

УДК 341.218.3

DOI <https://doi.org/10.32841/ILA.2021.25.03>**МАІЛУНЦ К. Е.,****аспірантка кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»**

РОЗВИТОК ПРАВИЛ ПРО ПРАВОНАСТУПНИЦТВО ЩОДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВ У ПРОЄКТАХ КОМІСІЇ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ООН

Анотація. У статті досліджується природа проблеми правонаступництва держав щодо відповідальності. Автор аналізує формування проєктів статей про правонаступництво щодо відповідальності і намагається встановити, чи застосовуються і як принципи автоматичного правонаступництва і відсутність правонаступництва згідно з розробленими положеннями.

Підкреслюється, що проблема правонаступництва держав належить до числа найбільш спірних і суперечливих питань у міжнародно-правовій доктрині. На підставі аналізу практики держав, прецедентного права і наукових праць зроблено два попередні висновки. По-перше, традиційна теза про неприпустимість правонаступництва у сучасній практиці заперечується. По-друге, це не означає правильності протилежної тези про автоматичне правонаступництво в будь-якому контексті. Отже, можна зробити висновок про правонаступництво в певних випадках. Передачу або відсутність передачі зобов'язань або прав, що впливають з відповідальності держав у конкретних випадках правонаступництва, необхідно доводити окремо в кожному конкретному випадку.

Висловлюється підтримка конструктивного підходу спеціального доповідача з питання зв'язку між міжнародно-протиправним діянням і територією: відповідальність за зобов'язаннями, що впливають з міжнародно-протиправних діянь, вчинених державою-попередником до моменту правонаступництва, не покладається автоматично на державу-наступника тільки на тій підставі, що такі діяння відбувалися на території, яка тепер є її територією. Зв'язок цих діянь з територією є лише одним з істотних елементів, які необхідно враховувати.

Під час роботи з кодифікації норм про правонаступництво відповідальності Комісії міжнародного права ООН слід враховувати складний правовий режим відповідальності держав за міжнародно-протиправні діяння, що відрізняється від інших режимів правонаступництва.

Ключові слова: правонаступництво, відповідальність держав, кодифікація, держава- правонаступник, Комісія міжнародного права ООН.

Постановка проблеми. Кінець ХХІ століття ознаменувався розпадом низки держав, таких як Чехословаччина, Соціалістична Федеративна Республіка Югославія, Радянський Союз. У цьому контексті знову набуло актуальності правове регулювання правонаступництва держав, при цьому

однією з тем, які опинилися в центрі уваги, стало правонаступництво держав щодо відповідальності.

Тривалий час в основі інституту правонаступництва лежали звичаєві норми міжнародного права. Спроби кодифікувати тему правонаступництва держав не робилися аж до кінця 1940-х – початку 1950-х років, коли вперше з'явилася на порядку денному роботи Комісії міжнародного права ООН, що закінчилася ближче до кінця XX століття розробкою Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо договорів 1978 року і Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо державної власності, архівів і боргів 1978 року.

Згідно зі статтею 1 Конвенції 1978 року, « правонаступництво держав » означає зміну однієї держави іншою в несенні відповідальності за міжнародні відносини будь-якої території. Відповідно, у відносинах правонаступництва розрізняють державу-попередника (державу, яка була змінена іншою державою у разі правонаступництва) і державу-наступника (державу, яка змінила державу-попередника).

Ступінь розробленості теми. Проблема правонаступництва держав належить до числа найбільш спірних і суперечливих питань у міжнародно-правовій доктрині. Незважаючи на те, що її дослідженням займалися багато вчених, до теперішнього часу не вироблено однакового підходу.

Зауважимо, що, на відміну від зарубіжної доктрини міжнародного права, досліджень проблем міжнародної відповідальності у ситуації правонаступництва держав у вітчизняній доктрині на цей момент відзначено не було. П.П. Кремньов обґрунтовано ставить питання про існування «інших галузей «змісту правонаступництва», щодо яких наступають наслідки правонаступництва» [1, с. 37]. Однак питання міжнародної відповідальності у ситуаціях правонаступництва держав залишені за рамками дослідження. Не знайшли ці питання відображення і в монографії І.І. Лукашука «Право міжнародної відповідальності» [2].

Мета дослідження – виявити переваги та недоліки запропонованих статей про правонаступництво держави щодо міжнародної відповідальності, а також проаналізувати, чи потрібні взагалі такі правила або досить наявних правових норм.

