**Правопреемство государств на территории бывшего СССР**

**СОДЕРЖАНИЕ**

1. Правопреемство государств на территории бывшего СССР

1.1 Практика правопреемства государств на территории бывшего СССР

1.1.1 Общие положения

1.1.2 Правопреемство государств па территории бывшего СССР в отношении договоров

1.1.3 Правопреемство государств на территории бывшего СССР в отношении государственной собственности

1.1.4 Правопреемство государств на территории бывшего СССР в отношении государственных архивов

1.1.5 Правопреемство государств на территории бывшего СССР в отношении государственных долгов

1.2 Кодификационный процесс в сфере правопреемства государств по вопросам гражданства

1.2.1 Общие положения

1.2.2 Правопреемство на территории бывшего СССР в отношении гражданства

Список использованных источников

**1. Правопреемство государств на территории бывшего СССР**

**1.1 Практика правопреемства государств на территории бывшего СССР**

правопреемство советский союз гражданство долг

**1.1.1 Общие положения**

Проблема правопреемства отдельных государств, бывших республик Советского Союза, не может быть разрешена без предварительной правовой оценки ситуации на территории СССР в целом. Оценка этой ситуации достаточно сложна и неоднозначна. Несмотря на то что речь идет о сходных в правовом смысле случаях правопреемства, распад СССР не сравним ни с «бархатным» разделением Чехословакии, ни с кровавыми событиями в Югославии.

После распада Советского Союза встал вопрос о возможности продолжения Российской Федерацией международно-правовой личности СССР. В двух ранее указанных случаях разделения федеративного государства аналогичный вопрос не вызвал особой полемики. Образование двух независимых государств-преемников прекратившей существование ЧССР было подтверждено как самими государствами-преемниками, Чехией и Словакией, так и всем международным сообществом. Напротив, провозглашение континуитета Сербией и Черногорией, объединившихся под старым названием «Югославия», не встретило поддержки ни остальных государств-преемников на территории бывшей СФРЮ, ни третьих государств. Что касается России, то ее положение не столь очевидно и требует глубокого и всестороннего юридического анализа.

Каковы же характерные особенности событий, влияющие на оценку статуса России и других республик на территории бывшего СССР? Во-первых, это историко-правовые предпосылки создания Советского Союза: революция 1917 г. и последующее объединение четырех независимых государств в 1922 г., в результате чего возникла «Федерация нового типа, составные части которой (союзные республики) сохранили свой суверенитет и свою международную правосубъектность». Хотя могут быть высказаны сомнения относительно реальных возможностей реализации республиками в составе СССР своих суверенных прав. В правовом смысле такие возможности существовали, в частности, республики имели право выхода из Союза в одностороннем порядке и в любое время, закрепленное в Договоре об образовании Советского Союза от 30 декабря 1922 г. и установленное в конституциях Союза ССР и каждой из союзных республик. Следует напомнить, что при тех далеких событиях также возникал спор о правопреемстве и континуитете в отношении бывшей Российской империи и СССР. Тем не менее, никогда не выдвигался тезис об идентичности между РСФСР, существовавшей в промежутке между 1917 и 1922 гг. и Советским Союзом. Соответственно, когда в начале 90-х годов прошлого столетия имел место обратный процесс - распад СССР, континуитет России был сомнительным.

Во-вторых, на правовой анализ ситуации на территории бывшего Советского Союза влияет объединение бывших союзных республик на новой основе. Таким образом, наблюдается довольно типичное в современной Европе явление, при котором распад государства сопровождается интеграцией.

В основе нового объединения бывших союзных республик лежал принцип независимости. Попытка создать конфедеративный союз с чертами федерации, предусмотренный в проекте Договора о Союзе Суверенных Государств от 25 ноября 1991 г., не увенчалась успехом. В случае реализации Проекта названный Союз мог бы претендовать на продолжение международно-правовой личности СССР и неучастие в Договоре прибалтийских республик и Грузии не повлияло бы на правовую оценку ситуации. Тем не менее интеграция осуществилась на базе Соглашения о создании Содружества Независимых Государств от

8 декабря 1991 г., подписанного Президентом Российской Федерации Б. Ельциным, Президентом Украины JI. Кравчуком и Председателем Верховного Совета Республики Беларусь С. Шушкевичем. Согласно Протоколу от 21 декабря 1991 г. к Соглашению присоединились другие бывшие союзные республики, за исключением прибалтийских государств и Грузии. Созданное на основе этих документов СНГ изначально обладало чертами региональной международной организации. Структура, характерная для такой организации, при отсутствии каких-либо наднациональных механизмов принятия решений, позднее была закреплена в Уставе СНГ от 22 января 1993 г.

