



Комиссия международного права

Семьдесят первая сессия

Женева, 29 апреля – 7 июня и 8 июля – 9 августа 2019 года

**Проект доклада Комиссии международного права
о работе ее семьдесят первой сессии**

Докладчик: Чарльз Чернор Джалло

Глава VII

**Правопреемство государств в отношении
ответственности государств**

Содержание

	<i>Стр.</i>
A. Введение	
B. Рассмотрение этой темы на нынешней сессии	
1. Введение Специального докладчика по третьему докладу	
2. Резюме прений	
3. Заключительные замечания Специального докладчика	



А. Введение

1. На своей шестьдесят девятой сессии (2017 год) Комиссия постановила включить в свою программу работы тему «Правопреемство государств в отношении ответственности государств» и назначила Специальным докладчиком г-на Павла Штурму¹. 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.
2. На той же сессии Комиссия рассмотрела первый доклад Специального докладчика (A/CN.4/708), в котором была предпринята попытка изложить подход Специального докладчика к сфере охвата и результатам рассмотрения этой темы, а также дать обзор общих положений, касающихся этой темы. После прений на пленарных заседаниях Комиссия постановила передать проекты статей 1–4, содержащиеся в первом докладе Специального докладчика, в Редакционный комитет. Впоследствии Комиссия приняла к сведению промежуточный доклад Председателя Редакционного комитета в отношении проектов статей 1 и 2, принятых Комитетом в предварительном порядке, который был представлен Комиссии только для информации².
3. На своей семидесятой сессии (2018 год) Комиссия рассмотрела второй доклад Специального докладчика (A/CN.4/719), в котором рассматривались вопросы законности правопреемства государств, общие нормы, касающиеся правопреемства государств в отношении ответственности государств, и некоторые специальные категории правопреемства государств в отношении обязательств, вытекающих из ответственности. После прений на пленарных заседаниях Комиссия постановила передать проекты статей 5–11, содержащиеся во втором докладе Специального докладчика, в Редакционный комитет. Впоследствии Комиссия приняла к сведению промежуточный доклад Председателя Редакционного комитета по пункту 2 проекта статьи 1 и проектам статей 5 и 6, принятым в предварительном порядке Комитетом, который был представлен Комиссии только для информации³.

В. Рассмотрение этой темы на нынешней сессии

4. На нынешней сессии Комиссии был представлен третий доклад Специального докладчика (A/CN.4/731). Комиссии был представлен также меморандум секретариата, содержащий информацию о договорах, которая может иметь отношение к ее будущей работе по этой теме (A/CN.4/730).
5. В своем третьем докладе, который состоял из четырех частей, Специальный докладчик сначала осветил некоторые вводные вопросы, в том числе определенные общие соображения (часть первая). Затем Специальный докладчик обсудил вопросы возмещения вреда, причиненного в результате международно-противоправных деяний, совершенных против государства-предшественника, рассмотрев, в частности, требования о возмещении в контексте различных категорий правопреемства государств, а также различные подходы к возмещению вреда, причиненного в результате международно-противоправных деяний, совершенных против граждан государства-предшественника (часть вторая). Кроме того, Специальный докладчик внес технические предложения в отношении схемы проектов статей (часть третья). Далее была рассмотрена будущая программа работы по данной теме (часть четвертая). Специальный докладчик предложил несколько новых проектов статей (пункт f)

¹ На 3354-м заседании 9 мая 2017 года. Эта тема была включена в долгосрочную программу работы Комиссии на ее шестьдесят восьмой сессии (2016 год) на основе предложения, содержащегося в приложении В к докладу Комиссии (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/71/10)*).

² С промежуточным докладом Председателя Редакционного комитета можно ознакомиться в Аналитическом руководстве по работе Комиссии международного права: http://legal.un.org/ilc/guide/3_5.shtml.

³ Там же.

проекта статьи 2 и проекты статей X, Y, 12, 13, 14 и 15) и рекомендовал сгруппировать эти проекты статей в три части (части I, II и III), предложив заголовки для частей II и III⁴.

⁴ Текст пункта f) проекта статьи 2 и проектов статей X, Y, 12, 13, 14 и 15, а также заголовки Частей II и III, предложенные Специальным докладчиком в его третьем докладе, гласят следующее:

Проект статьи 2
Употребление терминов

1. Для цели настоящих проектов статей: ...

f) «соответствующие государства» означает, применительно к случаям правопреемства государств, государство, которое до момента правопреемства государств совершило международно-противоправное деяние, государство, пострадавшее от такого деяния, и государство-преемник или государства-преемники любого из этих государств;
Заголовок для части II – Возмещение вреда, причиненного в результате международно-противоправных деяний, совершенных государством-предшественником

Проект статьи X
Сфера применения части II

Положения настоящей части применяются к возмещению вреда, причиненного в результате международно-противоправных деяний, которые были совершены государством-предшественником и за которые потерпевшее государство не получило полного возмещения до момента правопреемства государств.

