

Приложение В

Правопреемство государств в отношении ответственности государств

Павел Штурма

Введение

1. В 1998 году Комиссия международного права решила, что при выборе тем для долгосрочной программы работы следует руководствоваться следующими критериями: «Тема должна отражать потребности государств в отношении прогрессивного развития и кодификации международного права, тема должна быть достаточно созревшей с точки зрения практики государств для прогрессивного развития и кодификации, тема должна быть конкретной и реализуемой в целях прогрессивного развития и кодификации»¹. Предлагаемая тема, как представляется, удовлетворяет всем критериям.

2. В 2001 году Комиссия международного права завершила свою работу над темой ответственности государств за международно-противоправные деяния. Однако она не рассматривала ситуаций, когда правопреемство государств происходит после совершения противоправного деяния. Такое правопреемство может происходить у ответственного государства или потерпевшего государства. В обоих случаях правопреемство порождает довольно сложные правоотношения, и в этой связи стоит отметить некоторое развитие представлений в КМП и вне ее. Хотя в докладе 1998 года Специальный докладчик Джеймс Кроуфорд писал, что согласно широко признанному мнению новое государство как общее правило не наследует какой-либо ответственности государства-предшественника², из прочтения комментария Комиссии к статьям 2001 года следует иное. Как в нем указано, «в контексте правопреемства государств не ясно, переходит ли к новому государству какая-либо государственная ответственность государства-предшественника в отношении его территории»³. Дж. Кроуфорд кратко описал развитие практики, прецедентного права и доктринальных мнений от нормы негативного правопреемства до частичного опровержения правопреемства⁴.

3. КМП затронула эту проблему в контексте своей работы по вопросу о правопреемстве в 1960-х годах. В 1963 году проф. Манфред Лакс, Председатель Подкомитета КМП по вопросу о правопреемстве государств и правительств, предложил включить правопреемство в отношении ответственности за деликты в число возможных подтем для рассмотрения в рамках работы КМП в области

¹ *Ежегодник Комиссии международного права за 1998 год*, том II (часть вторая), стр. 130–131.

² Первый доклад об ответственности государств (добавление № 5) г-на Джеймса Кроуфорда, 22 июля 1998 года, документ ООН [A/CN.4/490/Add.5](#), § 282.

³ Комментарии к проектам статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, принятым Комиссией международного права, доклад КМП, пятьдесят третья сессия, 2001 год, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи*, Добавление № 10 ([A/56/10](#)), стр. 112, § 3.

⁴ J. Crawford, *State Responsibility. The General Part* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), pp. 435–455.

правопреемства государств⁵. Из-за расхождений во мнениях в отношении ее включения Комиссия решила исключить из сферы охвата темы проблему деликтов⁶. С того времени, однако, практика государств и доктрина претерпели изменения.

4. Для КМП это нормальный и во многом успешный метод – после завершения одной темы приступить к работе над другими смежными темами из той же области международного права. КМП приняла этот подход, в частности при рассмотрении двух тем в области международной ответственности, сначала завершив свои Статьи об ответственности государств (2001 года), а затем – свои Статьи об ответственности международных организаций (2011 года), а также при рассмотрении трех тем в области правопреемства государств, завершив проекты статей, ставшие позже Венской конвенцией о правопреемстве государств в отношении международных договоров (1978 года) и Венской конвенцией о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов (1983 года), и свои Статьи о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств (1999 года)⁷. Хотя обе Венские конвенции не получили большого числа ратификаций, это не означает, что кодифицированные в них нормы не влияют на практику государств⁸. Напротив, в частности, государства Центральной Европы применяют такие нормы в отношении своего правопреемства⁹. В том же духе не имеющие обязательной силы документы, такие как Статьи об ответственности государств или Статьи о гражданстве физических лиц, в основном применяются на практике.

5. В принципе вопрос о правопреемстве в отношении ответственности государств возникает главным образом в некоторых случаях правопреемства государств, когда государство, которое совершило противоправное деяние, прекратило свое существование, а именно в случаях распада и объединения государств. Однако в других случаях, например отделения, углубленный анализ также может быть полезен для подтверждения или опровержения трех гипотез. Во-первых, государство-продолжатель должно в принципе быть правопреемником не только соответствующих первичных обязательств государства-предшественника, но и его вторичных обязательств (ответственности). Во-вторых, новое независимое государство должно пользоваться принципом чистого листа (*tabula rasa*), но может свободно принимать свое правопреемство в отношении ответственности государства. В-третьих, в случае отделения (сецессии) государство-преемник или государства-преемники также могут принимать ответственность в особых обстоятельствах.

⁵ Report of the Sub-Committee on Succession of States and Governments, *Yearbook...*, 1963, Vol. II, p. 260.

⁶ *Yearbook...*, 1963, Vol. II, p. 299.

⁷ Принятый текст в приложении к резолюции 55/153 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2000 года.

⁸ См., например, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia and Montenegro), Preliminary Exceptions. Judgment of 18 November 2008, ICJ Reports 2008*, para. 109.

⁹ Например, как Чешская Республика, так и Словацкая Республика при сдаче на хранение документов о ратификации Венской конвенции 1978 года сделали заявление согласно пунктам 2 и 3 статьи 7, что они будут применять Конвенцию к их собственному правопреемству, которое имело место до вступления в силу Конвенции 1978 года. О состоянии договоров на 15-04-2014 см.: Chapter XXIII: Law of Treaties (https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en).

Развитие практики государств и доктрины в прошлом

6. Традиционно ни практика государств, ни доктрина не дают однозначного ответа на вопрос, может ли и при каких обстоятельствах государство-преемник нести ответственность за международно-противоправное деяние его предшественника. Однако в некоторых случаях практики государств можно провести разделение или распределение ответственности между государствами-преемниками.