Процесс интеграции на территории бывшего СССР на этом не завершился. На протяжении последующих лет отдельные государства - члены СНГ создавали иные субрегиональные организации и объединения. В частности, Республика Беларусь участвует в: Бишкекском Договоре о свободе передвижения от 9 октября 1992 г., с изначальным участием 11 государств - членов СНГ; в Евразийском экономическом сообществе, созданном на основе Таможенного союза от 28 января 1995 г., с участием Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации и Таджикистана и, наконец, в Союзе с Российской Федерацией от 8 декабря 1999 г.

Ни один из перечисленных документов не предусматривал перехода международно-правовой личности СССР к России. Более того, в Соглашении о создании СНГ закреплено: «Мы, Республика Беларусь, Российская Федерация (РСФСР), Украина как государства учредители Союза ССР, подписавшие Союзный Договор 1922 г. ... констатируем, что Союз ССР, как субъект международного права и геополитическая реальность, прекращает свое существование».

Это положение - прямое свидетельство того, что произошло разделение СССР и все 15 государств, возникшие на его территории, с юридической точки зрения, являются государствами- преемниками. Аналогичное положение нашло отражение в ряде последующих соглашений по правопреемству, подписанных в рамках СНГ. В этом контексте также важно подчеркнуть, что каждый из 15 субъектов бывшего Советского Союза, включая Российскую Федерацию, провозгласил свою независимость. Так, Декларация о государственном суверенитете РСФСР была принята на Съезде народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. 1 Эта Декларация стала актом определения новой личности Российского государства, идентичной личности союзной республики РСФСР и отдельной от личности СССР.

Тот факт, что в конечном итоге Российская Федерация получила статус государства, продолжающего международно-правовую личность Советского Союза, во многом объясняется новыми тенденциями в международном праве. Согласно этим тенденциям решающее значение для установления континуитета приобретают т.н. «неправовые» предпосылки, в данном случае международно-правовое признание. Как известно, международно-правовое сообщество, включая государств-преемников на территории бывшего СССР, почти единогласно признало континуитет России. На сегодняшний день статус Российской Федерации как государства, продолжающего Советский Союз, может подвергаться сомнению лишь с теоретической точки зрения.

Наряду со статусом России как государства, продолжающего СССР, выделяются: особый статус прибалтийских республик, которые признаются идентичными соответствующим независимым государствам, существовавшим до присоединения к Советскому Союзу в 1940 г., и не являются правопреемниками СССР, и статус остальных независимых государств - участников СНГ, признаваемых государствами - преемниками СССР. Среди группы государств-преемников выделяются Беларусь и Украина, которые выступали учредителями и независимыми членами ООН, а также независимыми участниками многочисленных международных договоров.

**1.1.2 Правопреемство государств па территории бывшего СССР в отношении договоров**

Общий принцип сохранения в силе действующих международных договоров, закрепленный в Конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г., нашел отражение в практике государств - участников СНГ. Так, в ст. 12 Соглашения о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. устанавливается, что «Высокие Договаривающиеся Стороны гарантируют выполнение международных обязательств, вытекающих для них из договоров и соглашений бывшего Союза ССР». Аналогичное положение воспроизводится в последующих многочисленных соглашениях, принятых в рамках Содружества. Подобная практика соответствует требованиям, предъявленным к новым независимым государствам международным сообществом. В частности, в Заявлении «двенадцати» о будущем статусе России и других бывших республик от 23 декабря 1991 г. государства - члены Европейского сообщества «рассчитывают получить от республик гарантии выполнения ими международных обязательств, вытекающих для них из договоров и соглашений, заключенных Советским Союзом...» и особенно настаивают на ратификации и полном выполнении Договора об обычных вооруженных силах в Европе теми республиками, к которым относится этот Договор, а также особо подчеркивают необходимость обеспечения единого контроля за ядерным оружием и его нераспространением.