Заголовок для части III – Возмещение вреда, причиненного в результате международно-противоправных деяний, совершенных против государства-предшественника

Проект статьи Y
Сфера применения настоящей части

Статьи настоящей части применяются к возмещению вреда, причиненного в результате международно-противоправных деяний, которые были совершены против государства-предшественника и ущерб от которых не был возмещен этому государству в полном объеме до момента правопреемства государств.

Проект статьи 12
Случаи правопреемства государств, когда государство-предшественник продолжает существовать

1. В случаях правопреемства государств:

a) когда часть территории государства или какая-либо территория, за международные отношения которой отвечает государство и которая не является частью его территории, становится частью территории другого государства; или

b) когда часть или части территории государства отделяются и образуют одно или несколько государств, а государство-предшественник продолжает существовать; или

c) когда государств-преемник является новым независимым государством, территория которого непосредственно перед моментом правопреемства государств являлась зависимой территорией, за международные отношения которой отвечало государство-предшественник;

государство-предшественник, потерпевшее от международно-противоправного деяния другого государства, может требовать от этого государства возмещения даже после даты правопреемства государств.

2. Независимо от положений пункта 1 государство-преемник может требовать от ответственного государства возмещения в особых обстоятельствах, когда вред относится к части территории, ставшей территорией государства-преемника, или к гражданам (национальным лицам) государства-предшественника, которые стали гражданами (национальными лицами) государства-преемника.

3. Положения пунктов 1 и 2 не наносят ущерба какому-либо вопросу о компенсации между государством-предшественником и государством-преемником.

Проект статьи 13
Объединение государств

1. Когда два или несколько государств объединяются и тем самым образуют одно государство-преемник, это государство-преемник может требовать возмещения от ответственного государства.

2. Пункт 1 применяется, если соответствующие государства не договорились об ином.

6. Комиссия рассмотрела третий доклад Специального докладчика на своих 3475–3480-м заседаниях 8–15 июля 2019 года. На своем 3480-м заседании 15 июля 2019 года Комиссия постановила передать пункт *f*) проекта статьи 2 и проекты статей X, Y, 12, 13, 14 и 15, а также заголовки частей II и III, содержащиеся во третьем докладе Специального докладчика, в Редакционный комитет с учетом обсуждений, состоявшихся на пленарных заседаниях.

7. На своем ... заседании ... июля 2019 года Комиссия рассмотрела доклад Редакционного комитета по проектам статей 1, 2 и 5⁵, который был в предварительном порядке принят Редакционным комитетом на шестьдесят девятой и семидесятой сессиях (см. раздел C.1 ниже).

8. На своем ... заседании ... 2019 года Председатель Редакционного комитета представил промежуточный устный доклад по проектам статей 7, 8 и 9, принятым в предварительном порядке Комитетом на нынешней сессии. Доклад был представлен исключительно для информации, и с ним можно ознакомиться на веб-сайте Комиссии⁶.

9. На своем ... заседании ... 2019 года Комиссия приняла комментарии к проектам статей 1, 2 и 5, принятые в предварительном порядке на нынешней сессии (см. раздел C.2 ниже).

1. Вступительное слово Специального докладчика по третьему докладу

10. Специальный докладчик указал, что в части первой своего третьего доклада он подвел итоги работы, проделанной Комиссией по этой теме до настоящего времени, и прений в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи. Вновь заявив о том, что он с большим вниманием относится к замечаниям в Комиссии и Шестом комитете, Специальный докладчик подчеркнул, что он открыт для замечаний, касающихся его предложений. Цель доклада заключается в том, чтобы следовать намеченной ранее программе работы без излишней спешки. Помимо одного нового определения и двух

Проект статьи 14 Разделение государств

1. Когда части территории государства отделяются и образуют два или несколько государств, а государство-предшественник перестает существовать, одно или несколько государств-преемников могут требовать возмещения от ответственного государства.
2. Такие требования и соглашения должны учитывать связь между последствиями международно-противоправного деяния и территорией или гражданами (национальными лицами) государства-преемника, справедливые доли и другие соответствующие факторы.
3. Положения пунктов 1 и 2 не наносят ущерба какому-либо вопросу о компенсации между государствами-преемниками.

Проект статьи 15 Дипломатическая защита

1. Государство-преемник может осуществлять дипломатическую защиту в отношении лица, являющегося его гражданином (национальным лицом) на дату официального предъявления требования, но не являвшегося его гражданином (национальным лицом) на дату причинения вреда, при условии, что это лицо (или юридическое лицо) имело гражданство (национальность) государства-предшественника или утратило свое гражданство (национальность) и приобрело по причине, не имеющей отношения к предъявлению требования, гражданство (национальность) первого государства каким-либо образом, не являющимся несовместимым с международным правом.
2. В тех же условиях, которые установлены в пункте 1, требование, предъявляемое в порядке осуществления дипломатической защиты, изначально выдвинутое государством-предшественником, может быть продолжено государством-преемником после даты правопреемства.
3. Пункты 1 и 2 не наносят ущерба применению норм об ответственности государств, касающихся национальной принадлежности требований, и норм о дипломатической защите.