7. Согласно более ранним решениям по международному праву государство-правопреемник не несет ответственности за международные деликты своего предшественника. В *Robert E. Brown Claim*¹⁰ истец истребовал компенсацию за отказ местных должностных лиц бурских республик выдать лицензии на эксплуатацию золотых месторождений. Суд постановил, что Браун приобрел право собственности и что он потерпел ущерб в результате отказа в правосудии, но это влекло за собой деликтную ответственность, которая не переходила на Британию. Аналогичным образом в *Frederick Henry Redward Claim*¹¹ истцы были незаконно лишены свободы правительством Гавайской Республики, которая впоследствии была аннексирована Соединенными Штатами. Суд постановил, что «юридическая ответственность за противоправное деяние погашена» с исчезновением Гавайской Республики. Однако, если бы исковые требования были уменьшены до взыскания денежной суммы, которая может считаться долгом, или интересом истца в имуществе определенной стоимости, наличествовало бы приобретенное право истца и обязательство, которое перешло на государство-преемник¹².

8. Однако в отношении решений по делам *Brown* и *Redwards* отмечалось: «Эти дела восходят к эпохе колониализма, когда колониальные державы противились любой норме, которая влекла бы за собой их ответственность за деликты государств, которые они считали нецивилизованными. Спустя столетие авторитет решений по этим делам сомнителен. По крайней мере в некоторых делах было бы несправедливо отрицать претензии потерпевшей стороны на том основании, что государство, которое совершило противоправное деяние, было поглощено другим государством»¹³.

9. Первоначальная практика также включает распад Колумбийского союза (1829–1831 годы), после чего Соединенные Штаты апеллировали к ответственности трех государств-преемников (Венесуэлы, Колумбии и Эквадора), что привело к заключению соглашений о выплате компенсации за незаконное приобретение американских судов. После провозглашения независимости Индии и Пакистана прежние права и обязательства (включая обязательства в отношении противоправных действий, дающих основание для подачи иска), связанные с Великобританией, были распределены между государствами, в которых возникло основание вчинения иска. Многие соглашения о передаче, заключенные

¹⁰ *Robert E. Brown Claim (United States v. Great Britain)*, American & British Claims Arbitration, Claim No. 30; 6 UNRIAA (1923), p. 120.

¹¹ *Frederick Henry Redward Claim (Great Britain v. United States)*, American & British Claims Arbitration, Claim No. 85; 6 UNRIAA (1925), p. 157, 158.

¹² См. D.P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. 1, (Cambridge: Cambridge University Press, 1967), pp. 482, 485–486.

¹³ Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States, § 209; Reporters' Note 7 (1987).

бывшими зависимыми территориями Соединенного Королевства, также предусматривают преемственность деликтной ответственности новых государств¹⁴.

10. Хотя решения арбитражных судов не являются единообразными, в деле *Lighthouses Arbitration* трибунал установил, что как правопреемник Османской империи Греция несет ответственность за нарушение договора концессии между этой империей и французской компанией после объединения Крита с Грецией в 1913 году¹⁵. Согласно этому решению «Трибунал единственно может прийти к выводу, что, будучи государством-преемником, Греция, приняв противоправное поведение Крита в его недавнем прошлом в качестве автономного государства, обязана как государство-преемник взять на себя финансовые последствия нарушения договора концессии»¹⁶. Однако некоторые авторы заняли ту позицию, что Греция была признана несущей ответственность за свои собственные действия, совершенные как до, так и после уступки территории Греции. Решение *Lighthouses* также имеет важное значение с точки зрения его критики абсолютистских решений как в пользу, так и против правопреемства в отношении ответственности: «Признавать принцип передачи в качестве общей нормы не менее неоправданно, чем отрицать его. Это в известной мере и по существу вопрос такого рода, ответ на который зависит от множества конкретных факторов»¹⁷.

11. Есть также некоторые другие случаи за пределами Европы, касающиеся ответственности государства в ситуациях распада, объединения и отделения государств. Один из примеров – Объединенная Арабская Республика (ОАР), созданная в результате объединения Египта и Сирии в 1958 году. Имеются три примера, в которых ОАР как государство-преемник взяла на себя ответственность за обязательства, вытекающие из международно-противоправных деяний, совершенных государствами-предшественниками. Все эти случаи касаются мер, принятых Египтом против западного капитала в контексте национализации Суэцкого канала в 1956 году и национализации компаний, принадлежавших иностранным владельцам. Первый случай – дело *О национализации Египтом «Сосьете финансьер де Сюэз»*, которое было урегулировано соглашением между ОАР и частной корпорацией (1958 года). Другими словами, новое государство выплатило акционерам компенсацию за деяние, совершенное государством-предшественником¹⁸. Еще одним примером является соглашение между ОАР и Францией о возобновлении культурных, экономических и финансовых отношений между обоими государствами (1958 года). Соглашение предусматривало, что ОАР как государство-преемник возвратит собственность и имущество французских граждан, изъятые Египтом, и что за любую собственность и имущество, которые не будут возвращены, будет выплачена компенсация¹⁹.

¹⁴ См. *Materials on Succession of States*, UN Doc. [ST/LEG/SER.B/14](#), 1967.

¹⁵ *Lighthouses Arbitration* (France v. Greece, 1956), UNRIAA, vol. 12, p. 155. See also ILR, vol. 23, p. 81.

¹⁶ *Ibid.*, p. 92.

¹⁷ *Ibid.*, p. 91.

¹⁸ См. L. Foscaneanu, «L'accord ayant pour objet l'indemnisation de la compagnie de Suez nationalisée par l'Égypte», *AFDI*, 1959, pp. 196.

¹⁹ Accord général entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République arabe unie, in: *RGDIP*, 1958, p. 738 et seq.; cf. Ch. Rousseau, *Chronique des faits internationaux*, *RGDIP*, 1958, p. 681.