Что касается практики Российской Федерации в отношении международных договоров, она осуществлялась при ссылке на статус государства, продолжающего международно-правовую личность СССР. Россия последовательно подтвердила свое участие в различных договорах на основе континуитета. Так, в Ноте главам дипломатических представительств от 13 января 1992 г. Министерство иностранных дел Российской федерации просило довести до сведения правительств аккредитующих государств, что Российская Федерация продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров, заключенных СССР.

В отличие от России, практика других государств на территории бывшего Советского Союза не отличалась последовательностью и единообразием. Среди различных форм подтверждения участия в международных договорах, использованных республиками, можно выделить следующие:

- нотификация о правопреемстве в отношении договора;

- декларация, высланная депозитарию договора, о выполнении обязательств на основании Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991 г.;

- общее уведомление о выполнении обязательств, вытекающих из договора, или уведомление о готовности ex novo принять обязательства по договору.

Отсутствие единообразного подхода подтверждает Меморандум о взаимопонимании по вопросу правопреемства в отношении договоров бывшего Союза ССР, представляющих взаимный интерес, от 6 июля 1992 г. Например, относительно многосторонних договоров, представляющих взаимный интерес, в Меморандуме указывается: «Вопрос об участии в этих договорах решается в соответствии с принципами и нормами международного права каждым государством - участником Содружества самостоятельно, в зависимости от специфики каждого конкретного случая, характера и содержания того или иного договора».

Безусловно, специфическим является правопреемство договоров, касающихся различных видов вооружений, в частности, ядерного оружия. Как отмечалось ранее, вопрос о ядерном оружии являлся одним из первоочередных в процессе правопреемства, в особенности по настоянию третьих государств, обеспокоенных возможными последствиями распада СССР для стабильности на европейском континенте. В соответствии с Соглашением о совместных мерах в отношении ядерного оружия от 21 декабря 1991 г., республики, на территории которых находилось это оружие, приняли на себя обязательства, вытекающие из важнейших договоров в этой сфере. Так, согласно п. 1 ст. 5 Республика Беларусь и Украина обязались присоединиться к Договору о нераспространении ядерного оружия 1968 г. в качестве неядерных государств и заключить с МАГАТЭ соответствующее соглашение о гарантиях. Кроме того, в соответствии со ст. 7 правительства Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины обязались представить Договор по стратегическим наступательным вооружениям на ратификацию в парламенты.

Практика Республики Беларусь по правопреемству в отношении договоров, как и практика других республик на территории, бывшего СССР, не отличалась единообразием. Тем не менее, определенная стабильность объяснялась особым положением Беларуси как члена ООН и других международных организаций и участием республики на независимой основе в многочисленных многосторонних договорах. Таким образом, Республика Беларусь продолжала участвовать в договорах, заключенных ею в рамках ООН и других международных организаций наряду с бывшим Советским Союзом. Иными словами, имел место континуитет. Тем не менее в отношении ряда многосторонних договоров наблюдалась иная ситуация. Например, в отношении участия Беларуси в Конвенции по гражданскому праву от 1 марта 1954 г. депозитарий отмечал, что положения данного документа применимы к Республике Беларусь с 31 мая 1992 г.

Что касается правопреемства Республики Беларусь в отношении двусторонних договоров, то здесь наблюдались самые различные подходы в зависимости от каждого конкретного случая. Например, относительно двусторонних договоров с Германией имела место совместная декларация от 25 августа 1994 г., подтверждающая принцип континуитета. В отношениях Беларуси с Австрией практика заключалась в прагматическом применении соответствующих двусторонних договоров, с последующим подтверждением действия отдельных документов путем обмена нот. В отношениях Беларуси с Финляндией в ноябре 1994 г. было выдвинуто предложение о продолжении действия ряда двусторонних договоров, которое подтвердилось лишь относительно ранее существовавшего Договора о правовой помощи.

**1.1.3 Правопреемство государств на территории бывшего СССР в отношении государственной собственности**

Процесс правопреемства в отношении государственной собственности касался двух основных объектов: собственности бывшего СССР за рубежом и собственности, расположенной на его территории. Относительно последнего в рамках СНГ было подписано Соглашение о взаимном признании прав и регулировании отношений собственности от 9 октября 1992 г., направленное на предотвращение взаимных претензий сторон и защиту прав собственности, а также на охрану прав граждан и юридических лиц.