⁵ С промежуточным докладом Председателя Редакционного комитета можно ознакомиться в Аналитическом руководстве по работе Комиссии международного права (см. сноску 2 выше).

⁶ Там же.

положений о структуре проектов статей, было предложено лишь четыре новых проекта статей субстантивного характера. Кроме того, в докладе разъясняется подход Специального докладчика к теме, который исключает как автоматическое прекращение ответственности, так и автоматический переход ответственности в случае правопреемства государств. Что касается возможности возникновения сложных ситуаций, когда требование о возмещении ущерба предъявлено государством-предшественником и одним или несколькими государствами-преемниками, то Специальный докладчик собирается рассмотреть этот вопрос в четвертом докладе. Он также посчитал полезным прямо заявить, что проекты статей охватывают только ситуации, когда ущерб не был урегулирован посредством возмещения до даты правопреемства государств, и предложил проекты статей X и Y в этой связи.

11. Во второй части доклада, посвященной возмещению ущерба за вред в результате международно-противоправных деяний, совершенных в отношении государства-предшественника, рассматривается так называемый «пассивный» аспект ответственности государств в случае правопреемства в отношении потерпевшего государства. В отличие от резолюции Института международного права о правопреемстве государств в вопросах международной ответственности Специальный докладчик предложил проанализировать возможную передачу прав отдельно от передачи обязательств, принимая во внимание, что важное различие между вопросом правопреемства в отношении права на возмещение, с одной стороны, и вопросом о правопреемстве в отношении обязательств, вытекающих из ответственности государств, с другой стороны, заключается в том, что право на возмещение является следствием международно-противоправного деяния ответственного государства, на которое не влияют территориальные изменения, вызвавшие правопреемство государств.

12. Кроме того, Специальный докладчик провел различие между ситуациями, когда государство-предшественник продолжает существовать после даты правопреемства, и ситуациями, когда государство-предшественник прекращает свое существование. Когда государство-предшественник продолжает существовать, правопреемство не затронет его право требовать возмещения ущерба от государства, совершившего противоправные действия до момента правопреемства государств. Такое требование основано на нормах, касающихся ответственности государств за международно-противоправные деяния. Однако это не дает ответа на все вопросы, которые могут возникнуть, когда ущерб затрагивает в первую очередь или исключительно часть территории, которая становится частью государства-преемника. В таких ситуациях, как деколонизация, отделение или передача территории, когда ущерб затрагивает лиц, которые впоследствии становятся гражданами государства-преемника, Специальный докладчик считает маловероятным, чтобы государство-предшественник могло по-прежнему требовать возмещения ущерба после даты правопреемства государств. В отличие от этого, в соответствии с преобладающим в доктрине мнением, когда государство-предшественник прекращает свое существование, право на возмещение ущерба не переходит от государства-предшественника к государству-преемнику. Вместе с тем Специальный докладчик предостерег от дискриминационного обращения с государствами в случае возникновения спора о преемственности, считая, что различие между случаями разделения и отделения государства зачастую основывается не на объективных критериях, а на более широких политических соображениях. Кроме того, идея «личного» права требовать возмещения ущерба, принадлежащего только государству-предшественнику, как представляется, отражает традиционную позитивистскую доктрину, в которой ответственность государства рассматривается как тесно связанная с правосубъектностью, а не как совокупность вторичных прав и обязанностей.

13. Кроме того, в докладе содержится анализ требований о возмещении ущерба в различных категориях правопреемства государств на основе практики государств, главным образом соглашений и решений международных судов и трибуналов, которая носит узкий характер в силу ограниченного числа дел о правопреемстве государств. Проекты статей 12–14 были составлены с учетом вышеизложенных соображений и основаны на различении ситуаций, когда государство-предшественник продолжает

существовать и когда государство-предшественник прекращает свое существование. Специальный докладчик подчеркнул, что выражение «может требовать», используемое в этих проектах статей, будет опровергать любое утверждение об автоматическом правопреемстве и просто отражает идею о том, что государство-преемник может предъявить претензию или требование о возмещении ущерба. Такой подход согласуется с общим приоритетом, который Комиссия отдает соглашениям в рамках этой темы. Кроме того, в пункте 2 проекта статьи 14 напоминается, что любые претензии и соглашения должны учитывать связь между последствиями международно-противоправного деяния и территорией или гражданами государства-преемника, справедливые доли и другие соответствующие факторы, которые могут включать принцип несправедливого обогащения.