Аналогичное соглашение было также подписано в 1959 году ОАР и Соединенным Королевством²⁰.

12. ОАР просуществовала только до 1961 года, когда Сирия вышла из единого государства. После распада Египет как одно из двух государств-правопреемников заключил соглашения с другими государствами (например, с Италией, Соединенным Королевством, Соединенными Штатами Америки и Швецией) о компенсации иностранным гражданам, чье имущество было национализировано ОАР (государством-предшественником) в период 1958–1961 годов²¹.

13. Более сложные ситуации возникают в случае отделения. После того как Панама отделилась от Колумбии в 1903 году, Панама отказалась нести ответственность за ущерб, причиненный гражданам США во время пожара в городе Колон в 1855 году. Однако в 1926 году Соединенные Штаты и Панама подписали Конвенцию о требованиях. Этот договор предусматривал последующее арбитражное разбирательство в отношении последствий пожара 1855 года в Колоне, включая вопрос о том, «что если в результате арбитража будет принято определение, что имеет место первоначальная ответственность со стороны Колумбии, то в какой степени, если таковая будет установлена, Республика Панама продолжила Колумбию в такой ответственности в силу ее отделения от Колумбии 3 ноября 1903 года». Хотя арбитража так и не было проведено, этот пример показывает, по крайней мере неявным образом, что оба государства признали возможность правопреемства в отношении ответственности государства²².

14. Другой пример связан с независимостью Индии. Индия и Пакистан стали независимыми государствами 15 августа 1947 года. Указ о независимости Индии (права, имущество и обязательства) 1947 года был посвящен вопросам правопреемства государств²³. В статье 10 указа предусматривался «переход обязательств в отношении противоправных деяний, вызывающих право взыскания по суду, помимо нарушений договора» от британского доминиона Индии к новому независимому государству Индии. Во многих случаях индийские суды толковали статью 10 указа²⁴ в том смысле, что Индия по-прежнему несет ответственность за международно-противоправные деяния, совершенные до даты правопреемства²⁵.

²⁰ Agreement between the Government of the United Kingdom and the Government of the United Arab Republic Concerning Financial and Commercial Relations and British Property in Egypt, UNTS, vol. 343, p. 159. Cf. E. Cotran, «Some Legal Aspects of the Formation of the United Arab Republic and the United Arab States», *ICLQ*, vol. 8, 1959, p. 366.

²¹ См. В.Н. Weston, R.B. Lillich, D.J. Bederman, *International Claims: Their Settlement by Lump Sum Agreements* (Ardsley, N.Y.: Transnational Publ., 1999), pp. 139, 179, 185, 235. Ср. P. Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2007), pp. 107-110.

²² Claims Convention between the United States and Panama (1926), в: UNRIIAA, vol. VI, p. 301. Ср. P. Dumberry, *op. cit.*, p. 165.

²³ В: М.М. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. II, (Washington, 1973), p. 873.

²⁴ Цит. в: D.P. O'Connell, *State Succession...*, *op. cit.*, vol. I, p. 493.

²⁵ См. P. Dumberry, P., *op. cit.*, p. 173.

Случаи правопреемства в Центральной и Восточной Европе в 1990-х годах

15. Более недавние случаи касаются ситуаций правопреемства во второй половине XX века, некоторые из которых привели к возникновению вопроса об ответственности. Они включают, в частности, случаи правопреемства в Центральной и Восточной Европе в 1990-х годах, такие как распад Чехословакии, Югославии и Советского Союза, а также объединение Германии. Стоит отметить, что согласно заключению № 9 Комиссии Бадинтера государства – преемники СФРЮ должны были урегулировать путем соглашения все вопросы, касающиеся их правопреемства, и прийти к справедливым результатам, основанным на принципах, вдохновленных Венскими конвенциями 1978 и 1983 годов и соответствующими нормами международного обычного права²⁶. Некоторые случаи также относятся к Азии и, хотя и реже, к Африке, где имели место несколько случаев правопреемства вне контекста деколонизации (Эритрея, Южный Судан). Соответствующие выводы, касающиеся этих событий, можно найти в практике Международного Суда, других судебных органов, международных договоров и в другой практике государств.

16. Наиболее важным решением, возможно, стало решение МС по делу Габчико-Надьмарош (Венгрия/Словакия). Справедливо, что распад Чехословакии был основан на соглашении и даже состоялся в соответствии с ее конституцией. Тем не менее чешские и словацкие национальные парламенты до распада заявили об их готовности взять на себя права и обязательства, вытекающие из международных договоров государства-предшественника²⁷. Статья 5 Конституционного закона № 4/1993 даже гласила, что «Чешская Республика взяла на себя права и обязанности, возникшие из международного права для Чешской и Словацкой Федеративной Республики на день ее прекращения, за исключением обязательств, связанных с территорией, на которую распространялся суверенитет Чешской и Словацкой Федеративной Республики, но не суверенитет Чешской Республики»²⁸.

17. По поводу международной ответственности Словакии МС высказался следующим образом:

«Словакия... возможно, несет ответственность за выплату компенсации не только за свое собственное противоправное поведение, но и за противоправное поведение Чехословакии, и она имеет право на компенсацию за ущерб, причиненный Чехословакии, а также ей самой в результате противоправного поведения Венгрии»²⁹.

Несмотря на особую договоренность между Венгрией и Словакией Суд, таким образом, по-видимому, признал правопреемство в отношении вторичных обязательств (ответственности) и вторичных прав, вытекающих из противоправного деяния.

18. Вопросы правопреемства государств после распада бывшей Югославии были более сложными, чем в случае Чехословакии. Одна из причин – то, что в 1992 году Союзная Республика Югославия (Сербия и Черногория) провозгласи-

²⁶ The EC Arbitration Commission for the settlement of disputes, Opinion No. 9, 4 July 1992.