Виклад основного матеріалу. У минулому в доктрині правонаступництва держав, як правило, заперечувалася можливість передачі відповідальності держави-наступниці. Тому не дивно, що в більшості підручників з міжнародного права не розглядається питання правонаступництва в контексті міжнародної відповідальності. Більшість авторів розглядають тільки випадки правонаступництва держав щодо договорів, а також щодо державної власності, державних архівів і державних боргів. Така відсутність уваги і дискусій свідчить про те, що взаємозв'язок між правонаступництвом держав і міжнародною відповідальністю, як і раніше, здебільшого ігнорується міжнародно-правовим науковим співтовариством.

Розглядаючи питання, пов'язані з правонаступництвом держав, більшість авторів стверджують, що зобов'язання, що випливають з міжнародної відповідальності, державі-наступнику не переходять, тобто дотримуються теорії неприпустимості правонаступництва [3, с. 482].

Однак не всі вчені, що ставлять під сумнів строгу теорію неприпустимості правонаступництва, відстоюють існування загальної норми про правонаступництво держав. Вони заперечують існування у сучасному міжнародному праві норми, що виключає можливість будь-якої передачі зобов'язань, що випливають з відповідальності держав [4, с. 58]. Фактично вони визнають, що згідно з нормами сучасного міжнародного права в основі відповідальності лежить не концепція вини, а більш об'єктивна концепція міжнародно-протиправного діяння. Тому цілком допустимо, що певні зобов'язання, включаючи правові наслідки відповідальності, такі як відшкодування збитків, перейдуть до держави-наступниці.

Тема відповідальності держави була внесена до порядку денного Комісії міжнародного права ООН з кодифікації одночасно з правонаступництвом держав у 1949 році [5]. У процесі її розробки проблематика правонаступництва держав у зв'язку з міжнародною відповідальністю зачіпалася кілька разів.

Так, один з перших проектів статей про відповідальність держави містив тоді статтю 15, яка мала назву «Присвоєння державі діяння повстанського руху, який стає новим урядом держави, або призводить до створення нової держави», яка передбачала таке:

1. Діяння повстанського руху, який стає новим урядом держави, має розглядатися як діяння цієї держави. Однак таке присвоєння не завдає шкоди присвоєнню цій державі поведінки, яка повинна була розглядатися раніше як діяння держави на підставі статей 5–10.

2. Діяння повстанського руху, в результаті діяльності якого виникла нова держава на частині території раніше існуючої держави або на будь-якій території під його управлінням, має розглядатися як діяння цієї нової держави [6].

Як пояснив у своєму коментарі до проекту статті Спеціальний доповідач з відповідальності держави Роберто Аго, коли повстанський рух, використовуючи наявні структури колишньої держави (держави-попередника), проголошує власну державу, саме внаслідок цього зв'язку, через наступність між двома державами, протиправну поведінку може бути віднесено до держави-наступника [7, с. 31]. Однак це справедливо лише у ситуації, коли держава-наступник «успадковує» структури і частину ідентичності держави-попередника. У разі, коли держава-попередник перестає існувати і виникає нова держава з окремою правосуб'єктністю, концепція безперервності не застосовується, і відповідальність за дії, вчинені державою-попередником, не може бути покладена на нову державу.

Очевидний контраргумент другої ситуації був би таким: хоча теоретично створення «абсолютно нової» держави є можливим варіантом, на

практиці є невелика ймовірність (якщо взагалі існує), що повстанський рух встановить державу, яка не заснована на наявних раніше державних структурах. Набагато більш імовірно, що нова держава, сформована таким рухом, буде створена шляхом внесення коригувань і реорганізації наявного (або того, що залишився) механізму держави-попередника. Треба також відзначити важливість встановлення зв'язку між державою-попередником і державою-наступником для цілей переходу відповідальності від першої до другої.

Незважаючи на те, що стаття 15 була збережена в її первісному формулюванні в остаточному документі, варто звернути увагу на той факт, що цей елемент наступності нагадує положення двох Віденських конвенцій з питань правонаступництва.

Один з підготовчих документів до тексту Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння містить пояснювальну зноску, в якій говориться: «Є різні думки щодо того, в яких обставинах може мати місце правонаступництво щодо відповідальності держав. У проектах статей це питання не розглядається, оскільки воно є одним з аспектів правових норм, що регулюють правонаступництво, а не відповідальність держав» [8, с. 138].

У цій виносці питання про правонаступництво держав щодо відповідальності держави було м'яко виведене зі сфери кодифікації права міжнародної відповідальності. Це можна пояснити термінами: згаданий звіт був складений у 2000 році, процес підготовки підходив до завершення; зачіпання такої складної правової проблеми, як правонаступництво держав щодо міжнародної відповідальності, могло б затягнути процес ще на кілька десятиліть.

