

ГЛАВА IX

ОДНОСТОРОННИЕ АКТЫ ГОСУДАРСТВ

А. Введение

275. В докладе о работе своей сорок восьмой сессии (1996 год) Комиссия предложила Генеральной Ассамблее включить право, касающееся односторонних актов государств, в качестве темы, подходящей для кодификации и прогрессивного развития международного права¹⁷⁹.

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

277. На своей сорок девятой сессии (1997 год) Комиссия учредила Рабочую группу по данной теме, которая представила Комиссии доклад о целесообразности и осуществимости 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 группы¹⁸⁰.

278. Также на своей сорок девятой сессии Комиссия назначила г-на Виктора Родригеса Седеньо Специальным докладчиком по данной теме¹⁸¹.

279. В пункте 8 своей резолюции 52/156 Генеральная Ассамблея одобрила решение Комиссии включить данную тему в свою программу работы.

280. На своей пятидесятой сессии (1998 год) Комиссия получила и рассмотрела первый доклад Специального докладчика по данной теме¹⁸². В результате обсуждения Комиссия постановила вновь учредить Рабочую группу по односторонним актам государств.

281. Рабочая группа представила Комиссии доклад о вопросах, касающихся сферы охвата данной темы, принятого подхода, определения одностороннего акта и будущей работы

¹⁷⁹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/51/10), пункт 249 и стр. 324-325.*

¹⁸⁰ Там же, *пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/52/10), пункты 194, 196-210.*

¹⁸¹ Там же, пункты 212 и 234.

¹⁸² A/CN.4/486.

Специального докладчика. На этой же сессии Комиссия рассмотрела и одобрила доклад Рабочей группы¹⁸³.

282. На своей пятьдесят первой сессии (1999 год) Комиссия получила и рассмотрела второй доклад Специального докладчика по этой теме¹⁸⁴. По результатам обсуждения Комиссия постановила вновь учредить Рабочую группу по односторонним актам государств.

283. Рабочая группа представила Комиссии доклад по следующим вопросам:
а) 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; б) определение общих установок, в соответствии с которыми должен проводиться сбор информации о практике государств; в) направление дальнейшей работы Специального докладчика. В связи с указанным выше пунктом б) 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.

284. На своей пятьдесят второй сессии (2000 год) Комиссия рассмотрела третий доклад Специального докладчика по данной теме¹⁸⁵ наряду с текстом полученных от государств ответов¹⁸⁶ 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 1-4 в Редакционный комитет и пересмотренный проект статьи 5 в Рабочую группу по данной теме.

285. На своей пятьдесят третьей сессии (2001 год) Комиссия рассмотрела четвертый доклад Специального докладчика¹⁸⁷ и учредила Рабочую группу открытого состава. По рекомендации этой Рабочей группы Комиссия просила распространить среди

¹⁸³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/53/10), пункты 192-200.*

¹⁸⁴ A/CN.4/500 и Add.1.

¹⁸⁵ A/CN.4/505.

¹⁸⁶ A/CN.4/500 и Add.1.

¹⁸⁷ A/CN.4/519.

правительств вопросник, предложив им представить дальнейшую информацию относительно их практики формулирования и толкования односторонних актов.

286. На своей пятьдесят четвертой сессии (2002 год) Комиссия рассмотрела пятый доклад Специального докладчика¹⁸⁸, а также текст полученных от государств ответов на вопросник по данной теме, распространенный 31 августа 2001 года¹⁸⁹. Комиссия учредила также Рабочую группу открытого состава.

287. На своей пятьдесят пятой сессии (2003 год) Комиссия рассмотрела шестой доклад Специального докладчика¹⁹⁰.

288. На своем 2771-м заседании Комиссия учредила Рабочую группу открытого состава по односторонним актам государств под председательством г-на Алена Пелле. Рабочая группа провела шесть заседаний.

289. На своем 2783-м заседании 31 июля 2003 года Комиссия рассмотрела и приняла рекомендации, содержащиеся в Частях 1 и 2 доклада Рабочей группы и касающиеся сферы охвата темы и метода работы¹⁹¹.

290. На своей пятьдесят шестой сессии (2004 год) Комиссия рассмотрела седьмой доклад Специального докладчика¹⁹².

