

Глава X

Правопреемство государств в отношении ответственности государств

A. Введение

219. На своей шестьдесят девятой сессии (2017 год) Комиссия постановила включить тему «Правопреемство государств в отношении ответственности государств» в свою программу работы и назначила г-на Павла Штурму Специальным докладчиком¹²³². Впоследствии Генеральная Ассамблея в своей резолюции 72/116 от 7 декабря 2017 года приняла к сведению решение Комиссии включить эту тему в свою программу работы.

220. На той же сессии Комиссия рассмотрела первый доклад Специального докладчика (A/CN.4/708), в котором был изложен его подход к сфере охвата и результатам работы над темой, а также представлен обзор общих положений по ней. По итогам прений на пленарных заседаниях Комиссия постановила передать проекты статей 1–4, содержащиеся в первом докладе Специального докладчика, в Редакционный комитет. Комиссия впоследствии приняла к сведению представленный ей для информации промежуточный доклад Председателя Редакционного комитета о проектах статей 1 и 2¹²³³.

B. Рассмотрение темы на данной сессии

221. На данной сессии Комиссии имела в своем распоряжении второй доклад Специального докладчика (A/CN.4/719), который Комиссия рассмотрела на своих 3431–3435-м заседаниях 17–24 июля 2018 года.

222. В своем втором докладе, который состоял из четырех частей, Специальный докладчик сначала осветил некоторые вводные вопросы, в том числе вопрос законности правопреемства (часть первая). Затем он затронул общие нормы о правопреемстве государств в отношении ответственности государств, особенно в связи с присвоением, а также в связи с различием между длящимися и оконченными противоправными деяниями (часть вторая). После этого Специальный докладчик проанализировал некоторые особые категории правопреемства государств в отношении обязательств, вытекающих из ответственности (часть третья). Далее была рассмотрена будущая программа работы по данной теме (часть четвертая). Специальный докладчик предложил семь проектов статей по вопросам, которые были рассмотрены в части первой (проект статьи 5), части второй (проект статьи 6) и части третьей (проекты статей 7–11) его второго доклада¹²³⁴.

¹²³² На своем 3354-м заседании 9 мая 2017 года. Тема была включена в долгосрочную программу работы Комиссии на ее шестьдесят восьмой сессии (2016 год) на основании предложения, содержащегося в приложении В к докладу Комиссии (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/71/10)*).

¹²³³ С промежуточным докладом Председателя Редакционного комитета можно ознакомиться в разделе «Analytical Guide to the Work of the International Law Commission» по адресу <http://legal.un.org/ilc/guide/gfra/shtml>.

¹²³⁴ Текст проектов выводов 5–11, предложенных Специальным докладчиком в его втором докладе, гласит:

Проект статьи 5

Случаи правопреемства государств, подпадающие под действие настоящих проектов статей

Настоящие проекты статей применяются только к последствиям правопреемства государств, которое осуществляется в соответствии с международным правом и, в особенности, в соответствии с принципами международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций.

Проект статьи 6**Общее правило**

1. Правопреемство государств не оказывает никакого воздействия на присвоение международно-противоправного деяния, совершенного до момента правопреемства государств.
2. Если государство-предшественник продолжает существовать, потерпевшее государство или потерпевший субъект может, даже после даты правопреемства, призвать к ответственности государство-предшественник и потребовать от него возмещение вреда, причиненного в результате такого международно-противоправного деяния.
3. Это правило действует без ущерба для возможного присвоения международно-противоправного деяния государству-преемнику на основании нарушения международного обязательства деянием, носящим длящийся характер, если это государство связано этим обязательством.
4. Независимо от положений пунктов 1 и 2, потерпевшее государство или потерпевший субъект могут требовать возмещения вреда, причиненного международно-противоправным деянием государства-предшественника, также или только от государства-преемника или государств-преемников в соответствии с положениями следующих проектов статей.

Проект статьи 7**Отделение частей государства (выход)**

1. С учетом исключений, предусмотренных пунктами 2 и 3, обязательства, вытекающие из международно-противоправного деяния государства-предшественника, не переходят к государству-преемнику в случае выхода части или частей территории государства и образования одного или нескольких государств, если государство-предшественник продолжает существовать.
2. Если того требуют особые обстоятельства, обязательства, вытекающие из международно-противоправного деяния государства-предшественника, переходят к государству-преемнику в случае, если это деяние было совершено органом территориальной единицы государства-предшественника, впоследствии ставшим органом государства-преемника.
3. Если того требуют особые обстоятельства, обязательства, вытекающие из международно-противоправного деяния государства-предшественника, в тех случаях, когда имеется прямая связь между деянием или его последствиями и территорией государства-преемника или государств-преемников, несут государство-предшественник и государство-преемник или государства-преемники.
4. Поведение движения, повстанческого или иного, которому удастся создать новое государство на части территории государства-предшественника или на какой-либо территории под его управлением, рассматривается как деяние этого нового государства по международному праву.