²⁷ См. Обращение Национального совета Словацкой Республики к парламентам и народам мира (от 3 декабря 1992 года); Обращение Национального совета Чешской Республики ко всем парламентам и народам мира (от 17 декабря 1992 года).

²⁸ Конституционный закон № 4/1993 о мерах, связанных с прекращением ЧСФР.

²⁹ Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), ICJ Reports 1997, p. 78 (para. 151).

ла себя продолжателем Социалистической Федеративной Республики Югославия. Однако другие бывшие югославские республики с этим не согласились. Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея ООН также отказались признать СРЮ государством-продолжателем в своих резолюциях, принятых в сентябре 1992 года³⁰. Арбитражная комиссия (Комиссия Бадинтера) заняла такую же позицию³¹. В итоге СРЮ изменила свою позицию в 2000 году, когда она подала заявление о приеме в ООН в качестве нового государства³².

19. На основе рекомендации Комиссии Бадинтера государствам – преемникам бывшей Югославии пришлось решать все вопросы, касающиеся правопреемства государств, путем соглашения. 29 июня 2001 года было заключено Соглашение о правопреемстве³³. Как указывалось в его преамбуле, Соглашение было достигнуто после переговоров «с целью выявления и определения справедливого распределения между ними прав, обязательств, имущества и обязательств бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославия». Необходимо отметить, что в статье 2 приложения F к Соглашению рассматриваются вопросы международно-противоправных деяний против третьих государств до даты правопреемства:

«Все претензии к СФРЮ, которые не охватываются иным образом настоящим Соглашением, будут рассмотрены Постоянным объединенным комитетом, учрежденным согласно статье 4 настоящего Соглашения. Государства-преемники информируют друг друга о всех таких претензиях к СФРЮ».

20. Из этого текста можно предположить, что обязательства государства-предшественника не просто исчезают в результате исчезновения СФРЮ³⁴. Кроме того, статья 1 приложения F касается перехода претензий от государства-предшественника к государству-преемнику³⁵.

21. Первое «югославское» дело, в котором МС затронул, хотя и косвенным образом, вопрос о правопреемстве в отношении ответственности, – это дело *О геноциде (Босния и Герцеговина против Сербии и Черногории)*. Суду не требовалось решить вопрос о правопреемстве, а скорее необходимо было установить сторону-ответчика:

«Суд отмечает, что факты и события, лежащие в основе окончательных представлений Боснии и Герцеговины, произошли в определенный период времени, когда Сербия и Черногория являлись единым государством. ...Суд, таким образом, отмечает, что Республика Сербия остается ответчиком в данном деле и на дату настоящего Решения является, более того,

³⁰ Резолюция 777 (1992) СБ от 19 сентября 1992 года; резолюция 47/1 (1992) ГА от 22 сентября 1992 года.

³¹ The EC Arbitration Commission for the settlement of disputes, Opinion No. 10, 4 July 1992.

³² Резолюция 55/12 ГА (от 1 ноября 2000 года).

³³ UNTS, vol. 2262, No. 40296, p. 251.

³⁴ Ср. P. Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2007), p. 121.

³⁵ «Все права и интересы, которые принадлежали СФРЮ и которые не охвачены иначе настоящим Соглашением (включая, но не ограничиваясь этим, патенты, товарные знаки, авторские права, роялти и требования и долги, причитающиеся СФРЮ), распределяются среди государств-преемников, принимая во внимание долю для распределения финансовых активов СФРЮ в приложении С к настоящему Соглашению».

единственным ответчиком... Вместе с тем необходимо иметь в виду, что ответственность за прошлые события, установленная в настоящем решении, в соответствующее время затрагивает и Государство Сербия и Черногория»³⁶.

22. То же решение было принято Судом в параллельном споре о геноциде между Хорватией и Сербией в 2008 году³⁷. Однако только в недавнем окончательном решении по делу Хорватии против Сербии вопросы правопреемства в отношении ответственности государств были рассмотрены более подробно³⁸. Несмотря на то, что Суд отклонил заявление Хорватии и встречное заявление Сербии на том основании, что отсутствовал элемент преднамеренного геноцида (*dolus specialis*), его решение, как представляется, стало самым последним судебным высказыванием в пользу довода о том, что ответственность государства может наступить в порядке правопреемства.

23. Международный Суд напомнил, что в своем решении от 18 ноября 2008 года он пришел к выводу, что он обладает юрисдикцией принять решение по заявлению Хорватии в отношении деяний, совершенных с 27 апреля 1992 года, даты, когда Союзная Республика Югославия (СРЮ) начала существовать в качестве отдельного государства и стала участницей в порядке правопреемства Конвенции о геноциде, однако зарезервировал свое решение о своей юрисдикции в отношении указанных в заявлении нарушений Конвенции, совершенных до этой даты. В своем решении 2015 года Суд сначала заявляет, что до 27 апреля 1992 года СРЮ не могла быть связана Конвенцией о геноциде даже как государство в зачаточном состоянии, что составляло главный аргумент Хорватии.

24. Суд, однако, принимает к сведению альтернативный аргумент, выдвинутый заявителем в ходе устного слушания в марте 2014 года, а именно что СРЮ (и впоследствии Сербия), возможно, стала преемником ответственности СФРЮ за нарушения положений Конвенции до этой даты. Таким образом, Хорватия заявила два отдельных основания, на которых она утверждала, что СРЮ стала преемником ответственности СФРЮ. Во-первых, она утверждала, что это преемство возникло в результате применения принципов общего международного права, касающихся правопреемства государств³⁹. Она сослалась на решение арбитражного суда по делу *Lighthouses Arbitration* (1956 года), в котором устанавливалось, что ответственность государства может перейти к преемнику, если в обстоятельствах дела государство-преемник несло ответственность за противоправные действия первого⁴⁰. Во-вторых, Хорватия утверждала, что СРЮ заявлением от 27 апреля 1992 года указала, «что она является преемником договор-

³⁶ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment of 26 February 2007, ICJ Reports 2007, pp. 75–76 (paras. 74, 77–78).