291. На своем 2818-м заседании 16 июля 2004 года Комиссия учредила Рабочую группу открытого состава по односторонним актам государств под председательством г-на Алена Пелле. Рабочая группа провела четыре заседания.

292. На своем 2829-м заседании 5 августа 2004 года Комиссия приняла к сведению устный доклад Рабочей группы.

¹⁸⁸ A/CN.4/525 и Add. 1, Согг.1, Согг.2 (только на арабском и английском языках) и Add.2.

¹⁸⁹ A/CN.4/524.

¹⁹⁰ A/CN.4/534.

¹⁹¹ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/58/10)*, пункты 303-308.

¹⁹² A/CN.4/542 и Согг.1 (только на французском языке), Согг.2 и Согг.3.

293. Рабочая группа приняла решение сохранить достаточно документированную подборку односторонних актов для проведения углубленного анализа. Она также составила схему, позволяющую использовать единообразные аналитические инструменты¹⁹³. Отдельные члены Рабочей группы отобрали ряд исследований, которые будут проводиться в соответствии с установленной схемой. Было решено, что эти исследования будут препровождены Специальному докладчику до 30 ноября 2004 года. Было принято решение поручить Специальному докладчику подготовить обобщенный материал на основе исключительно этих исследований, которые он примет во внимание, с тем чтобы изложить соответствующие выводы в своем восьмом докладе.

В. Рассмотрение темы на данной сессии

294. На данной сессии Комиссии был представлен восьмой доклад Специального докладчика (A/CN.4/557), который она рассмотрела на своих 2852, 2853, 2854 и 2855-м заседаниях 15, 19, 20 и 21 июля 2005 года.

1. Представление Специальным докладчиком его восьмого доклада

295. Представляя свой восьмой доклад об односторонних актах государств, Специальный докладчик напомнил о том, что Рабочая группа под председательством г-на Пелле провела отбор и анализ некоторых примеров практики государств в соответствии с разработанной ею схемой¹⁹⁴.

296. Специальный докладчик напомнил также о дискуссиях в Шестом комитете, в ходе которых была подчеркнута необходимость разработки определения односторонних актов, а также некоторых общих норм, которые могли бы к ним применяться. Такое определение должно быть достаточно гибким, с тем чтобы у государств имелось некоторое пространство для маневра.

297. В первом разделе доклада достаточно подробно представлено 11 примеров или типов различных односторонних актов. Эти примеры представляют собой достаточно широкую и репрезентативную выборку односторонних актов от дипломатической ноты о признании суверенитета какого-либо государства над архипелагом до заявлений властей

¹⁹³ Эта схема включает следующие элементы: а) дата; б) автор/орган; с) полномочия автора/органа; d) форма; e) содержание; f) контекст и обстоятельства; g) цель; h) адресаты; i) реакция адресатов; j) реакция третьих сторон; k) основания; l) осуществление; m) изменение; n) прекращение/отзыв; o) юридическая сфера охвата; p) решение судьи или арбитра; q) замечания; r) литература.

¹⁹⁴ Там же.

страны, принимающей Организацию Объединенных Наций, об освобождении от налогов и других привилегиях и иммунитетах.

298. Среди отобранных случаев были также заявления общего характера, в частности об отказе от суверенитета над территорией и о выражении протеста относительно правовых режимов территориальных вод прибрежных государств бассейна Каспийского моря.

299. Второй раздел доклада содержал выводы, полученные на основе анализа этих примеров. Было отмечено широкое разнообразие содержания, форм, авторов и адресатов этих актов. Адресатами могли быть конкретные государства, международные организации, группы государств или международное сообщество в целом.

300. Специальный докладчик выразил надежду на то, что обсуждение актов, проанализированных в его докладе, будет конструктивным и в конечном счете приведет к выработке определения односторонних актов государств, в котором также будут учтены пожелания, высказанные в Шестом комитете.

2. Краткое изложение прений

301. Многие члены Комиссии выразили удовлетворение по поводу примеров, которые были проанализированы в восьмом докладе, а также заявили о том, что сохраняют интерес к данной теме. Однако некоторые члены отметили, что выводы должны были изложены более развернуто.