Проект статьи 8**Новые независимые государства**

1. С учетом исключений, предусмотренных пунктом 2, обязательства, вытекающие из международно-противоправного деяния государства-предшественника, не переходят к государству-преемнику в случае образования нового независимого государства.
2. Если новое независимое государство согласно, обязательства, вытекающие из международно-противоправного деяния государства-предшественника, могут передаваться государству-преемнику. Могут учитываться особые обстоятельства в случаях, когда имеется прямая связь между деянием или его последствиями и территорией государства-преемника и когда бывшая зависимая территория обладала существенной автономией.
3. Поведение национально-освободительного или иного движения, которому удастся образовать новое независимое государство, рассматривается как деяние этого нового государства по международному праву.

Проект статьи 9**Передача части территории государства**

1. С учетом исключений, предусмотренных пунктами 2 и 3, обязательства, вытекающие из международно-противоправного деяния государства-предшественника, не переходят к государству-преемнику, когда часть территории государства-предшественника становится частью территории государства-преемника.
2. Если того требуют особые обстоятельства, обязательства, вытекающие из международно-противоправного деяния государства-предшественника, переходят к государству-преемнику в случае, когда это деяние было совершено органом территориальной единицы государства-предшественника, впоследствии ставшим органом государства-преемника.

223. На своем 3435-м заседании 24 июля 2018 года Комиссия постановила передать проекты руководящих положений 5–11, содержащиеся во втором докладе Специального докладчика, в Редакционный комитет с учетом обсуждений, состоявшихся на пленарных заседаниях.

224. На 3443-м заседании 3 августа 2018 года Председатель Редакционного комитета представил промежуточный устный доклад по пункту 2 проекта статьи 1 и проектам статей 5 и 6, в предварительном порядке принятым Редакционным комитетом. Доклад был представлен исключительно для информации, ознакомиться с ним можно на веб-сайте Комиссии¹²³⁵.

225. На своем 3451-м заседании 9 августа 2018 года Комиссия решила обратиться к секретариату с просьбой подготовить меморандум с информацией о договорах, которые могут иметь отношение к ее будущей работе по этой теме.

1. Представление Специальным докладчиком второго доклада

226. Специальный докладчик отметил, что в его втором докладе учтены замечания членов Комиссии и делегатов в Шестом комитете. Что касается общей нормы, лежащей в основе темы правопреемства в отношении ответственности, то Специальный докладчик считал, что общую теорию неправопреемства не следует заменять другой похожей теорией, благоприятствующей правопреемству: необходим более гибкий и реалистичный подход. Несмотря на важность обеспечения согласованности с предшествующей работой Комиссии, особенно в плане терминологии, нет необходимости придерживаться в данном тексте той же структуры, что и в Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 года и Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 года. Не менее важна предшествующая работа Комиссии по вопросу об ответственности государств за международно-противоправные деяния.

227. В связи с этим Специальный докладчик отметил, что сложный правовой режим ответственности государств уже был кодифицирован Комиссией в ее статьях об

3. Если того требуют особые обстоятельства, обязательства, вытекающие из международно-противоправного деяния государства-предшественника, в тех случаях, когда имеется прямая связь между деянием или его последствиями и территорией государства-преемника или государств-преемников, несут государство-предшественник и государство-преемник.

Проект статьи 10

Объединение государств

1. Когда два или несколько государств объединяются и образуют новое государство-преемник, обязательства, возникающие из международно-противоправного деяния какого-либо из государств-предшественников, переходят к государству-преемнику.
2. В тех случаях, когда государство включается в другое существующее государство и прекращает свое существование, обязательства из международно-противоправного деяния государства-предшественника переходят к государству-преемнику.
3. Пункты 1 и 2 применяются, если соответствующие государства, включая потерпевшее государство, не договорятся об ином.

Проект статьи 11

Разделение государства

1. Когда государство разделяется и прекращает свое существование и части его территории образуют два или несколько государств-преемников, обязательства, вытекающие из совершения международно-противоправного деяния государства-предшественника, переходят, при условии достижения соглашения, к одному, нескольким или всем государствам-преемникам.
2. Государствам-преемникам следует добросовестно договариваться с потерпевшим государством и между собой в целях урегулирования последствий международно-противоправного деяния государства-предшественника. Им следует принимать во внимание территориальную связь, справедливые доли и другие соответствующие факторы.

¹²³⁵ С докладом можно ознакомиться в разделе «Analytical Guide to the Work of the International Law Commission» URL: <http://legal.un.org/ilc/guide/gfra/shtml>.