14. В докладе рассматривается также возможность правопреемства в отношении права на возмещение ущерба в случаях, когда международно-противоправное деяние совершено в отношении граждан государства-предшественника, на основе анализа более широкой практики государств, включая соглашения и практику международных судов и трибуналов, а также Компенсационной комиссии Организации Объединенных Наций. Было установлено, что требование государства-преемника о возмещении ущерба не является чисто теоретическим или редким и не касается только межгосударственных отношений. Напротив, существуют важные практические последствия для эффективного осуществления государствами дипломатической защиты в случаях причинения ущерба лицам, которые впоследствии стали их гражданами, до момента правопреемства государств. Специальный докладчик далее отметил, что в современной практике и доктрине смена гражданства в результате правопреемства государств в целом признается в качестве исключения из традиционного правила непрерывного гражданства. В этой связи был предложен проект статьи 15. Специальный докладчик отметил, что это предложение согласуется, в частности, со статьями о дипломатической защите⁷. В пункте 1 проекта статьи 15 признается, что государство-преемник может осуществлять дипломатическую защиту при особых обстоятельствах, а в пункте 2 предусматривается, что при тех же условиях требование об осуществлении дипломатической защиты, выдвинутое государством-предшественником, может быть продолжено государством-преемником после даты правопреемства государств. В пункте 3 проекта статьи 15 поясняется, что пункты 1 и 2 не влияют на применение норм об ответственности государств, касающихся национальной принадлежности требований и норм о дипломатической защите.

15. Третья часть доклада посвящена схеме проектов статей, представленных до настоящего времени. Специальный докладчик счел целесообразным сгруппировать их в три части и включить два проекта статей, посвященных соответствующим сферам применения частей II и III, а именно проекты статей X и Y. В проект статьи 2 «Употребление терминов» было предложено включить новый пункт f) с определением термина «соответствующие государства», который часто упоминается в проектах статей и имеет особое значение в контексте правопреемства государств.

16. В отношении будущей программы работы Специальный докладчик указал, что его четвертый доклад будет посвящен формам призвания к ответственности в контексте правопреемства государств, а также процедурным и прочим вопросам, включая проблемы, возникающие в ситуациях, возникающих при наличии нескольких государств-преемников, а также вопросу о совместной ответственности. Была выражена надежда, что рассмотрение этой темы может быть завершено в первом чтении в 2020 или 2021 году.

⁷ Резолюция 62/67 Генеральной Ассамблеи от 6 декабря 2007 года, приложение. Принятые Комиссией проекты статей и комментарии к ним воспроизводятся в издании *Ежегодник... 2006*, т. II (часть вторая), пп. 49–50.

2. Резюме прений

а) Общие замечания

17. Члены Комиссии в целом приветствовали третий доклад Специального докладчика и выразили признательность за подготовленный секретариатом меморандум.

18. Что касается методологии подготовки доклада, то несколько членов Комиссии высоко оценили проведенный Специальным докладчиком обзор соответствующей государственной практики, судебных решений и доктрины, в то время как другие члены призвали к более тщательному анализу таких источников. Было высказано предостережение против чрезмерной опоры на академическую литературу и работу Института международного права. Члены согласились с мнением Специального докладчика о том, что практика государств в этой области разнородна, контекстуально обусловлена и чувствительна. Некоторые члены также напомнили, что в ходе прений в Шестом комитете подчеркивалась ограниченность практики государств, и подчеркнули необходимость учета более разнообразных в географическом отношении источников государственной практики. Ряд членов отметили также, что специальные соглашения или добровольные выплаты, предоставляемые государствами, нередко диктуются политическими или иными неюридическими причинами. Большинство из этих дел не свидетельствуют о *opinio juris* в отношении общей нормы в связи с правопреемством государств, а представляют собой механизмы, применяемые в конкретных контекстах.

19. Члены согласились со Специальным докладчиком по вопросу о субсидиарном характере проектов статей и о приоритете соглашений между соответствующими государствами. Было предложено более подробно рассмотреть важную роль соглашений. Кроме того, по мнению некоторых членов Комиссии, следует обсудить взаимосвязь между соглашением о выплате паушальной компенсации, заключенным до даты правопреемства государств, и принципом полного возмещения ущерба. В этой связи было высказано мнение о том, что наличие соглашения о паушальной компенсации не обязательно означает полное возмещение, поскольку имеются примеры решений национальных судов, разрешающих подачу исков о возмещении ущерба, несмотря на наличие ранее заключенного соглашения о паушальной компенсации.