302. По мнению некоторых членов Комиссии, после изучения примеров, приведенных в восьмом докладе, представляется очевидным, что больше не может быть сомнений в существовании односторонних актов, влекущих за собой правовые последствия и создающих четкие обязательства, - утверждение, которое может быть подтверждено международной судебной практикой¹⁹⁵.

303. С другой стороны, по мнению ряда членов Комиссии, многообразие последствий и важная роль контекста, в котором формулируются эти акты, весьма затрудняют разработку "теории" или "режима" односторонних актов. Однако, по мнению других членов, установление такого режима возможно. Было отмечено, что если некоторые факторы, такие, как дата или, в известных случаях, форма актов, как представляется, не

¹⁹⁵ *Legal status of Eastern Greenland*, P.C.I.J., Reports, Ser. A/B, No. 43, p. 22 at p. 71; *Nuclear Tests (Australia v. France)* I.C.J. Reports, 1974, p. 253 at pp. 266-267; *Nuclear Tests (New Zealand v. France)* I.C.J. Reports, 1974, p. 457 at pp. 471-472; *Temple of Preah Vihear, Cambodia v. Thailand*, I.C.J. Reports, 1962, p. 6 at 21.

играют решающей роли, то, напротив, другие понятия, такие, как содержание акта, автор и его компетенция, судя по всему, являются важнейшими элементами при их определении. С этой точки зрения, не следует упускать из виду роль адресатов, их реакцию, а также реакцию третьих сторон. Поэтому было отмечено, что уже изученная практика, обогащенная, при необходимости, дополнительным изучением других актов (в частности, таких, по которым были вынесены решения Международного Суда, как, например, пограничный спор между Буркина-Фасо и Республикой Мали)¹⁹⁶, может представлять собой основу для выработки четко сформулированного, но в то же время достаточно гибкого определения. Можно также предусмотреть возможность расширения круга лиц, способных действовать от имени государства, помимо тех, которые перечислены в статье 7 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, путем изучения случаев заявлений со стороны других представителей органов исполнительной власти, законодательных актов и судебных решений. Кроме того, следует определиться по поводу некоторых терминологических вопросов (отличие односторонних актов *stricto sensu* от поведения), а также вопросов, относящихся к форме односторонних актов (например, письменные или устные заявления). В дальнейшем можно было бы изучить последствия односторонних актов, а также вопрос об ответственности в случае нарушений вытекающих из них обязательств.

304. Было отмечено, что интерес данной темы заключается в том, чтобы указать государствам, в какой степени они могут быть связаны своими собственными добровольными обязательствами. Поэтому необходимо определить условия, при которых могут применяться меры принуждения, чтобы избежать "сюрпризов".

305. Следовательно, после выработки определения (которое могло бы охватывать несколько, по возможности, максимально точно сформулированных проектов статей) Комиссии необходимо будет изучить вопрос о полномочиях и компетенции автора одностороннего акта. С другой стороны, было бы преждевременно изучать поведение государств, которое может повлечь за собой последствия, эквивалентные последствиям односторонних актов.

¹⁹⁶ *Frontier Dispute (Burkina Faso v. Mali)*, I.C.J. Reports, 1986, p. 554.

306. Что касается действительности односторонних актов - одного из наиболее сложных аспектов данной темы, который связан с полномочиями и компетенцией их автора, то было бы полезно провести сравнение с соответствующими положениями Венской конвенции о праве международных договоров, с тем чтобы определить иерархию и распределение компетенции между международным и внутренним правом в том, что касается формулирования и осуществления международных обязательств.

307. Было высказано мнение о том, чтобы подготовить "итоговый отчет" о работе Комиссии по этой теме в виде декларации, дополненной общими или предварительными выводами, с изложением всех пунктов, которые были приняты путем консенсуса. Точкой отсчета для таких выводов мог бы стать тот факт, что международное право приписывает определенные правовые последствия актам государств, формулируемым по собственному усмотрению и без необходимости получения поддержки со стороны других государств. Эти выводы могли бы также касаться формы (письменной или устной) односторонних актов, их последствий, их широкого многообразия, их связи с принципом добросовестности, даты их формулирования и даты, с которой они начинают иметь последствия, а также поведения, посредством которого государства выражают свою волю, влекущую за собой правовые последствия.