ответственности государств за международно-противоправные деяния¹²³⁶, которые во многом отражают обычное международное право. Таким образом, следует применить или развить, при необходимости, вытекающие из них общие принципы и нормы, чтобы они могли служить ориентиром для государств, сталкивающихся с проблемами ответственности в случаях правопреемства. Понятие правопреемства необходимо рассматривать не в отношении «ответственности» *in abstracto*, а в отношении принципов и норм субсидиарного характера, регулирующих, в частности: установление наличия международно-противоправного деяния и его присвоение тому или иному государству; содержание и формы ответственности; и призывание к такой ответственности. Любые выявленные общие нормы будут далее подлежать исключениям и изменениям с учетом различных факторов, например, в зависимости от того, носит ли противоправное деяние длящийся или оконченный характер, локализован ли ущерб и продолжает ли существовать государство-предшественник. По мнению Специального докладчика, особенно важным является последний вопрос.

228. В своем втором докладе Специальный докладчик предложил семь новых проектов статей. Помимо рассмотрения некоторых общих норм (проекты статей 5 и 6), особое внимание в проектах статей уделяется передаче обязательств, вытекающих из международно-противоправного деяния государства-предшественника (проекты статей 7–11). В проекте статьи 5 рассматривается вопрос о законности правопреемства и предусматривается, что все проекты статей относятся только к последствиям правопреемства государств, которое осуществляется в соответствии с международным правом и, в особенности, в соответствии с принципами международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций. Специальный докладчик изначально не решался обращаться к такому потенциально спорному вопросу, поскольку, помимо явных случаев незаконного правопреемства, имеют место и случаи, относящиеся к «серой» или «нейтральной» зоне, которая, вероятно, не регулируется международным правом. Таким образом, проект статьи 5 – это скромное положение, сформулированное по образцу статьи 6 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 года и согласующееся с другими положениями, ранее принятыми Комиссией, а также с работой, проделанной Институтом международного права.

229. Второе общее положение – проект статьи 6, в котором излагается общая норма, применимая к правопреемству государств в отношении ответственности государств, а именно принцип неправопреемства в случаях, когда речь идет об установлении международно-противоправного деяния. Проект статьи гласит, что правопреемство государств не оказывает никакого воздействия на присвоение международно-противоправного деяния, совершенного до момента правопреемства государств. Далее в нем рассматривается возможное воздействие на правопреемство в отношении ответственности того различия, которое проводится между законченными и длящимися нарушениями, а также вопрос о составных деяниях.

230. В пяти проектах статей, следующих после проекта статьи 6, разрабатывается и модифицируется изложенная в нем общая норма. В них рассматриваются отдельные категории правопреемства и конкретные обстоятельства, при которых обязательства, вытекающие из международно-противоправного деяния, остаются у государства-предшественника, а также обстоятельства, при которых они переходят к государству-преемнику. Эти пять проектов статей поделены на две группы. В проектах статей 7, 8 и 9 рассматриваются те случаи правопреемства, когда государство-предшественник продолжает существовать, а в проектах статей 10 и 11 рассматриваются ситуации, когда государство-предшественник прекратило свое существование.

231. Проекты статей 7, 8 и 9 касаются соответственно отделения частей государства, образования нового независимого государства и передачи части территории государства. Они структурированы похожим образом. Сначала в них излагается общая норма о том, что обязательства, вытекающие из международно-противоправного

¹²³⁶ Резолюция 56/83 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2001 года, приложение. Принятые Комиссией проекты статей и комментарии к ним воспроизводятся в издании: *Ежегодник... 2001 год*, т. II (часть вторая) и исправление, пп. 76–77.

деяния государства-предшественника, не переходят к государству-преемнику; затем определяются исключения, применимые в особых обстоятельствах, таких как наличие прямой связи между деянием или его последствиями и территорией государства-преемника или государств-преемников. В проектах статей 7 и 9 рассматривается также возможность совершения деяния органом территориальной единицы государства-предшественника, впоследствии ставшим органом государства-преемника.

232. В проекте статьи 10 рассматриваются две ситуации: объединение государств и включение государства в другое существующее государство, в то время как проект статьи 11 касается разделения государства. В проекте статьи 11 подчеркивается роль соглашений, которые должны стать предметом добросовестных переговоров государств-преемников.

233. Специальный докладчик отметил, что окончательные формулировки и места расположения проектов статей 3 и 4, которые были предложены в первом докладе и переданы в Редакционный комитет, могут быть обсуждены на более позднем этапе. В отношении будущей программы работы Специальный докладчик вновь заявил о своем намерении следовать программе, изложенной в его первом докладе (A/CN.4/708, п. 133) с необходимой гибкостью. Вопрос о формах и применимости возмещения может потребовать дальнейшего анализа в будущем, а в проект статьи 2 об употреблении терминов могут быть включены некоторые дополнительные определения. В целом, в третьем докладе (2019 год) внимание будет сосредоточено на вопросе о передаче прав или претензий потерпевшего государства-предшественника государству-преемнику. В четвертом докладе (2020 год) будут рассматриваться процедурные и прочие вопросы, включая множественность государств-преемников и вопрос о совместной ответственности, а также вопросы, касающиеся потерпевших международных организаций и потерпевших физических лиц. Специальный докладчик исходит из того, что весь свод проектов статей может быть принят в первом чтении в 2020 или 2021 году в зависимости от хода обсуждений.