У кінцевому підсумку Статті про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння були прийняті в 2001 році. Документ розділений на концептуальні глави, що охоплюють поняття міжнародно-протиправного діяння, атрибуцію, концепцію порушення міжнародного зобов'язання, наслідки порушення тощо.

Ми зосередимося на атрибуції: є дві статті, які, очевидно, дозволяють «зв'язати» тему правонаступництва з відповідальністю. Перша – це стаття 10 «Поведінка повстанського чи іншого руху», в якій мовиться:

1. Поведінка повстанського руху, який стає новим урядом держави, розглядається як діяння цієї держави за міжнародним правом.

2. Поведінка руху, повстанського чи іншого, якому вдається створити нову державу на частині території вже наявної держави або на будь-якій території під його управлінням, розглядається як діяння цієї нової держави за міжнародним правом.

3. Ця стаття не впливає на присвоєння державі будь-якої поведінки, як би там не було пов'язаного з поведінкою такого руху, що розглядається як діяння такої держави через статті 4–9 [9].

Порівнюючи з початковою версією, розглянутою вище, в формулювання внесли деякі зміни. Стаття передбачає два варіанти: коли повстанський рух встановлює новий уряд на всій території або на частині території

раніше наявної держави, проте в обох випадках міжнародна відповідальність покладається на нову державу. Як вказується в офіційних коментарях, ця стаття заснована на правонаступництві. Коли повстанський рух створює нову державу, саме зв'язок між рухом і новим урядом забезпечує відповідальність останньої.

Спеціальний доповідач Роберто Аго порушував питання про правонаступництво як альтернативне вирішення проблеми відповідальності повстанського руху: «Якщо відмовитися від ідеї наступництва між міжнародною правосуб'єктністю повстанського руху і міжнародною правосуб'єктністю нової держави, то нам не залишається нічого іншого, як поставити тут питання про можливу наступність держави щодо зобов'язань, що випливають з правопорушень суб'єкта міжнародного права, місце якого він посів» [7, с. 31].

Одним з найбільш часто цитованих прикладів з відповідної практики держав, що підкріплюють норму, що міститься в пункті 2 статті 10 Статей про відповідальність держав, є рішення французьких національних судів у зв'язку з незалежністю Алжиру, які покладають на Алжир відповідальність за протиправні діяння в період громадянської війни [10, с. 613–615].

Крім того, доречна стаття 11 «Поведінка, яка визнається і приймається державою як власна», в якій ідеться: «Поведінка, яка не присвоюється державі на підставі попередніх статей, проте розглядається як діяння цієї держави за міжнародним правом, якщо і в тій мірі, в якій ця держава визнає і приймає цю поведінку як власну».

Відповідно до положень цієї статті міжнародно-протиправне діяння, яке в іншому випадку не може бути присвоєне державі, але, тим не менш, було визнано нею як власне, має бути присвоєно такій державі. За словами Д. Кроуфорда, якщо держава «схвалює» протиправну поведінку, вона таким чином приймає на себе відповідальність за неї [11]. Однак формулювання «тією мірою, якою ця держава визнає і приймає цю поведінку як власну» накладає очевидне обмеження: відповідальність покладається на державу, що визнає, тільки частково – тією мірою, якою держава погоджується її прийняти. Як визначається ступінь відповідальності, простіше кажучи, «скільки» відповідальності слід розподілити, залишається відкритим питанням. На нашу думку, зрештою буде використаний стандартний тест пропорційності.

Оскільки Статті 2001 року прямо не стосуються питань правонаступництва держав, природно, що ця тема виявилася в порядку денному Комісії міжнародного права ООН: у кінцевому підсумку питання про правонаступництво держав, що виникли наприкінці ХХ століття, мають не тільки політичну, але і юридичну природу.

Зважаючи на обмеженість і неоднорідність міждержавної практики, слід підтримати конструктивний підхід спеціального доповідача з питання зв'язку між міжнародно-протиправним діянням і територією: відповідальність за зобов'язаннями, що випливають з міжнародно-протиправних

діянь, вчинених державою-попередником до моменту правонаступництва, не покладається автоматично на державу-наступника тільки на тій підставі, що такі діяння відбувалися на території, яка тепер є її територією. Зв'язок цих діянь з територією є лише одним з істотних елементів, які необхідно враховувати [4, с. 287].

Аналіз практики держав, прецедентного права і наукових праць нині дає змогу зробити два попередні висновки. По-перше, традиційна теза про неприпустимість правонаступництва у сучасній практиці заперечується. По-друге, це не означає правильності протилежної тези про автоматичне правонаступництво в будь-якому контексті. У кращому разі можна зробити висновок про правонаступництво в певних випадках. Передачу або відсутність передачі зобов'язань або прав, що впливають з відповідальності держав у конкретних випадках правонаступництва, необхідно доводити окремо в кожному конкретному випадку.