308. Было отмечено, что для выработки таких предварительных выводов необходимо будет принять во внимание такие другие факторы, как реакция адресатов или внутренние процедуры, использованные для осуществления одностороннего акта.

309. Важно также не упускать из виду необходимость сохранения за государствами свободы выступать с политическими заявлениями в любой момент, не чувствуя себя принуждаемыми возможностью принятия юридических обязательств.

310. Согласно другой точке зрения, акты, именуемые односторонними, являются столь различными, а также многообразными и разнородными по своему характеру, что, их, по-видимому, невозможно кодифицировать в виде проектов статей. Перечень не может быть исчерпывающим, а следовательно возникают вопросы относительно целесообразности этой задачи. Можно даже задаться вопросом о том, является ли их основание, т.е. юридический акт, достаточно универсальным и признанным понятием. Следовательно, "описательное" исследование было бы наилучшим способом рассмотрения данной темы с учетом того, что контекст совершения этих актов играет главную роль в деле их квалификации. К тому же, этот решающий контекстуальный элемент отличает их от режима, установленного международными договорами. Даже наличия международной судебной практики, точно соответствующей требованиям или конкретным причинам, лежащим в основе каждого случая, недостаточно для того, чтобы оправдать сугубо теоретический порядок рассмотрения односторонних актов. Подготовка

проектов статей может вызвать недоразумения и внести неясность в тему, которая уже является запутанной и трудной.

311. Было также отмечено, что односторонние акты можно квалифицировать как таковые только *ex post facto*. По сути они представляют собой пусковой механизм, действие которого может приводить к предоставлению прав третьим государствам (но не к возложению на них обязательств). Именно этой особенностью они отличаются от договоров, действующих строго в рамках взаимности. По сути дела эти акты находятся на необходимом "пороге", который, однако, недостаточен для того, чтобы представлять собой соответствующую аналитическую модель. Определить этот порог, который по своему характеру является неясным и меняющимся, по-видимому, исключительно трудно.

312. С другой стороны, было отмечено, что речь как раз шла о точном определении этого порога, за которым возникает ответственность государств, хотя он представляется размытым и его трудно уловить. Но даже если такое определение давалось бы *ex post facto*, не следовало бы допускать, чтобы оно носило произвольный характер. Вместе с тем важно создать, посредством кодификации, механизм, позволяющий определять такие акты даже *ante factum*. Кроме того, было бы неверно говорить о том, что посредством таких актов государства не могут возлагать обязательства на другие государства. Акты, касающиеся делимитации морских пространств, свидетельствуют об обратном. Было также высказано мнение о том, что по сути Комиссии нужно определить законность или действительность односторонних актов.

313. Было также подчеркнута, что намерения государств остаются решающим фактором. Если намерение взять на себя обязательства или создать юридические обязательства зависит от обстоятельств и контекста, то для его определения часто обязательна форма. С другой стороны, тот факт, что форма сама по себе, как представляется, не играет решающей роли в квалификации одностороннего акта, отличает его от международных договоров.

314. По мнению ряда членов Комиссии, в любом случае было бы трудно договориться по общим правилам, и, следовательно, Комиссии надлежит ориентироваться на директивы или принципы, которые могли бы помогать государствам и направлять их действия при обеспечении большей степени определенности в данной области.

315. Также было отмечено, что для того, чтобы тема была тщательно проработана, помимо намерений государства, условий, разрешения, полномочий или компетенции и правоспособности автора и решающих факторов, которые наполняют акт его юридическим содержанием, следует рассматривать возможность отзыва одностороннего акта. Если такие акты не являются предметом согласия со стороны других государств или

они не порождают законных ожиданий у этих государств, или трактуются как действительные правовые обязательства других государств, то теоретически они могли бы свободно отзываться.

316. Несколькими членами Комиссии было отмечено, что односторонние акты, которые следовало бы рассмотреть, являются преимущественно самостоятельными актами, квалифицируемыми как источники международного права, а не как акты, берущие начало в обычноправовом источнике. Термин "самостоятельные акты" не следует смешивать с автономативными актами (т.е. взятием автором обязательств на себя) и гетеронормативными актами (возложением обязательств на другие государства).