2. Краткое изложение прений

а) Общие замечания

234. Члены Комиссии в целом приветствовали второй доклад Специального докладчика и с удовлетворением отметили его структуру. Несколькими членами Комиссии было замечено, что недостаток практики государств по вопросу о правопреемстве государств в отношении ответственности порождает значительные трудности для работы Комиссии по этой теме. Некоторые члены согласились со Специальным докладчиком в том, что имеющаяся практика государств является разнообразной, зависящей от контекста и зачастую политически чувствительной, и отметили, немногочисленность соответствующих решений национальных и международных судов и трибуналов. По мнению ряда членов, такие трудности подтверждают первоначальные опасения, выраженные некоторыми членами Комиссии относительно пригодности данной темы для кодификации или прогрессивного развития. Несколько членов выразили свою озабоченность в связи с тем, что Специальный докладчик очень сильно полагается в докладе на научные труды и работу Института международного права. Кроме того, было отмечено, что практика, рассматриваемая во втором докладе, хотя и является в целом более разнообразной, чем в первом докладе, но все же касается в основном европейских источников и примеров.

235. Некоторые члены согласились со Специальным докладчиком в том, что можно выявить базовую общую норму, применимую к правопреемству государств в отношении ответственности государств, согласно которой ответственность государства не переходит автоматически к государству-правопреемнику, за исключением определенных обстоятельств. Было подчеркнуто, что здесь необходимо применять реалистичный и гибкий подход, как и отметил Специальный докладчик. Другие члены Комиссии считали, что вместо попытки подтвердить существование единой базовой общей нормы, которую может быть невозможно определить, было бы практичнее идти по пути выявления нескольких норм.

236. Масштаб возможных исключений из базовой общей нормы неправопреемства стал предметом широкой полемики. Несколько членов предостерегли против замены общей теории неправопреемства в отношении ответственности государств на столь же общую презумпцию правопреемства. Было отмечено, что некоторые из проектов статей, предложенных Специальным докладчиком, действительно исходят из такой презумпции правопреемства, когда государство-предшественник прекратило свое существование. По мнению ряда членов, такие предложения основаны на политических соображениях, а не на практике государств, и носят характер скорее прогрессивного развития, или даже *de lege ferenda*, нежели кодификации существующего международного права. В этой связи было подчеркнуто, что важно уточнить, в какой степени каждый из этих проектов статей будет представлять собой прогрессивное развитие или кодификацию международного права.

237. Что касается методологии, использованной Специальным докладчиком, то некоторые члены выразили сомнения по поводу разделения вопросов правопреемства в отношении обязательств, возникающих в результате международно-противоправного деяния государства-предшественника (рассматриваемых во втором докладе), и вопросов, касающихся прав и требований, возникающих в результате международно-противоправного деяния против государства-предшественника (которые планируется рассмотреть в третьем докладе). По их мнению, это может привести к ненужному дублированию в работе. Что касается категорий правопреемства, которые следует проанализировать, то ряд членов согласился с предложенным Специальным докладчиком основным различием между случаями, когда государство-предшественник продолжает существовать, и случаями, когда оно прекратило существование. Вместе с тем другие члены высказали мнение о том, что такое различие не обязательно подкрепляется практикой государств, а скорее обусловлено политическими соображениями. Кроме того, члены Комиссии в целом согласились с тем, что важно обеспечить согласованность с предыдущей работой Комиссии как в вопросах терминологии, так и по существу, особенно в отношении статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния.

238. Говоря о субсидиарном характере предлагаемых норм, некоторые члены предложили включить в текст проект статьи о том, что проект статей будет применяться только при отсутствии какого-либо соглашения между сторонами, включая государство, потерпевшее от международно-противоправного деяния. В этой связи некоторые члены подчеркнули важнейшую роль договоров, других соглашений и односторонних обязательств государств-правопреемников. Было также высказано мнение о необходимости осторожно подходить к выведению общих норм из существующих соглашений, которые часто являются узкими по охвату и устанавливают обязательства только в отношении их участников. Согласно одной точке зрения, Комиссии следует сосредоточить свою работу исключительно на ответственности государств за международно-противоправные деяния, в которых потерпевшими сторонами являются также государства.