Руководствуясь принципом территориального суверенитета, государства - участники Соглашения взаимно признали осуществляемый в соответствии с их национальным законодательством переход в их собственность имущества, в том числе финансовых ресурсов предприятий, учреждений, организаций, их структурных единиц и подразделений бывшего союзного подчинения, расположенных на территории сторон. Каждая из республик признала права собственности другой стороны, ее граждан и юридических лиц по отношению к находящимся на ее территории объектам, за исключением тех, которые были построены в целях ликвидации форс-мажорных обстоятельств.

В Соглашении указывалось, что объекты социальной сферы, находящиеся на территории сторон - санатории, дома и базы отдыха, пансионаты, гостиницы и кемпинги и т.д., строительство которых осуществлялось за счет средств республиканских бюджетов других сторон, а также за счет средств предприятий и организаций республиканского и бывшего союзного подчинения, расположенных на территории других сторон, являются собственностью этих сторон или их юридических или физических лиц. Это положение ст. 4 Соглашения нашло отражение в практике Республики Беларусь.

Несмотря на то что прибалтийские республики уклонились от участия в процессе правопреемства в рамках СНГ, они осуществляли и продолжают осуществлять двустороннее сотрудничество с отдельными государствами на территории бывшего СССР на взаимовыгодных условиях. Так, между правительствами Республики Беларусь и Литовской Республики заключено Соглашение от 6 февраля 1995 г. о санатории «Беларусь» в городе Друскининкай, на основании которого Литва передает в собственность Беларуси данный санаторий. Документ принят с учетом норм, содержащихся в многосторонних соглашениях государств - участников СНГ, в частности, упомянутой ст. 4 Соглашения о взаимном признании прав и регулировании отношений собственности.

В целом позиция Республики Беларусь в переговорном процессе в этом направлении характеризуется пассивностью. Так, Беларусь выразила стремление участвовать в переговорах с прибрежными государствами о правах на выделение судов или соответствующей компенсации в зависимости от вклада средств республиканского бюджета в развитие соответствующих морских инфраструктур. Это было закреплено в Постановлении Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 6 августа 1992 г. Правомерность притязаний Беларуси подтверждается в нормах международного права, в частности, в ст. 69 Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г. («о праве участвовать на справедливой основе в эксплуатации соответствующей части допустимого улова живых ресурсов»), а также в ст. 90 («о праве плавания в открытом море судов под флагом государства, не имеющего выхода к морю»). Тем не менее данное требование не отстаивалось с должной последовательностью ни Республикой Беларусь, ни иными республиками на территории бывшего СССР в аналогичном положении.

Еще более драматичной по своим последствиям представляется практика по правопреемству в отношении собственности бывшего СССР за рубежом. Данный объект правопреемства был регламентирован в одном из первых многосторонних соглашений, Договоре о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР от 4 декабря 1991 г. В ходе переговоров по правопреемству в отношении зарубежной собственности подразумевалось, что к недвижимости относятся участки, здания и сооружения, принадлежавшие Советскому государству, а к движимой собственности - транспорт, оборудование, средства связи и т.д., предназначенные для обслуживания недвижимости и работников советских загранучреждений. Из статьи 1(6) Договора явствует, что данная собственность является частью активов бывшего СССР.

С первых шагов переговорного процесса в позиции Российской Федерации наметилась тенденция, направленная на сохранение за собой всех активов бывшего СССР, чему противостояли остальные государства, заинтересованные в получении своей доли. Соответствующие доли республик в активах и долгах бывшего Советского Союза были установлены в ст. 4 Договора от 4 декабря 1991 г. и подтверждены в последующих многосторонних соглашениях по правопреемству: для России - 61,34 %, для Украины - 16,37 %, для Беларуси - 4,13 %, для Узбекистана - 3,27 %, для Казахстана - 3,86 %, для Азербайджана - 1,64 %, для Грузии - 1,62 %, для Литвы - 1,41 %, для Молдовы - 1,29 %, для Латвии - 1,14 %, для Кыргызстана - 0,95 %, для Армении - 0,86 %, для Таджикистана - 0,82 %, для Туркмении - 0,70 % и для Эстонии — 0,62 %. В основе данного распределения лежал единый агрегированный показатель, выработанный с помощью факторного анализа на базе четырех показателей: долей республик в экспорте, импорте и производственном национальном доходе и численности населения СССР за 1986-1990 гг.