Висновки. правонаступництво держав загалом та щодо відповідальності зокрема не є частим явищем. Незважаючи на те, що всі випадки правонаступництва держав включають у себе питання про правонаступництво щодо договорів, передачу прав або обов'язків, що впливають з відповідальності держав, ставиться під сумнів лише в деяких випадках правонаступництва держав. Крім того, питання про правонаступництво держав носить крайнє політизований характер, особливо якщо йдеться про оспорюване правонаступництво. Тому процес формування і встановлення будь-яких загальних звичаєвих норм міжнародного права у цій сфері йде повільно.

Вироблення міжнародно-правових принципів, спрямованих на врегулювання подібних ситуацій, необхідно розглядати в контексті зміцнення міжнародного правопорядку. Завдання Комісії міжнародного права ООН полягає в тому, щоб заповнити пробіл між режимами правонаступництва держав і відповідальності держав, тому діяльність Комісії необхідно оцінювати з точки зору прогресивного розвитку і кодифікації міжнародного права. Видається, що подібний підхід можна застосувати і в оцінці нового досліджуваного проекту статей Комісії. Важливо підкреслити, що норми, що формулюються в рамках теми, повинні враховувати складний правовий режим відповідальності держав за міжнародно-протиправні діяння, що відрізняється від інших режимів правонаступництва.

Література:

1. Кремнев П.П. Правопреемство государств в неcodифицированных областях. *Московский журнал международного права*. 2006. № 4. С. 37–53.
2. Лукашук И.И. Право международной ответственности. Москва : Волтерс Клувер, 2004. 432 с.
3. O'Connell D.P. *State Succession in Municipal Law and International Law*. Vol. I. Cambridge, Cambridge University Press, 1967. 592 p.
4. Dumberry P. *State Succession to International Responsibility*. Leiden, Martinus Nijhoff, 2007. 520 p.

5. Survey of International Law in Relation to the Work of Codification of the International Law Commission: Preparatory work within the purview of Article 18, paragraph 1, of the of the International Law Commission – Memorandum submitted by the Secretary-General. *Extract from the Yearbook of the International Law Commission*. 1949. URL: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_1_rev1.pdf.
6. Report of the International Law Commission on the work of its 32nd session, 5 May – 25 July 1980. UN. International Law Commission (32nd sess.: 1980: Geneva). URL: <https://digitallibrary.un.org/record/15210?ln=ru>.
7. Report of the ILC on the work of its thirty-second session, A/35/10, ILC Yearbook 1980, Vol. II, Part 2. URL: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_35_10.pdf.
8. Документ A/CN.4/507 и Add.1–4. Третий доклад об ответственности государств, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Джеймсом Кроуфордом. URL: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/russian/ilc_2000_v2_p1.pdf.
9. Тексты статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/responsibility.pdf.
10. Dumberry P. New State responsibility for internationally wrongful acts by an insurrectional movement. *European Journal of International Law*. 2006. Vol. 17. Issue 3. P. 605–621.
11. Report of the ILC on the work of its fifty-third session. Doc. A/56/10. *International Law Commission Yearbook*. 2001. Vol. II. Part 2. URL: <https://legal.un.org/ilc/reports/2001>.

Mailunts K. Development of rules on succession in respect of state responsibility in the projects of the UN International Law Commission

Summary. The article examines the nature of the problem of succession of states in respect of responsibility. The author analyzes the formation of draft articles on legal succession and tries to establish whether the principles of automatic succession and the absence of succession are applied as in accordance with the developed provisions.

It is emphasized that the problem of succession of states is one of the most controversial issues in international legal doctrine. On the basis of the analysis of practice of the states, case law and scientific works two preliminary conclusions are made. First, the traditional thesis of the inadmissibility of succession in modern practice is denied. Second, this does not mean that the opposite thesis of automatic succession is correct in any context. Therefore, it is possible to draw a conclusion about succession in certain cases. The transfer or absence of the transfer of obligations or rights arising from the responsibility of States in specific cases of succession must be proved separately in each case.

Support is given to the ILC Special Rapporteur's constructive approach to the link between an internationally wrongful act and a territory: the connection of these actions with the territory is only one of the essential elements that must be taken into account.

When working on the codification of the rules on the succession in respect of responsibility, the UN International Law Commission should take into account the complex legal regime of responsibility of states for internationally wrongful acts, which differs from other regimes of succession.

Key words: succession, responsibility of states, codification, successor state, UN International Law Commission.