³⁷ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia and Montenegro)*, Preliminary Exceptions. Judgment of 18 November 2008, ICJ Reports 2008, paras. 23–34.

³⁸ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, Merits, Judgment of 3 February 2015, ICJ Reports 2015.

³⁹ *Ibid.*, para. 107.

⁴⁰ См. the pleadings of Prof. J. Crawford, advocate for Croatia; Public sitting held on Friday 21 March 2014, at 10 a.m., at the Peace Palace, President Tomka presiding, in the case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), CR 2014/21, s. 21, para. 42: «Мы говорим, что норма правопреемства может иметь место в особых обстоятельствах, если это оправдано. Не существует общей нормы правопреемства в отношении ответственности, но нет и общей нормы, исключающей ее».

ных обязательств СФРЮ и что к ней также переходит ответственность СФРЮ за нарушение этих договорных обязательств»⁴¹.

25. Помимо аргументов, касавшихся юрисдикции и приемлемости (Хорватией подано новое заявление, отсутствует правовая основа в статье IX или в других положениях Конвенции о геноциде), Сербия утверждала, что в общем международном праве не имеется принципа правопреемства в отношении ответственности. Довольно любопытно, что Сербия утверждала также, что все вопросы правопреемства в отношении прав и обязательств СФРЮ регулируются Соглашением о правопреемстве (2001 года), которое устанавливает процедуру рассмотрения неурегулированных претензий к СФРЮ⁴².

26. Стоит отметить, что Суд не отклонил и таким образом принял альтернативный аргумент Хорватии относительно своей юрисдикции в отношении деяний до 27 апреля 1992 года. Международный Суд заявил, что, для того чтобы определить, несет ли Сербия ответственность за нарушения положений Конвенции,

«Суду будет необходимо решить:

- 1) действительно ли действия, на которые ссылается Хорватия, имели место; и если они имели место, противоречат ли они Конвенции;
- 2) если да, то могли ли эти деяния быть присвоены СФРЮ в то время, когда они произошли, и повлечь за собой ее ответственность; а также
- 3) если они повлекли за собой ответственность СФРЮ, стала ли СРЮ преемником этой ответственности»⁴³.

27. Важно отметить, что, по мнению Суда, нормы о правопреемстве, которые могут быть привлечены в данном деле, относятся к той же категории, что и нормы о толковании договоров и ответственности государств⁴⁴. Однако не все судьи МС разделяли мнение большинства. Как можно видеть в заявлении судьи Сюэ, «на сегодняшний день ни в одной из кодифицированных норм общего международного права о правопреемстве в отношении договоров и ответственности государств никогда не предусматривалось правопреемство государств в отношении ответственности... Нормы об ответственности государств в случае правопреемства все еще предстоит разработать»⁴⁵.

28. Еще один любопытный случай – инвестиционный арбитраж Mytilineos Holdings SA. В этом деле арбитражный суд отметил, что после начала спора имело место провозглашение независимости Черногории. Хотя арбитражу не требовалось принять решения по юридическим вопросам государственного правопреемства, он отметил как бесспорное обстоятельство, что Республика

⁴¹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Merits, Judgment of 3 February 2015*, para. 107.

⁴² Ср. выступление проф. А. Циммерманна, адвоката Сербии, который сослался на статью 2 приложения F к Соглашению, которая предусматривает урегулирование споров Совместным постоянным комитетом. Public sitting held on Thursday 27 March 2014, at 3 p.m., CR 2014/22, s. 27, paras. 52–54.

⁴³ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Merits, Judgment of 3 February 2015*, para. 112.

⁴⁴ *Ibid.*, para. 115.

⁴⁵ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Merits, Judgment of 3 February 2015*, Declaration of Judge Xue, para. 23.

Сербия будет по-прежнему иметь на международном уровне юридический статус Сербии и Черногории⁴⁶.

29. Многочисленные примеры, свидетельствующие о правопреемстве государств, касаются объединения Германии. После воссоединения Федеративная Республика Германия (ФРГ) взяла на себя обязательства, вытекающие из деликтной ответственности бывшей Германской Демократической Республики (ГДР)⁴⁷. Один из нерешенных вопросов, существовавших на момент объединения, касался компенсации за имущество, экспроприированное на территории бывшей ГДР. За исключением нескольких соглашений о выплате единовременных сумм, ГДР всегда отказывалась выплачивать компенсацию. Только в последний период незадолго до объединения ГДР приняла закон об урегулировании в имущественных вопросах (29 июня 1990 года). В связи с этой новеллой правительства ФРГ и ГДР приняли совместное заявление об урегулировании нерешенных вопросов имущественных прав (15 июня 1990 года)⁴⁸. Согласно разделу 3 совместного заявления имущество, конфискованное после 1949 года, должно быть возвращено первоначальному владельцу. Это может толковаться главным образом как вопрос деликтной ответственности (из гражданских правонарушений), а не ответственности государств.

30. Однако стоит отметить, что Федеральный административный суд ФРГ рассматривал вопрос о правопреемстве государств в отношении иностранцев. Хотя суд отказался признать ответственность ФРГ за международно-противоправное деяние (экспроприацию), совершенное ГДР в отношении голландского гражданина, он признал, что обязательства бывшей ГДР выплатить компенсацию перешли государству-преемнику⁴⁹.

31. Еще одним примером перехода ответственности государства-предшественника к государству-правопреемнику является соглашение между правительством Федеративной Республики Германии и Соединенными Штатами Америки об урегулировании некоторых имущественных претензий (1992 года)⁵⁰. Соглашение охватывает претензии граждан США из национализации, экспроприации и других мер, принятых ГДР в 1949–1976 годах.