20. Несколько членов Комиссии подчеркнули общее правило отсутствия правопреемства, которое ведет к автоматическому прекращению ответственности в случае правопреемства государств, за некоторыми исключениями. В то время как одни члены Комиссии поддержали гибкий и реалистичный подход Специального докладчика, другие подчеркнули необходимость разъяснения того, будет ли такой подход отличаться от общего правила об отсутствии правопреемства. Была высказана мысль о том, что Комиссия могла бы признать ограниченность практики государств в этой области в самом начале своего комментария или подходить к проекту как к попытке разработки новой конвенции, которая будет зависеть от поддержки со стороны государств. Комиссии было предложено прямо указать, что, предлагая эти проекты статей, она занимается прогрессивным развитием международного права, принимая во внимание передовую практику, принимая во внимание, что *lex ferenda* должно основываться на прочном фундаменте, а не на политических предпочтениях. Кроме того, было высказано мнение, что работа Комиссии не носит судебного характера и не должна быть направлена на урегулирование нерешенных споров между государствами и поэтому предлагаемые нормы должны применяться к общим ситуациям.

21. Была вновь подчеркнута важность сохранения согласованности терминологии и содержания с предыдущей работой Комиссии. Было отмечено, что в Шестом комитете были высказаны различные мнения относительно того, в какой степени следует воспроизвести положения Венской конвенции 1978 года о правопреемстве

государств в отношении договоров⁸ и Венской конвенции 1983 года о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, архивов и государственных долгов⁹, в частности касающиеся новых независимых государств. Было подчеркнуто также, что предлагаемые проекты статей должны быть согласованы со статьями об ответственности государств за международно-противоправные деяния¹⁰ и статьями о дипломатической защите.

22. Несколько членов предложили изменить название темы на «Проблемы/аспекты ответственности государств в случае правопреемства государств», как это было предложено в Шестом комитете, или на «Правопреемство государств в вопросах международной ответственности», используемое Институтом международного права. Было предложено еще одно альтернативное название: «Возмещение за вред, причиненный в результате международно-противоправных деяний при правопреемстве государств». Ряд других членов высказались за сохранение нынешнего названия темы.

b) Схема проектов статей

23. Было поддержано предложение Специального докладчика сгруппировать проекты статей по частям, а также включить проекты статей X и Y с указанием сферы охвата каждой части. Было внесено еще одно предложение сгруппировать проекты статей по конкретным категориям правопреемства государств и рассмотреть возможность охвата передачи прав и обязательств в одних и тех же проектах статей. В этой связи члены Комиссии обсудили вопрос о том, могут ли вопросы, касающиеся прав и требований, вытекающих из международно-противоправного деяния, рассматриваться отдельно от вопросов, касающихся обязательств, вытекающих из такого деяния. В то время как несколько членов вновь выразили обеспокоенность по поводу того, что это может привести к ненужному дублированию работы, было высказано мнение, что право на возмещение ущерба является «приобретенным правом», которое можно передать от государства-предшественника государству-преемнику, в то время как концепция «приобретенных обязательств» в правовой доктрине не признается.

24. Некоторые члены Комиссии также согласились со Специальным докладчиком по вопросу о широком различии между ситуациями, когда государство-предшественник продолжает существовать и когда оно прекращается, хотя был задан вопрос о том, не следует ли проводить это различие более детально. Что касается конкретных категорий правопреемства государств, то некоторые члены Комиссии поддержали формулировку проекта статьи 12, объединяющую три категории правопреемства государств, тогда как другие выразили сомнения в этом отношении. Было предложено определить такие категории правопреемства в проекте статьи 2, озаглавленном «Употребление терминов».

c) Проект статьи 2.f)

25. Некоторые члены Комиссии поставили под сомнение необходимость определения термина «соответствующие государства», что может привести к путанице, и высказали мнение, что было бы достаточно объяснить его в комментарии.

d) Проекты статей 12–14

26. Хотя общий подход к возмещению ущерба в проектах статей 12–14 был поддержан некоторыми членами, ряд других членов выразили мнение о том, что

⁸ Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров (Вена, 23 августа 1978 года), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1946, No. 33356, p. 3.

⁹ Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, архивов и задолженности (Вена, 8 апреля 1983 года), United Nations, *Juridical Yearbook 1983* (Sales No. E.90.V.1), p. 139.

¹⁰ Резолюция 56/83 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2001 года, приложение. Принятые Комиссией проекты статей и комментарии к ним воспроизводятся в издании *Ежегодник... 2001*, т. II (часть вторая) и исправление, pp. 76–77.

выражение «может потребовать» является двусмысленным. В этой связи были внесены различные редакционные предложения для проведения различия между законным правом на возмещение ущерба и процедурной возможностью требовать возмещения. Тем не менее некоторые члены Комиссии поставили под сомнение полезность признания процедурных возможностей без определения материальных прав и обязательств. Были высказаны различные мнения относительно того, следует ли использовать в этих проектах статей термины «возмещение» или «компенсация» и уместна ли ссылка на «вред» в свете статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния.

27. Несколько членов Комиссии высказали мнение о том, что принцип несправедливого обогащения может заложить основу для прогрессивного развития международного права в проектах статей 12–14, тогда как другие члены поставили под сомнение целесообразность или достаточность этого в контексте данной темы. Было также отмечено, что концепция несправедливого обогащения выходит за рамки норм об ответственности государств.