3. Заключительные замечания Специального докладчика

317. Подводя итоги прениям, Специальный докладчик отметил существенную трудность определения односторонних актов в качестве источников международного права. Хотя некоторые члены Комиссии сочли, что приступить к кодификации односторонних актов нецелесообразно, установление принципов, которые позволили бы квалифицировать правовые режимы, применимые к таким актам, несомненно, способствовало бы повышению уровня определенности и стабильности в международных отношениях. Кроме того, следовало бы сохранить баланс между гарантией доверия и стабильности и свободой действия государств.

318. С учетом свободы действий государств, само собой разумеется, что существуют политические акты, которые не предполагают принятия государствами юридических обязательств. Хотя иногда трудно провести различие между этими двумя типами актов, тем не менее намерение государств взять на себя обязательства представляет собой важный аспект их квалификации.

319. То обстоятельство, что односторонним актом может быть установлено правоотношение с одним или более государствами, не означает, что мы обязательно имеем дело с актом договорного характера.

320. Поведение государства также должно быть рассмотрено в связи с односторонним актом, хотя, возможно, этим следует заняться на одном из последующих этапов.

321. Согласование общей позиции относительно определения оказалось нелегкой задачей; в любом случае необходимо было принять во внимание целый ряд факторов или элементов, не связанных с актом.

322. Что касается правовых последствий, то хотя они весьма многообразны (обещания, отказ, признание и т.д.), их следует рассматривать с точки зрения их соответствия международному праву.

323. Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года могла бы послужить рамками и руководством при разработке некоторых принципов, касающихся односторонних актов, но ее положения не следует переносить или воспроизводить в полном объеме в силу того, что договоры и односторонние акты отличаются по своему характеру.

324. Выводы Специального докладчика, содержащиеся в его докладе, были намеренно оставлены лаконичными; они были результатом изучения конкретных случаев из практики, и они могут быть дополнены и расширены за счет изучения дополнительных случаев или комментариев и замечаний членов Комиссии.

325. В заключение Специальный докладчик отметил, что он полностью согласен с внесенным предложением о том, чтобы общие выводы или предложения были представлены в следующем году.

326. Рабочая группа по односторонним актам могла бы рассмотреть вопросы, возникшие в ходе дискуссии, и высказать рекомендации относительно направленности и содержания этих предложений, которые, в свою очередь, отражали бы итоги нескольких лет работы Комиссии по данной теме.

4. Выводы Рабочей группы

327. Рабочая группа открытого состава по односторонним актам государств под председательством г-на Алена Пелле была вновь учреждена 11 мая 2005 года.

328. Рабочая группа провела четыре заседания 11 и 18 мая, 1 июня и 25 июля 2005 года. Первые три заседания были посвящены анализу конкретных случаев в соответствии со схемой, разработанной на пятьдесят шестой сессии Комиссии (2004 год), и подготовке выводов по результатам этого анализа.

329. На своем 2855-м заседании 21 июля 2005 года после завершения обсуждения темы "Односторонние акты государств" Комиссия обратилась к Рабочей группе с просьбой проанализировать вопросы, в целом согласованные при обсуждении и способные стать основой для предварительных выводов или предложений по данной теме, которые Комиссия смогла бы рассмотреть на своей пятьдесят восьмой сессии. Группа приступила

к рассмотрению элементов, которые могли бы быть включены в предварительные выводы без ущерба для их последующей квалификации.

330. На своем 2859-м заседании 28 июля 2005 года Комиссия приняла к сведению устный доклад Рабочей группы.

331. Рабочая группа признала, что, хотя и можно в принципе заявить, что одностороннее поведение государства может иметь правовые последствия независимо от формы его проявления, она попытается сформулировать некоторые предварительные выводы в отношении односторонних актов *stricto sensu*. Кроме того, Рабочая группа кратко обсудила вопросы, связанные с разнообразием односторонних актов и их последствий, с тем важным значением, которое приобретают обстоятельства при оценке характера и последствий актов, с их отношением к другим обязательствам их авторов по международному праву и с условиями их пересмотра и отзыва.

332. Рабочая группа подтверждает свою готовность оказать в случае необходимости помощь Специальному докладчику в разработке предварительных выводов, которые могут быть таким образом представлены на пятьдесят восьмой сессии Комиссии (2006 год) и проиллюстрированы примерами из практики, содержащимися в записках, подготовленных членами Группы.