Доктринальные взгляды

32. В прошлом доктрина в основном отказывалась в возможности перехода ответственности государству-преемнику⁵¹. Однако позже, главным образом в те-

⁴⁶ *Mytilineos Holdings SA v. I. The State Union of Serbia & Montenegro, 2. Republic of Serbia, Partial Award on Jurisdiction* (arbitration under the UNCITRAL Arbitration Rules), Zurich, 8 September 2006, § 158.

⁴⁷ Art. 24, Treaty on the Establishment of German Unity, 31 August 1990, ILM, vol. 30, p. 463.

⁴⁸ BGBl. 1990, vol. II, s. 1237.

⁴⁹ Decision of 1.7.1999, BVerwG 7 B 2.99. Cf. P. Dumberry, *op. cit.*, p. 90.

⁵⁰ UNTS, vol. 1911, p. 27.

⁵¹ Ср., например, A. Cavaglieri, «Règles générales du droit de la paix», *RCADI*, vol. 26, 1929-I, p. 374, 378, 416 et seq.; K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law* (Geneva: Librairie Droz, 1968), p. 11, 189; P.M. Eisemann, M. Koskenniemi (Dir.), *State Succession: Codification Tested Against the Facts* (The Hague: Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publ., 2000), p. 193–194; C.R. Craven, «The Problem of State Succession and the Identity of States under International Law», *EJIL*, vol. 9, 1998, No. 1, p. 149–150; J. Malenovský, «Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie», *AFDI*, vol. 39, 1993, p. 334;

чение последних 20 лет, взгляды изменились, включая некоторые нюансированные или критические мнения по поводу тезиса об отсутствии правопреемства или даже признание правопреемства в некоторых случаях⁵². По мнению некоторых юристов, когда государство-преемник берет на себя все права государства-предшественника (например, в случае объединения), ему следует также принять на себя обязательства, вытекающие из международно-противоправных деяний. В этих случаях деликтные обязательства следует рассматривать как договорные долги⁵³.

33. Стоит отметить, что этот вопрос рассматривался Ассоциацией международного права (в 2008 году)⁵⁴ и Институтом международного права (в 2013 году). Последний (ИМП) создал для решения этого вопроса одну из своих тематических комиссий⁵⁵. Таллинская сессия ИМП (2015 года) в итоге приняла на основе доклада специального докладчика (проф. Марсело Г. Коэна) свою резолюцию о правопреемстве государств в вопросах ответственности государств, состоящую из преамбулы и 16 статей. В резолюции справедливо подчеркивается необходимость кодификации и прогрессивного развития в этой области⁵⁶. Глава I состоит из двух статей, а именно «Употребление терминов» (статья 1), основанной на терминах, используемых в Венских конвенциях 1978 и 1983 годов, и «Сфера охвата настоящей Резолюции» (статья 2). Глава II содержит общие нормы, применимые ко всем категориям правопреемства государств (статьи 3–10). Во-первых, в статье 3 подчеркивается субсидиарный характер руководящих принципов. Статьи 4 и 5 соответственно регламентируют ссылку на ответственность за международно-противоправное деяние государства-предшественника до даты правопреемства государств. Общий момент – продолжающееся существование государства-предшественника. Это отражает общую норму отсутствия правопреемства, если государство-предшественник продолжает существовать. Следующие статьи посвящены соглашениям о передаче и односторонним заявлениям. В главе III (статьи 11–16) содержатся положения,

L. Mälksoo, *Illegal Annexation and State Continuity: The Case of the Incorporation of the Baltic States by the USSR (A Study of the Tension between Normativity and Power in International Law)* (Leiden: Martinus Nijhoff Publ., 2003), p. 257; J.P. Monnier, «La succession d'Etats en matière de responsabilité internationale», *AFDI*, vol. 8, 1962, p. 65–90; D.P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*. Vol. I, (Cambridge: Cambridge University Press, 1967), p. 482.

⁵² Ср., например, W. Czaplinski, «State Succession and State Responsibility», *Canadian YBIL* 28 (1990), p. 346, 356; M.T. Kaminkga, «State Succession in Respect of Human Rights Treaties», *EJIL*, vol. 7, 1996, No. 4, p. 483; V. Mikulka, «State succession and responsibility», в: J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson, *Law of International Responsibility* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 291; P. Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (Leiden: Martinus Nijhoff Publ., 2007); D.P. O'Connell, «Recent Problems of State Succession in Relation to New States», *RCADI*, vol. 130, 1970-II, p. 162; B. Stern, «Responsabilité internationale et succession d'Etats». In: L. Boisson de Chazournes, V. Gowland-Debbas, *The International Legal System in Quest of Equity and Universality: Liber Amicorum Georges Abi-Saab* (The Hague: Martinus Nijhoff Publ., 2001), p. 336.

⁵³ W. Czaplinski, «State Succession...», *op. cit.*, p. 357.

⁵⁴ Report of the ILC Conference (2008).

⁵⁵ Institut de Droit International, 14th Commission: State Succession in Matters of State Responsibility.

⁵⁶ IDI, 2015 Resolution, Preamble, al. 2: «Будучи убеждена в необходимости кодификации и прогрессивного развития норм, касающихся правопреемства государств в вопросах международной ответственности государств, как средства обеспечения большей правовой определенности в международных отношениях».

касающиеся конкретных категорий правопреемства государств, а именно: передача части территории, отделение (сецессия) частей государства, объединение государств и включение государства в другое существующее государство, распад государства и появление новых независимых государств.

Право на возмещение ущерба в случае правопреемства государств

34. Одна из главных причин ставит под вопрос тезис о правопреемстве в отношении ответственности государств – «гуманизация» международного права, когда акцент, в частности, делается на возмещении ущерба, причиненного индивидам, будь то в порядке дипломатической защиты или с привлечением других механизмов. Таким образом, право на возмещение для отдельных лиц не должно исчезнуть в случае отделения, распада или объединения, а должно перейти к государству-преемнику.