239. Некоторые члены Комиссии предложили изменить название темы на «Проблемы ответственности государств в случаях правопреемства государств». Кроме того, были внесены предложения в отношении возможного деления проектов статей на несколько структурных частей.

b) Конкретные замечания

i) Проект статьи 5 – Случаи правопреемства государств, подпадающие под действие настоящих проектов статей

240. Члены Комиссии в целом поддержали проект статьи 5, формулировка которого согласуется с предыдущей работой Комиссии. Было отмечено, что данный проект статьи также согласуется с основополагающим принципом *ex injuria jus non oritur* и резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи, принятой в 1970 году (Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций). В отношении законности правопреемства некоторые члены

отметили, что, кроме законных и незаконных случаев правопреемства, никакой третьей категории не существует. Другие члены сочли, что вопрос законности правопреемства следует рассматривать отдельно от возможных последствий незаконного правопреемства в плане ответственности, в том числе в отношении любых незаконных территориальных изменений, которые имели место до этого. Было также высказано мнение, что проект статьи 5, возможно, не достигает поставленной цели, поскольку исключение незаконного правопреемства из сферы действия проектов статей парадоксальным образом может давать преимущества незаконным государствам-правопреемникам, поскольку любые выявленные исключения из общего правила о неправопреемстве в отношении ответственности государств могут пониматься как к ним не относящиеся.

ii) *Проект статьи 6 – Общее правило*

241. Хотя члены Комиссии в целом выразили согласие с нормой неправопреемства в отношении ответственности государств, закрепленной в проекте статьи 6, некоторые члены отметили, что формулировка этого проекта статьи является неясной. В этой связи был внесен ряд редакционных предложений, которые, в частности, были направлены на разъяснение того, что ответственность за противоправные деяния в случаях правопреемства государств возникает только для государства, совершившего противоправное деяние, за исключением случаев, когда в проектах статей предусмотрено иное.

242. В отношении правовой основы для общей нормы неправопреемства ряд членов Комиссии поддержали мнение Специального докладчика о том, что это правило вытекает из норм присвоения поведения, закрепленных в статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния, и, в частности, что норма неправопреемства является следствием определения ответственности государств, данного в статье 1 статей об ответственности государств. Вместе с тем другие члены Комиссии сочли, что вопрос присвоения поведения отличается от вопроса правопреемства в отношении ответственности и что использование формулировок, связанных с присвоением поведения, может вызвать путаницу, поскольку вопросы правопреемства в отношении ответственности государств возникают только в связи с международно-противоправными деяниями, которые уже были присвоены государству-предшественнику в соответствии со статьей 2 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния; при отсутствии такого присвоения не будет существовать и ответственности, которую можно было бы передать. Было также высказано мнение, что общие нормы о присвоении поведения и другие нормы об ответственности государств действительно могут быть затронуты нормами о государственном правопреемстве.

243. В связи с пунктом 4 проекта статьи 6 некоторые члены Комиссии сочли, что содержащаяся в нем ссылка на «возмещение» ограничит сферу применения проектов статей только некоторыми аспектами ответственности государств; поэтому необходимо прояснить охват обязательств, вытекающих из международно-противоправного деяния, которые подлежат передаче в случаях правопреемства в отношении ответственности. Другие члены сочли, что пункт 4 подрывает общую норму неправопреемства, закрепленную в первой части проекта статьи 6, и что он вступает в противоречие с общим принципом права, гласящим, что ответственность за противоправное деяние должен нести только нарушитель.

iii) *Проект статьи 7 – Отделение частей государства*

244. Несколько членов Комиссии предложили исключить из проекта статьи 7 и ее названия любые ссылки на «выход», поскольку этот термин может быть истолкован как включающий незаконное правопреемство. Некоторые члены сочли, что ограниченная практика государств не поддерживает исключений из нормы неправопреемства, предусмотренных в проекте статьи 7. Кроме того, слова и выражения «если того требуют особые обстоятельства» (в пунктах 2 и 3), «органом территориальной единицы» (в пункте 2), «прямая связь» и «несут» (в пункте 3) рядом членов Комиссии были сочтены неясными. В отношении пункта 2 было высказано

мнение о том, что, когда деяние, имеющее длящийся характер, осуществляется органом государства-предшественника, который стал органом государства-преемника, передачи ответственности не произойдет, а можно констатировать два отдельных международно-противоправных деяния, каждое из которых подлежало бы присвоению либо государству-предшественнику, либо государству-преемнику. Было также выражено мнение, что к этому и другим проектам статей следует добавить некоторые критерии для распределения прав и обязательств после правопреемства и что дополнительную ясность в этом вопросе может обеспечить концепция несправедливого обогащения. Другие члены Комиссии сочли, что правила, применимые к несправедливому обогащению, возможно, не являются уместными в данном контексте.

