Различные мнения были высказаны относительно предложенных Специальным докладчиком двух проектов статей о толковании односторонних актов. Согласно одному мнению, вопрос о толковании является преждевременным, поскольку его можно отложить до того времени, когда будет подготовлен всеобъемлющий комплекс проектов статей.

240. Было также отмечено, что слово "толкование" используется в главе II четвертого доклада двояко: и как означающее методологию выяснения того, является ли акт односторонним, и лишь во вторую очередь – в его обычном смысле. Также было высказано мнение, что, как представляется, определение критерия подлинно односторонней природы акта в докладе смешивается с толкованием *stricto sensu* самого одностороннего акта.

241. Несколько членов согласились с мнением Специального докладчика о том, что положения Венских кон-

(продолжение сноски 1156)

Проект статьи *b* гласит:

Статья b) Дополнительные средства толкования

Возможно обращение к дополнительным средствам толкования, в частности к подготовительным материалам и к обстоятельствам формулирования акта, чтобы подтвердить значение, вытекающее из применения статьи *a* или определить значение, когда толкование в соответствии со статьей *a*

a) оставляют значение двусмысленным или неясным; или

b) приводят к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными.

венций 1969 и 1986 годов могут быть основой для разработки правил толкования односторонних актов, однако другие считали, что указанные положения носят слишком общий характер и поэтому не могут быть использованы с данной целью. Положениям Конвенций нельзя следовать по аналогии ввиду достаточно уникального характера односторонних актов; например, в случае односторонних актов подготовительная работа может отстоять от них на несколько десятилетий. Отсюда вытекает, что использование указанных положений должно быть минимальным.

242. Было высказано утверждение, что в числе правил толкования может быть разработано одно, аналогичное базовому правилу, установленному применительно к договорам пунктом 1 статьи 31 Венской конвенции 1969 года, и предусматривающее, что акт должен толковаться добросовестно, в соответствии с обычным значением слов, используемых в акте в их контексте, а также в свете его цели.

243. Было отмечено, что в целях толкования не следует упускать из вида предмет и цель одностороннего акта. В этой связи было отмечено, что намерение государства при принятии им одностороннего акта важно в двух ситуациях: когда необходимо определить наличие одностороннего акта, – вопрос, который был центральным в деле *Nuclear Tests*¹¹⁵⁷, – и при установлении того, как акт должен толковаться, хотя не всегда возможно провести четкое различие между двумя этими вопросами.

244. Было сделано заявление о том, что предложенные проекты статей содержат ряд противоречивых элементов, поскольку они постулируют намерение в качестве первичного критерия, но при этом относят к дополнительным средствам толкования основные источники, с помощью которых устанавливается намерение при принятии одностороннего акта, а именно: подготовительную работу и обстоятельства, относящиеся ко времени, когда акт был сформулирован. Были высказаны определенные сомнения относительно придания намерению главенствующего значения при толковании односторонних актов, в связи с чем было выражено предпочтение подходу МС, который уделяет намерению должное внимание, однако не истолковывает односторонние акты в свете намерения. Иные государства, чем государство-автор, правомочны исходить из акта *per se*, а не из намерения, которое может быть субъективным и во многих случаях трудноуловимым. Однако, в соответствии с одним высказанным мнением, решающим фактором при толковании односторонних актов должно быть реальное волеизъявление государства-автора, поскольку зачастую содержание одностороннего акта не соответствует реальному волеизъявлению государства, когда, например, акт принимается под сильным давлением других государств или международного общественного мнения и связывает государство таким образом, что это выходит за пределы того, что оно само сочло бы необходимым. Итак, возникает дихотомия между реальным и декларируемым волеизъявлением госу-

дарства, что говорит в пользу ограничительного толкования одностороннего акта.

245. Было отмечено, что проект статьи 1 об односторонних актах не ограничивает эти акты письменной формой и что при условии сохранения такого определения правила толкования должны быть соответствующим образом перефразированы, поскольку положения Венской конвенции 1969 года относятся к письменным соглашениям. Было также указано, что, в отличие от договоров, в случае односторонних актов больший акцент следует делать на субъективном толковании.

246. Были высказаны определенные сомнения относительно применимости к односторонним актам понятия преамбулы. В отношении контекста как средства толкования одностороннего акта было заявлено, что концепцию следует расширить с включением в нее односторонних актов, принимаемых в связи с договорами.

247. Некоторые члены выразили мнение о том, что подготовительная работа в качестве дополнительного средства толкования одностороннего акта приемлема при том условии, что эта работа будет разумным образом доступна для государства, имеющего право исходить из данного акта.

248. Был внесен ряд редакционных поправок по двум предложенным проектам статей. Несколько членов Комиссии поддержали идею подготовки Специальным докладчиком доклада, содержащего консолидированный текст проектов статей, предложенных им до настоящего времени, и измененные варианты двух новых проектов статей по вопросу о толковании с учетом выраженных членами Комиссии мнений.

3. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА

249. Подводя итоги состоявшейся дискуссии, Специальный докладчик отметил, что, хотя по-прежнему сохраняются определенные сомнения с учетом связанных с разработкой данной темы сложностей, большинство членов Комиссии убеждены в важности темы об односторонних актах и считают, что работу над темой следует продолжить.

250. Говоря о классификации односторонних актов, Специальный докладчик высказал свое предпочтение предложению, содержащемуся в его четвертом докладе, хотя не исключил возможности изучения на более позднем этапе классических односторонних актов, упомянутых в доктрине. Структура комплекса проектов статей должна основываться на классификации актов, и критерий классификации по правовым последствиям представляется действенным, что, однако, не исключает анализа самих правовых последствий каждого одностороннего акта.

251. Что касается вопроса о практике государств, он считает, что частично она отражена в юриспруденции, однако согласен с необходимостью получить дополни-

¹¹⁵⁷ См. сноску 196, выше.

тельные данные о такой практике. В этой связи он указал, что Рабочая группа изучает вопрос об обращении к государствам с просьбой предоставить дополнительную информацию о практике государств в отношении односторонних актов.

252. По вопросу о правилах толкования односторонних актов Специальный докладчик вновь подтвердил свое мнение, что они применимы ко всем категориям односторонних актов и могут поэтому быть включены в Общую часть комплекса проекта статей. Он согласился с необходимостью проводить различие между декларированным и реальным волеизъявлением государства, однако подчеркнул, что первое обеспечивает гораздо большую правовую определенность и безопасность международно-правовых отношений.

253. Что касается того обстоятельства, что подготовительная работа необязательно доступна всем иным государствам, помимо государства-автора, а это ставит

другие государства в невыгодное положение, Специальный докладчик предложил, чтобы подготовительная работа рассматривалась в качестве части соответствующих обстоятельств, при которых имеет место односторонний акт.

4. РАБОЧАЯ ГРУППА

254. На своем 2695-м заседании 25 июля 2001 года Комиссия учредила Рабочую группу открытого состава. Рабочая группа по односторонним актам государств под председательством Специального докладчика провела два заседания 25 июля и 1 августа 2001 года. Комиссия на своем 2701-м заседании 3 августа 2001 года приняла к сведению устный доклад Председателя Рабочей группы. По рекомендации Рабочей группы Комиссия обратилась к секретариату с поручением направить правительствам вопросник с просьбой предоставить дополнительную информацию о их практике в области формулирования и толкования односторонних актов.