Позднее в развитие данного Договора были подписаны Соглашение о дополнениях к Договору от 4 декабря 1991 г. от 30 декабря 1991 г. и Соглашение о распределении всей собственности бывшего СССР за рубежом от 6 июня 1992 г. В последнем документе, несмотря на взаимозависимость, существующую между обязательством участвовать в погашении внешнего долга и возможностью реализации права собственности на соответствующую долю имущества за рубежом, стороны установили приоритетный порядок для распределения зарубежной недвижимой собственности.

Однако указанные соглашения не были реализованы ввиду стратегического изменения в процессе правопреемства на территории бывшего СССР. Практика подписания двусторонних соглашений между Россией и каждым из государств - членов СНГ, получившая название «нулевых вариантов», закрепила за Российской Федерацией право на всю зарубежную собственность в обмен на обязательство погашения соответствующих долей государственного внешнего долга. Процесс принятия данных соглашений, протекавший в 1992-1993 гг., нельзя считать завершенным ввиду отказа парламентов Украины и Грузии ратифицировать соответствующие документы. Республика Беларусь и Российская Федерация подписали Соглашение об обслуживании внешнего долга бывшего Союза ССР от 20 июня 1992 г. В силу данного Соглашения Беларусь не может претендовать на свою долю в зарубежной собственности бывшего СССР.

**1.1.4 Правопреемство государств на территории бывшего СССР в отношении государственных архивов**

В практике государств на территории бывшего СССР, как и в ходе кодификационного процесса в рамках ООН, проблему правового регулирования государственных архивов следует рассматривать в двух аспектах. Государственные архивы обладают значимостью для государств-преемников как особый вид государственной собственности, необходимый для нормального управления территорией, и как культурная ценность, неотъемлемая часть духовной жизни общества. Таким образом, вопрос о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего СССР тесно связан с вопросом о возвращении культурных ценностей после распада Советского государства.

Процесс развивался по ранее рассмотренной схеме, характерной для правопреемства в отношении государственной собственности. Попытки урегулирования вопроса на многосторонней основе в рамках СНГ не привели к желаемому результату и лишь обострили противостояние сторон.

14 февраля 1992 г. было подписано Соглашение о возвращении культурных и исторических ценностей странам их происхождения. Документ был принят с учетом положений резолюций ГА ООН в области реституции культурных ценностей и норм Конвенции о мерах по запрещению и предупреждению незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности 1970 г. Среди положений, призванных способствовать возрождению национальных культур и укреплению сотрудничества между государствами, центральное место занимает закрепленное в ст. 1 намерение сторон содействовать возвращению культурных ценностей странам их происхождения. В ст. 4 экспертам национальных комиссий предоставляется право ознакомиться с фондами государственных музеев, библиотек и архивов, в ст. 5 обеспечивается сохранение культурного наследия национальных меньшинств, в ст. 6 пропагандируется расширение взаимных знаний о культурах сторон.

Прогрессивное по своим общим принципам, Соглашение от 14 февраля 1992 г. могло бы стать отправным пунктом для последующей выработки механизмов реализации передачи культурных ценностей. Однако хотя документ подписали все государства - члены СНГ (случай довольно редкий в практике правопреемства), его действие было приостановлено в одностороннем порядке Российской Федерацией на ее территории. Это произошло 19 февраля, т.е. через несколько дней после принятия Соглашения, и было мотивировано отсутствием национальной законодательной базы по данному вопросу. Очевидно, что интересы практически всех республик на территории бывшего СССР в этой области связывались именно с участием России. В частности, Республика Беларусь рассчитывала на возвращение культурных ценностей, в том числе и архивов, вывезенных в Россию в годы Великой Отечественной войны и в другие периоды.