245. Несколько членов Комиссии высказались в поддержку пункта 4 проекта статьи 7, и был внесен ряд редакционных предложений в целях дальнейшего уточнения связи между присвоением поведения повстанческого или иного движения и последующей передачей ответственности на дату правопреемства. Были также внесены редакционные предложения в целях объединения этого проекта статьи с проектом статьи 8 и/или проектом статьи 9.

iv) Проект статьи 8 – Новые независимые государства

246. В отношении проекта статьи 8 был внесен ряд редакционных предложений. Этот проект статьи получил поддержку со стороны ряда членов Комиссии. Другие члены выразили сомнение в том, что все еще необходимо принимать проект статьи, посвященной «новым независимым государствам», поскольку это понятие сегодня выглядит анахронизмом. Вместе с тем другие члены отметили, что Генеральная Ассамблея ведет список самоуправляющихся территорий и что случаи правопреемства на основе принципа самоопределения порождают некоторые специфические правовые проблемы, которые не следует упускать из виду. Ряд членов предложили включить определение «нового независимого государства» в список терминов, определяемых в проекте статьи 2.

247. Было высказано мнение, что в число критериев, подлежащих включению в пункт 2 проекта статьи 8, следует внести возможную прямую связь между международно-противоправным деянием и населением, а не только территорией, государства-преемника. В связи с пунктом 3 некоторые члены Комиссии сочли, что понятие «повстанческое или иное движение» включает в себя «национально-освободительные» движения, поэтому здесь возможно использовать ту же формулировку, что и в пункте 4 проекта статьи 7.

v) Проект статьи 9 – Передача части территории государства

248. Что касается проекта статьи 9, то некоторые члены Комиссии отметили, что их мнения относительно проекта статьи 7 применяются *mutatis mutandis* и к этому проекту статьи, в том числе в отношении ограниченной практики государств в поддержку исключений из общей нормы неправопреемства и необходимости уточнить значение некоторых терминов. Был внесен ряд редакционных предложений.

vi) Проект статьи 10 – Объединение государств

249. Несколько членов Комиссии отметили, что в проектах статей 10 и 11, которые касаются ситуации, когда государство-предшественник прекратило свое существование, устанавливается общая презумпция правопреемства в отношении ответственности, что противоречит общей норме неправопреемства в отношении ответственности государств, которая изложена в проекте статьи 6. По их мнению, такая презумпция правопреемства не подтверждается достаточной практикой государств, а находит поддержку лишь в некоторых научных трудах и в работе Института международного права. Примеры, приведенные Специальным докладчиком, зачастую касаются экспроприации, которая сама по себе не является международно-противоправным деянием. Некоторые члены подчеркнули, что, когда нет согласия, просто невозможно делать вывод о переходе обязательств к государству-преемнику. По мнению некоторых членов, политические соображения, лежащие в

основе такого радикального пересмотра общей нормы неправопреемства, на практике могут вести к необъективным или несправедливым результатам. Кроме того, было отмечено, что установление правовых последствий для случаев сохранения или прекращения существования государства-предшественника способно привести к дискриминационным результатам. Другие члены выступили в поддержку проектов статей 10 и 11, устанавливающих определенность правовых последствий для всех международно-противоправных деяний и таким образом обеспечивающих защиту прав потерпевших сторон.

250. К проекту статьи 10 был предложен ряд редакционных поправок, некоторые из которых касались исключения ссылок на различия между способами объединения государств с учетом того, что правовые последствия с точки зрения правопреемства в отношении ответственности были сочтены абсолютно одинаковыми.

vii) *Проект статьи 11 – Разделение государства*

251. В дополнение к упомянутым выше замечаниям, относящимся как к проекту статьи 10, так и к проекту статьи 11, несколько членов Комиссии отметили, что проект статьи 11 сопряжен с особыми рода сложностями и потребует тщательного рассмотрения в свете того, что характер разделения государств сильно зависит от контекста, в котором оно происходит.

252. Некоторые члены Комиссии выразили мнение о том, что пункт 1 проекта статьи 11 является неясным, особенно в том, что касается выражения «при условии достижения соглашения»; важно уточнить, какие стороны будут участвовать в таком соглашении и чему оно будет посвящено: распределению ответственности между правопреемниками, или же переходу ответственности как таковой. В отношении пункта 2 некоторые члены полагали, что было бы нецелесообразно вводить обязанность по проведению переговоров, и поэтому придавали важное значение сохранению формулировки этого пункта в виде призыва. Был внесен ряд редакционных предложений.

c) **Окончательная форма**

253. Что касается окончательной формы проекта, то некоторые члены отметили, что одни государства высказались за разработку текста не в форме проекта статей, а, например, в форме проекта руководящих положений или выводов, в то время как другие государства поддержали его разработку в форме проекта статей. Было высказано мнение о том, что окончательная форма может быть определена на более позднем этапе. Некоторые члены отметили, что было бы полезно рассмотреть возможность разработки типовых положений, которые будут использоваться в качестве основы для переговоров по соглашениям о правопреемстве.

d) **Будущая программа работы**

254. Члены Комиссии в целом согласились с предложениями Специального докладчика по будущей программе работы. Кроме того, было высказано мнение о том, что Специальному докладчику следует рассмотреть дополнительные темы, такие как роль международных организаций и последствия политики непризнания для правопреемства в отношении ответственности.