35. Здесь практика представляется более надежной, чем в области передачи обязательств, вытекающих из международно-противоправного деяния. Таким образом, КМП смогла принять при кодификации Статей о дипломатической защите (в 2006 году) исключение из правила непрерывного гражданства в случаях, когда физическое лицо имеет гражданство государства-предшественника (см. проект статьи 5)⁵⁷. Аналогично, измененная норма непрерывной национальности корпораций была принята в проекте статьи 10⁵⁸.

36. Нормы, которые кодифицированы в Статьях о дипломатической защите, опираются на долгую историю арбитражей и других комиссий по рассмотрению взаимных претензий, начиная с периода после Первой мировой войны⁵⁹, которые, в частности, давали толкование норм Версальского договора⁶⁰. В современной практике наиболее важная роль принадлежит Компенсационной комиссии Организации Объединенных Наций, которая в своем решении № 10 в 1992 году рассмотрела вопрос о распаде Чехословакии, Югославии и Советского Союза⁶¹.

37. Практика ККООН прямо показывает, что ККООН не следовала правилу непрерывного гражданства. Вместо этого, например, она разрешила государ-

⁵⁷ Доклад КМП, 2006 год, пятьдесят восьмая сессия, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи*, Дополнение № 10 (A/61/10), стр. 35: «2. Независимо от положений пункта 1 государство может осуществлять дипломатическую защиту в отношении лица, являющегося его гражданином на дату официального предъявления требования, но не являвшегося его гражданином на дату причинения вреда, при условии, что это лицо имело гражданство государства-предшественника или утратило свое прежнее гражданство и приобрело по причине, не имеющей отношения к предъявлению требования, гражданство первого государства каким-либо образом, не являющимся несовместимым с международным правом».

⁵⁸ Там же, стр. 54: «1. Государство вправе осуществлять дипломатическую защиту в отношении корпорации, которая имела национальность этого государства или его государства-предшественника...».

⁵⁹ Ср., например, *National Bank of Egypt v. German Government and Bank für Handel und Industrie*, UK – Germany M.A.T., 14 December 1923 and 31 May 1924, *Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes*, vol. IV, p. 233.

⁶⁰ Статьи 296, 297e и 297h Версальского договора.

⁶¹ Решение, принятое Советом управляющих Компенсационной комиссии Организации Объединенных Наций, 27-е совещание, шестая сессия, 26 июня 1992 года.

ствам – преемникам бывшей Чехословакии получить компенсацию от имени своих новых граждан⁶².

38. Права лиц рассматриваются также в совсем недавних соглашениях, касающихся правопреемства государств. Например, Соглашение между Республикой Судан и Республикой Южный Судан по некоторым экономическим вопросам (2012 года) предусматривает, в частности в подпункте 1 пункта 1 статьи 5, что «каждая из Сторон обязуется безоговорочно и окончательно отменить и отозвать любые претензии в отношении нефтяной задолженности и другие не связанные с нефтью финансовые претензии к взысканию с другой Стороны...». Однако согласно подпункту 3 пункта 1 статьи 5 «Стороны соглашаются, что положения подпункта 1 пункта 1 статьи 5 не служат препятствием для подачи любых частных требований». Кроме того, согласно подпункту 4 пункта 1 статьи 5 «Стороны соглашаются принимать такие меры, которые могут оказаться необходимыми, включая учреждение совместных комитетов или любых иных действенных механизмов, чтобы содействовать и способствовать удовлетворению претензий граждан или юридических лиц любого из обоих государств, предъявляемых в соответствии с положениями применимых законов в каждом государстве».

Задача кодификации для КМП

39. Вопрос о правопреемстве государств в отношении ответственности государств заслуживает рассмотрения КМП. Это одна из тем общего международного права, в которой обычное международное право не вполне установилось в прошлом, поэтому КМП не включала его в свою программу на более ранней стадии. Теперь настало время для оценки новых изменений в практике государств и юриспруденции. Эта тема могла бы восполнять пробелы, которые остаются после завершения кодификации правопреемства государств в отношении договоров (Венской конвенции 1978 года) и в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов (Венской конвенции 1983 года), а также в отношении гражданства (Статьи о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств 1999 года), с одной стороны, и кодификации ответственности государств – с другой.

40. Работа по этой теме должна следовать основным принципам правопреемства государств в отношении договоров, касающихся проведения различия между передачей части территории, отделением, распадом, объединением и созданием нового независимого государства. Реалистичный подход, поддерживаемый изучением прецедентного права и практики других государств, требует разграничения случаев распада и объединения, когда первоначальное государство исчезло, и случаев отделения, когда государство-предшественник продолжает существовать. Последнее обычно создает больше проблем, поскольку гос-

⁶² Решение по первой партии претензий в отношении серьезного физического увечья или смерти (претензий категории «В»), принятое Советом управляющих Компенсационной комиссии Организации Объединенных Наций на ее 43-м заседании 26 мая 1994 года, решение № 20 Совета управляющих ККООН, документ ООН [S/AC.26/Dec.20](#) (1994 года); решение, касающееся первой партии претензий в связи с отъездом из Ирака или Кувейта (претензий категории «А»), которое было принято Советом управляющих Компенсационной комиссии Организации Объединенных Наций на его 46-м заседании, состоявшемся 20 октября 1994 года, решение № 22 Совета управляющих ККООН, документ ООН [S/AC.26/Dec.22](#) (1994 года).

ударства гораздо реже соглашаются с переходом ответственности государства⁶³. Важно также проводить различие между отделением в результате переговоров и оспариваемым (революционным) отделением. Отделение в результате переговоров создает лучшие условия для договоренности по всем аспектам правопреемства, в том числе в отношении ответственности.