28. В связи с проектом статьи 12 некоторые члены Комиссии подчеркнули необходимость уточнения значения термина «особые обстоятельства» в пункте 2. В этой связи было отмечено, что Институт международного права в своей работе ссылается на «особые обстоятельства» только в конкретном контексте потенциального разделения ответственности как государствами-предшественниками, так и государствами-преемниками в качестве исключительного решения. Было также предложено дать в пункте 2 ссылку на соглашения между государствами. Далее необходимо обеспечить согласованность с выражением «конкретные обстоятельства», ранее предложенным в проектах статей 7–9. Формулировка пункта 2 проекта статьи 12, как представляется, шире требования о «прямой связи» между международно-противоправным деянием или его последствиями и территорией или гражданами государства-преемника, содержащегося в проектах статей 7–9. Напротив, пункт 2 проекта статьи 14 требует наличия «связи» между последствиями международно-противоправного деяния и территорией или гражданами государства-преемника. Кроме того, было отмечено, что термин «граждане» может быть слишком ограничительным и может быть заменен термином «лица, находящиеся под юрисдикцией государства-преемника». В то же время был задан вопрос о том, может ли новое независимое государство после осуществления права на самоопределение рассматриваться в качестве потерпевшего государства-преемника, обладающего прямыми правами. Было предложено при подготовке комментария провести различие между правом государства-преемника требовать возмещения и потенциальным правом отдельных лиц требовать возмещения без вмешательства со стороны государства.

29. Было также представлено несколько редакционных предложений по проекту принципа 13. В этой связи была сделана ссылка на статью 13 резолюции, принятой Институтом международного права. Было высказано мнение о том, что случаи слияния государств и включения одного государства в другое существующее государство следует рассматривать в отдельных проектах статей. Хотя пункт 2 проекта статьи 13 получил поддержку в связи с отражением в нем приоритетности любого соглашения между соответствующими государствами, было высказано мнение о том, что его можно исключить.

30. Что касается проекта статьи 14, то было предложено изменить формулировку пункта 1, с тем чтобы сосредоточить внимание на разделении государства без ссылки на отделение части государства. Ссылка на соглашения, содержащаяся в пункте 2 проекта статьи 14, нуждается в разъяснении. Было высказано мнение, что соглашения между государствами-преемниками следует рассматривать в приоритетном порядке по сравнению с другими факторами, указанными в пункте 2. Было предложено уточнить термин «связь» в пункте 2, а также отмечено, что выражение «другие соответствующие факторы» вызывает аналогичные вопросы в связи с соображениями справедливости, такими как несправедливое обогащение. Был также внесен ряд редакционных предложений в отношении пункта 3.

е) Проект статьи 15

31. Ряд членов согласился с подходом Специального докладчика, допускающим исключение из принципа непрерывного гражданства в случаях правопреемства государств, с тем чтобы избежать ситуаций, когда то или иное лицо остается без защиты. В этой связи была сделана ссылка на преамбулу статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств¹¹, в которой говорится, что следует должным образом учитывать как законные интересы государств, так и интересы отдельных лиц. Некоторые другие члены Комиссии предостерегли, что доктрина и практика в этой области не единообразны. Были высказаны некоторые сомнения в отношении того, следует ли рассматривать в рамках этой темы вопросы дипломатической защиты. Была подчеркнута необходимость рассмотрения замечаний государств в Шестом комитете в отношении статей о дипломатической защите.

32. Некоторые члены отметили, что проект статьи 15 согласуется с пунктом 2 статьи 5 статей о дипломатической защите, а также пунктом 1 статьи 10 резолюции Института международного права. Тем не менее было подчеркнуто, что проекты статей, предложенные Специальным докладчиком, не должны противоречить статьям о дипломатической защите. Было предложено провести дальнейший анализ их взаимодействия. Было предложено включить в проект статьи 15 или комментариев к ней гарантии, предусмотренные в пунктах 3 и 4 статьи 5 статей о дипломатической защите, которые призваны не допускать злоупотреблений, в частности злоупотребления возможностью «выбора удобного гражданства» в случае отмены нормы о постоянном гражданстве.