3. **Заключительные замечания Специального докладчика**

255. Подводя итоги прений, Специальный докладчик выразил свою признательность за большое количество высказанных замечаний и высоко оценил готовность к диалогу, направленному на поиск наилучшего и взвешенного подхода к данной теме. В ответ на сомнения по поводу целесообразности и возможности кодификации этой темы Специальный докладчик подтвердил свою точку зрения о том, что тема подходит для кодификации и прогрессивного развития, поскольку она помогает пролить больше света на пробелы, которые остались после предыдущей работы Комиссии по кодификации в двух областях: ответственности государств и правопреемства государств. Рассмотрение темы призвано вести к разъяснению возможного влияния

правопреемства государств на общие нормы ответственности государств, а не к созданию новых норм о правопреемстве государств. По его мнению, тот факт, что подобные вопросы были намеренно оставлены без внимания в ходе работы Комиссии по теме ответственности государств, – это скорее стимул для их дальнейшего рассмотрения Комиссией, чем препятствие. По мнению Специального докладчика, ничто в статьях об ответственности государств за совершение международно-противоправных деяний не указывает на то, что правовые последствия международно-противоправного деяния попросту исчезают по причине правопреемства государств. Специальный докладчик согласился с тем, что Комиссии следует рассмотреть возможность изменения названия темы на «Проблемы ответственности государств в случаях правопреемства государств».

256. Что касается вопросов методологии, и в частности замечаний членов по поводу доступной практики, то Специальный докладчик подчеркнул свое намерение сочетать прогрессивное развитие международного права с его кодификацией в рамках подхода, который согласуется с мандатом Комиссии. Он отметил, что *lex ferenda* и политические соображения мало чем отличаются друг от друга и практика государств, включая двусторонние и многосторонние договоры, также зависит от политических соображений.

257. Специальный докладчик отметил также медленное, но растущее проявление в прецедентном праве тенденции в пользу правопреемства в отношении ответственности государств, в частности среди региональных судов по правам человека. Он признал, что в своем докладе он в значительной степени опирался на научные труды, однако считал, что это согласуется с их ролью как вспомогательного средства выявления правовых норм. Кроме того, Специальный докладчик подчеркнул, что появление первых проектов по этой теме, подготовленных частными кодификационными органами, и в частности Институтом международного права, подтверждает актуальность темы. Он добавил, что Комиссия, однако, не связана предыдущей работой таких органов.

258. Говоря о выявлении общей нормы, лежащей в основе темы правопреемства государств в отношении ответственности, Специальный докладчик согласился с тем, что такая общая норма или нормы необходимы наряду с исключениями, применимыми к отдельным категориям правопреемства. Для цели появления ответственности государства (за его собственное международно-противоправное деяние) такой абсолютной нормой служит неправопреемство – как само деяние, так и нарушенное международное обязательство должны касаться только государства-предшественника. Правовые последствия международно-противоправного деяния, в том числе обстоятельства, исключающие противоправность, обязательство по прекращению этого деяния, а также возможные контрмеры в принципе будут по-прежнему касаться государства-предшественника. На государство-правопреемник не будет возлагаться ответственность за противоправное деяние, которого оно не совершало. Оно может нести ответственность за свои собственные противоправные деяния в таких случаях, как длящиеся нарушения или присвоение деяний повстанческих или иных движений. Кроме того, некоторые исключения из нормы неправопреемства касаются определенных последствий международно-противоправного деяния, которые не исчезают с прекращением государства-предшественника. Эти последствия продолжают существовать точно так же, как продолжают существовать территория, население, имущество или долги в случае правопреемства. Исключительные основания, когда дело обстоит именно таким образом, безусловно, открыты для обсуждения. Тем не менее такие обстоятельства не означают, что на государство-правопреемник будет возлагаться ответственность или вина за деяния, которых оно не совершало; скорее оно заслуживает поощрения, если оно не оставит без возмещения пострадавшие государства или потерпевших лиц.