41. Однако работа должна быть сосредоточена на вторичных нормах ответственности государств. Важно отметить, что проект направлен как на активные, так и на пассивные аспекты ответственности, т.е. переход (или передачу) как обязательств действующего (совершающего противоправное деяние) государства, так и права (требования) потерпевшего государства. Структура может быть следующей: а) общие положения о правопреемстве государств, подчеркивающие, в частности, приоритет соглашения; б) остаточные (субсидиарные) принципы перехода обязательств, вытекающих из ответственности государств; в) принципы перехода прав на возмещение; г) прочие и процедурные положения.

42. Один вопрос, который заслуживает дальнейшего обсуждения и рассмотрения, – следует ли включать переход обязательств, вытекающих из ответственности государств перед международными организациями, включая финансовые учреждения. Другой вопрос касается перехода обязательств, составляющих ответственность государств, к индивидам. Помимо вопросов дипломатической защиты (например, исключения из правила продолжающегося гражданства), которые, однако, остаются в отношениях между государствами, представляется, что этот вопрос может быть актуальным там и в той степени, где и в какой степени индивиды имеют прямые права в отношении государства. Это случай некоторых договорных режимов, например Европейской конвенции о правах человека⁶⁴.

43. Как и когда подойти к этому вопросу – тема для дискуссии в Комиссии. Не предпринимая будущего решения, отметим, что соответствующей формой для этой темы может быть проект статей или принципов с комментариями (следуя, в частности, прецеденту Статей об ответственности государств и тех, которые позже стали Венскими конвенциями 1978 и 1983 годов).

Некоторая литература

A. Cavaglieri, «Règles générales du droit de la paix», *RCADI*, vol. 26, 1929-I.

E. Cotran, «Some Legal Aspects of the Formation of the United Arab Republic and the United Arab States», *ICLQ*, vol. 8, 1959.

J. Crawford, *State Responsibility. The General Part* (Cambridge: CUP, 2013).

W. Czaplinski, «State Succession and State Responsibility», *Canadian YBIL* 28 (1990), 339.

W. Czaplinski, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990 – 1992)* [Territorial Changes in Central and Eastern Europe in 1990 – 1992 and Their International Legal Consequences], (Warszawa: Scholar, 1998).

⁶³ См. J. Crawford, *State Responsibility. The General Part* (Cambridge: CUP, 2013), p. 455.

⁶⁴ В этой связи см. *Ališić and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, [GC], No. 60642/08, judgment, 16 July 2014.

- P. Dumberry, «New State Responsibility for Internationally Wrongful Acts by an Insurrectional Movement», *EJIL* 17 (2006), 605.
- P. Dumberry, *State Succession to International Responsibility* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2007).
- P. Dumberry, «The Controversial Issue of State Succession to International Responsibility Revisited in Light of Recent State Practice», *GYIL* 49 (2006), 413.
- P. Dumberry, «Use of the concept of unjust enrichment to resolve issues of state succession to international responsibility», *Revue Belge de Droit International* 39-2 (2006), 507.
- IDI, Session of Tallinn, 14th Commission, Resolution (final text): Succession of States in Matters of International Responsibility (2015).
- M.T. Kamminga, «State Succession in Respect of Human Rights Treaties», *EJIL*, vol. 7, 1996, No. 4.
- M.G. Kohen (ed.), *Secession. International Law Perspectives* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).
- M.G. Kohen, «Succession of states in the field of international responsibility: the case for codification», in: *Perspectives of international law in the 21st century: Liber Amicorum Professeur Christian Dominicé in honour of his 80th birthday* (Leiden, Boston: Nijhoff, 2012), 161.
- Y. Makonnen, «State succession in Africa: selected problems», *RCADI*, vol. 200 (1986), 93.
- J. Malenovský, «Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie», *AFDI*, vol. 39 (1993).
- L. Mälksoo, *Illegal Annexation and State Continuity: The Case of the Incorporation of the Baltic States by the USSR (A Study of the Tension between Normativity and Power in International Law)*, (Leiden: Martinus Nijhoff Publ., 2003).
- K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law* (Geneva: Librairie Droz, 1968).
- V. Mikulka, «State Succession and Responsibility». B: J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson, *Law of International Responsibility* (Oxford: Oxford University Press, 2010).
- V. Mikulka, «Succession of States in Respect of Rights of an Injured State». In: J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson, *Law of International Responsibility* (Oxford: Oxford University Press, 2010).
- J.P. Monnier, «La succession d'Etats en matière de responsabilité internationale», *AFDI* 8 (1962), 65.
- D.P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1967).
- P. Pustorino, «Failed States and international law: the impact of UN practice on Somalia in respect of fundamental rules of international law», *GYIL* 53 (2010), 727.
- B. Stern, «Responsabilité internationale et succession d'Etats». B: L. Boisson de Chazournes, V. Gowland-Debbas, *The International Legal System in Quest of Equity and Universality: Liber Amicorum Georges Abi-Saab*. (The Hague, Martinus Nijhoff, 2001), 335.

P. Šturma, P., «State Succession in Respect of International Responsibility», *The Geo. Wash. Int'l L. Rev.*, vol. 48 (2016), 653.

P.C. Szasz, «Comment on the genocide case (preliminary objections)», *Leiden Journal of International Law* 10 (1997), 163.

M.J. Volkovitch, «Towards a New Theory of State Succession to Responsibility for International Delicts», *Columbia Law Review* 92 (1992), 2166.

B.H. Weston, R.B. Lillich, D.J. Bederman, *International Claims: Their Settlement by Lump Sum Agreements* (Ardsley, N.Y.: Transnational Publ., 1999).

M.M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. II (Washington, 1973).

I. Ziemele, «State continuity, succession and responsibility: reparations to the Baltic States and their Peoples», *Baltic YBIL* 3 (2003), 165.