33. Было запрошено разъяснение относительно ссылки на «юридическое лицо» в пункте 1 проекта статьи 15. В связи с этим была сделана ссылка на пункт 1 статьи 10 статей о дипломатической защите. Было также отмечено, что в пункте 2 проекта статьи 15 не используется подход, в соответствии с которым проводится различие между сохранением или прекращением существования государства-предшественника. Было высказано мнение, что в пунктах 1 и 2 проекта статьи 15 следует отразить условия осуществления дипломатической защиты государствами-предшественниками и государствами-преемниками. Кроме того, было предложено разъяснить в пункте 3 проекта статьи 15 или комментариях к нему, что дипломатическая защита является не единственным средством защиты прав лиц, которых при любых обстоятельствах нельзя лишать права на возмещение ущерба в связи с территориальными изменениями. Кроме того, было предложено, чтобы в проекте статьи 15 рассматривался случай дипломатической защиты от имени лица с двойным гражданством как государства-предшественника, так и государства-преемника в свете статей о дипломатической защите, которые охватывают случаи множественного гражданства. Было внесено предложение явно указать, что государство-преемник не будет применять силу для дипломатической защиты или, по крайней мере, повторить в проекте статьи 2 (об употреблении терминов) определение дипломатической защиты, содержащееся в статье 1 статей о дипломатической защите.

ф) Окончательная форма

34. Ряд членов Комиссии усомнились в том, что проекты статей являются наиболее подходящей для данной темы формой с учетом замечаний некоторых государств, которые предпочли бы в качестве альтернативы проекты руководящих положений, принципов, выводов, типовых положений или аналитический доклад. Специальному докладчику было предложено рассмотреть вопрос о вынесении рекомендации по этому вопросу в его следующем докладе.

¹¹ Резолюция 55/153 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2000 года, приложение. Проекты статей и комментарии к ним воспроизводятся в издании *Ежегодник... 1999*, т. II (часть вторая), pp. 47–48.

g) Будущая программа работы

35. Члены Комиссии в целом согласились с будущей программой работы, предложенной Специальным докладчиком, хотя некоторые из них предостерегли, что Комиссии не следует спешить с ее рассмотрением этой темы. Специальному докладчику было предложено разъяснить, будет ли он в своем четвертом докладе обсуждать конкретные формы возмещения ущерба. Специальному докладчику было также предложено рассмотреть вопрос о взаимосвязи между правопреемством государств и ответственностью государств в связи с ущербом, причиненным в результате преступлений по международному праву, и возможной актуальности темы общих принципов права, включая принципы справедливости.

3. Заключительные замечания Специального докладчика

36. Специальный докладчик приветствовал общий настрой, проявившийся в ходе прений, а именно стремление отыскать такой подход к рассмотрению данной темы, который позволил бы достигнуть сбалансированного и приемлемого для всех результата.

37. Что касается необходимости обеспечения согласованности с предыдущей работой Комиссии, то Специальный докладчик подтвердил свою готовность решать вопросы терминологии и существа в Редакционном комитете. Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния по-прежнему служат основой для работы над этой темой, которая направлена на разъяснение правовых последствий международно-противоправного деяния для государства-предшественника или государства-преемника после даты правопреемства государств. В частности, термины «вред» и «потерпевшее государство» в предлагаемых проектах статей используются таким образом, чтобы это соответствовало частям второй и третьей статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния.

38. Специальный докладчик согласился с теми членами Комиссии, которые выразили мнение о том, что эта тема может и должна включать элементы прогрессивного развития международного права. Об этом можно заявить в начале общего комментария к проектам статей и, при необходимости, в связи с конкретными положениями. Кроме того, работа по этой теме может быть продолжена на основе осторожного анализа практики государств, которая будет разъясняться в комментарии. Хотя Специальный докладчик пытался анализировать соответствующую практику государств из более разнообразных источников, он был бы признателен членам Комиссии и государствам за предоставление дополнительных примеров. Он также согласен с некоторыми членами Комиссии в том, что эта тема может основываться на общих принципах права, включая принципы, касающиеся приобретенных прав, несправедливого обогащения, справедливости и разумности. Вместе с тем следует с осторожностью подходить к вопросу о роли общих принципов права. Например, некоторые принципы, существующие в международном инвестиционном праве, могут не применяться к другим областям международного права. Тем не менее общие принципы права, наряду с практикой государств, прецедентным правом и соглашениями, все еще могут быть актуальными и со временем трансформироваться в обычаи или использоваться в ходе переговоров о заключении соглашений между государствами.

39. Хотя Специальный докладчик признал, что трудно утверждать о существовании общей нормы, он не согласен с мнением о том, что неубедительность практики государств указывает на существование правила «чистого листа». В частности, закрепленное в Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров правило «чистого листа» касается новых независимых государств и не применяется к другим категориям государств, тогда как Венская конвенция 1983 года о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов содержит лишь конкретные правила для различных категорий правопреемства государств в отношении различных областей государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов. Поскольку предыдущая работа Комиссии

свидетельствовала о существовании нескольких конкретных норм, а не одного общего правила, правило «чистого листа» нельзя возводить в ранг общего правила в этой теме, особенно в ситуациях, когда государство-предшественник продолжает существовать. Кроме того, даже если обязательства, вытекающие из международно-противоправного деяния, не переходят к новому независимому государству-преемнику, дело обстоит иным образом в отношении ссылки на права, особенно в обстоятельствах, когда последствия такого деяния затрагивают территорию или население нового независимого государства. Это также оправдывает раздельное рассмотрение обязательств и прав в проектах статей. Кроме того, хотя подход Специального докладчика к этой теме основывается на нормах, касающихся правопреемства государств и ответственности государств за международно-противоправные деяния, подобная трактовка может поддерживаться доктриной приобретенных прав.