259. Специальный докладчик указал на то, что главное отличие между случаями, когда государство-предшественник продолжает существовать, и случаями, когда оно прекратило свое существование, основано на характеристике реальных различий и соответствует признанным категориям правопреемства, независимо от возможных политических соображений. Конкретные нормы и исключения, которые будут

предусмотрены в этой связи, должны быть сформулированы таким образом, чтобы не допускать несправедливых и необъективных результатов. Что касается разграничения вопросов правопреемства в отношении обязательств, возникающих в результате международно-противоправного деяния государства-предшественника (рассмотренных во втором докладе), и вопросов, касающихся прав и требований, возникающих в результате международно-противоправного деяния, причинившего вред государству-предшественнику (подлежат рассмотрению в третьем докладе), то Специальный докладчик отметил, что дублирования можно избежать путем объединения в конечном итоге проектов статей, если в этом возникнет необходимость.

260. Кроме того, Специальный докладчик выразил свое согласие с рядом других замечаний и предложений, включая необходимость рассмотрения взаимосвязи между международно-противоправным деянием и населением государства-правопреемника; релевантность согласия потерпевшего государства или потерпевшего лица на любое принятие на себя ответственности государством-преемником; важность соглашений и односторонних заявлений в вопросах правопреемства; и необходимость включения положения, прямо указывающего на субсидиарность проектов статей. Он согласился также с необходимостью добавить в проект статьи 2 ряд определений и с некоторыми редакционными поправками, касающимися структуры и содержания проектов статей.

261. Кроме того, по мнению Специального докладчика, проекты статей должны касаться не только государств как возможных пострадавших субъектов. Такой подход согласуется с первой частью статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, которые также применимы к нарушениям международных обязательств государств по отношению к другим акторам.

262. В отношении проекта статьи 5 Специальный докладчик вновь отметил, что это предложение согласуется с Венской конвенцией о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 года и Венской конвенцией о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 года. Он обратил внимание на сохраняющуюся неясность вопроса о том, насколько полно регламентируются современным международным правом определенные обстоятельства, связанные с образованием новых государств. Проект статьи 5 нацелен на то, чтобы позитивным образом определить материальную сферу действия проектов статей, чтобы это согласовывалось с предыдущей работой Комиссии по вопросу о правопреемстве. Проект статьи никоим образом не направлен на предоставление каких-либо привилегий незаконным государствам-правопреемникам, освобождая их от ответственности; он касается как возможной передачи обязательств, так и передачи прав, вытекающих из ответственности.

263. Что касается проекта статьи 6, то Специальный докладчик готов рассмотреть ряд полученных предложений, которые позволили бы сделать его более четким. В отношении пункта 4 Специальный докладчик отметил, что ссылка на возмещение ущерба не исключает применения других норм об ответственности государств, которые остаются применимыми к государству-предшественнику.

264. Что касается проекта статьи 7, то Специальный докладчик выразил согласие с рядом редакционных предложений, включая удаление всех ссылок на «выход» из него; кроме того, выражение «если того требуют особые обстоятельства» нуждается в дальнейшем уточнении или удалении. Говоря о проекте статьи 8, Специальный докладчик заявил, что, по его мнению, следует сохранить все категории правопреемства, которые ранее рассматривались Комиссией, в том числе категорию новых независимых государств. В отношении как проекта статьи 7, так и проекта статьи 9 Специальный докладчик отметил, что термин «орган территориальной единицы» относится к ситуациям, когда такие органы пользуются существенной степенью автономии, как, например, в случае федеративных государств. Кроме того, он выразил согласие с рядом редакционных предложений, включая те, которые направлены на объединение проектов статей 7, 8 и 9 в единое положение. Специальный докладчик пояснил также, что проекты статей 7, 8 и 9 не нацелены на установление обязательств, которые влекут за собой автоматическую передачу обязательств государству-преемнику.

265. Переходя к проектам статей 10 и 11, Специальный докладчик выразил свое согласие со многими из замечаний, высказанными в ходе прений на пленарных заседаниях. Вместе с тем он подчеркнул, что в проекте статьи 10 устанавливается опровержимая презумпция, а не норма автоматического правопреемства вместо нормы неправопреемства при любых обстоятельствах. Кроме того, по его мнению, нельзя сбрасывать со счетов случаи, касающиеся незаконной экспроприации. Что касается проекта статьи 11, то Специальный докладчик подчеркнул, что речь идет об общем, вводном положении, которое впоследствии будет дополнено еще одним проектом статьи о критериях и нормах распределения обязательств, возникающих в результате международно-противоправного деяния прекратившего свое существование государства-предшественника.

266. Что касается будущей программы работы, то Специальный докладчик отметил поддержку некоторыми членами предложенной им программы работы и выразил согласие с тем, что, возможно, необходимо тщательным образом рассмотреть вопрос об основной тематике третьего доклада о передаче прав или требований потерпевшего государства-предшественника во избежание дублирования работы и что на более позднем этапе вместе с другими вопросами можно рассмотреть также вопрос о роли международных организаций.