40. Что касается структуры проектов статей, то Специальный докладчик согласился с предложением о том, что различные категории правопреемства государств, в которых государство-предшественник продолжает существовать, можно было бы объединить в один проект статьи во избежание ненужных повторов, тогда как те категории правопреемства, в которых государство-предшественник прекратило свое существование, можно было бы рассмотреть в отдельных проектах статей. Специальный докладчик отметил, что было бы полезно продолжить рассмотрение в проектах статей категории новых независимых государств, как на это указывают выводы Международного Суда в его консультативном заключении по делу *О правовых последствиях отделения Чагосского архипелага от Маврикия в 1965 году*¹².

41. Специальный докладчик приветствовал большинство редакционных предложений, касающихся проектов статей 12, 13, 14 и 15. Что касается выражения «может потребовать возмещения» в проектах статей 12, 13 и 14, то он указал, что оно должно быть достаточно гибким, чтобы отражать как *lex lata*, так и *lex ferenda* без резкого различия, поскольку некоторые правила *lex ferenda* могут со временем трансформироваться в правила *lex lata*. Этот подход также согласуется с субсидиарным характером проектов статей. На основе проведенного Специальным докладчиком анализа соглашений между государствами такая гибкая формулировка дает преимущества с точки зрения обеспечения государствам возможности достижения согласия, например, в отношении реституции или компенсации, без какого-либо упоминания об ответственности за международно-противоправное деяние. Кроме того, Специальный докладчик согласился уточнить ссылку на «особые» или «конкретные» обстоятельства в проектах статей и рассмотреть вопрос о замене термина «граждане» термином «население» в пункте 2 проекта статьи 12, а также признал необходимость замены термина «компенсация» в пункте 3 проекта статьи 12 и пункте 3 проекта статьи 14, поскольку эти положения касаются не возмещения от государства, несущего ответственность перед пострадавшим государством, а скорее какого-то урегулирования, механизма зачета или погашения между государством-предшественником и государством-преемником или между двумя государствами-преемниками.

42. Хотя Специальный докладчик с пониманием отнесся к мнению о том, что в проектах статей следует рассмотреть потенциальное право отдельных лиц требовать возмещения ущерба независимо от вмешательства государства, он отметил, что это может иметь более широкие последствия для этой темы, сфера охвата которой изложена в проекте статьи 1. В этой связи основное внимание в проекте статьи 15 уделяется дипломатической защите. Он указал, что проект статьи 15 призван соответствовать статьям о дипломатической защите и работе Института международного права. Что касается гарантий, предусмотренных в пунктах 3 и 4 проекта статьи 5 статей о дипломатической защите, то он считает достаточным включить оговорку «без ущерба», сославшись на другие правила дипломатической защиты, и разъяснить необходимость гарантий в комментарии. В этой связи он отметил, что риск злоупотребления выбором «удобного гражданства» может быть

¹² *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, Advisory Opinion, 25 February 2019, General List № 169.

менее значительным в случаях правопреемства государств, при которых изменение гражданства происходит в обязательном порядке.

43. Специальный докладчик указал, что он предпочел бы сохранить нынешнее название этой темы для обеспечения согласованности с предыдущей работой Комиссии. В частности, он не считал, что такие слова, как «аспекты», «проблемы» и «вопросы», подходят для названия темы Комиссии. Хотя другие предложения заслуживают рассмотрения, он предложил вернуться к вопросу о названии на более позднем этапе после принятия в предварительном порядке всех проектов статей.

44. Что касается итогового продукта по этой теме, то Специальный докладчик согласился с теми членами, которые заявили, что Комиссии следует принять решение о наиболее подходящем варианте на более позднем этапе. Он вновь заявил, что подготовка проектов статей является стандартным методом работы Комиссии, который не предопределяет окончательный результат. Хотя он не хотел бы менять форму проектов статей на проекты выводов, руководящих положений, принципов или аналитический доклад, он открыт для предложений по разработке типовых положений или составлению приложения с перечнем положений существующих соглашений, которые были бы совместимы со сводом проектов статей.

45. Что касается будущей программы работы, то Специальный докладчик согласился с замечаниями о том, что Комиссия должна располагать достаточным временем и все еще может стремиться завершить свою работу в первом чтении к концу пятилетнего периода. Он указал, что его следующий доклад будет посвящен формам ответственности (в частности, реституции, компенсации и гарантиям неповторения), а также процедурным и различным вопросам, в том числе возникающим в ситуациях с несколькими государствами-преемниками.