Позже, 15 мая 1992 г., государства - члены СНГ подписали новое соглашение по сотрудничеству в области культуры. Как следует из названия, это Соглашение носило более общий характер по сравнению с предшествующим от 14 февраля 1992 г. Соглашение от 15 мая 1992 г. в значительной мере обусловливало сотрудничество между государствами созданием межгосударственных и национальных органов и программ. Согласно ст. 3 Соглашения базой для создания межгосударственной экспертной комиссии является, в первую очередь, национальное законодательство и затем международное право. Предложения по созданию такой комиссии неоднократно и безрезультатно вносились Республикой Беларусь.

Что касается непосредственно правопреемства в отношении государственных архивов, Соглашение по этому вопросу было принято в рамках СНГ 6 июля 1992 г. В соответствии с Соглашением стороны взаимно признавали переход под их юрисдикцию государственных архивов и других архивов союзного уровня, находящихся на их территории. В то же время, руководствуясь принципом целостности и неделимости архивных фондов, образовавшихся в результате деятельности высших государственных структур бывшей Российской империи и бывшего СССР и находящихся за пределами соответствующих территорий сторон, государства не претендовали на право владения этим комплексом документов. Таким образом, территориальный принцип стал основополагающим при правопреемстве в отношении государственных архивов, равно как и в отношении государственной собственности.

Особую сложность представляла практическая реализация права сторон на возвращение архивных фондов, образованных на их территориях и в разное время оказавшихся за их пределами, закрепленного в ст. 3 Соглашения. В этом смысле можно отметить ряд проблем. Во-первых, ссылка на национальное законодательство государств-преемников исключала возможность использования единого критерия при правопреемстве. Кроме того, на начальном этапе процесса правопреемства такое законодательство отсутствовало, а затем ввиду различий между интересами преемников препятствовало решению конкретных вопросов. Иллюстрацией могут служить соответствующие законы об архивных фондах Российской Федерации и Республики Беларусь. Из сопоставления положений данных законов явствует, что один и тот же документ может значиться в составе архивных фондов каждого из этих государств и, следовательно, служить основой противоречия между принципом целостности и неделимости архивного фонда, с одной стороны, и правом на возвращение, с другой.

На практике вопрос о возвращении того или иного архивного документа также наталкивается на проблему, связанную с отсутствием информации. Это особенно актуально для Республики Беларусь. Ее территория в составе Великого Княжества Литовского, Речи Посполитой, Российской империи и, наконец, Советского Союза, была ареной многочисленных вооруженных конфликтов и войн, вследствие чего уничтожались и вывозились архивные ценности и сведения о них. Требование же возвратить документ предполагает наличие доказательств, что он был создан на территории республики. Хотя ст. 6 Соглашения от 6 июля 1992 г. гарантирует доступ исследователей к документам, порядок доступа устанавливается национальным законодательством и часто зависит от волеизъявления государства.

Статья 4 Соглашения от 6 июля 1992 г. закрепляет общее право доступа сторон к архивам и получения необходимых копий, если физическое выделение документа представляется невозможным. Однако получение копий также наталкивается на препятствия, связанные с характером архива по тем или иным причинам не поддающегося воспроизведению, в частности, это касается архивов, одновременно являющихся произведением искусства.

Безуспешный опыт многостороннего сотрудничества в области правопреемства в отношении государственных архивов показал, что наиболее действенной следует признать практику двустороннего сотрудничества. В самом Соглашении от 6 июля 1992 г. была заложена основа данного подхода. Статья 9 устанавливает, что вопросы, связанные с возвращением документов, с порядком обмена копиями и расчетами за предоставленные копии, в каждом конкретном случае должны быть предметом двусторонних соглашений.

В Республике Беларусь имеется законодательная база для осуществления сотрудничества, а также органы, на государственном уровне - Министерство культуры Республики Беларусь, Департамент по архивам и делопроизводству Министерства юстиции Республики Беларусь, на общественном уровне - Национальная комиссия «Вяртанне». Следует особо подчеркнуть значение вклада Комиссии в деятельность по возвращению культурных ценностей, в том числе и архивов, в Республику Беларусь.

Вместе с тем принцип «каждый владеет тем, чем владеет» применительно к архивным собраниям остается доминирующим в практике по правопреемству бывших республик СССР.

**1.1.5 Правопреемство государств на территории бывшего СССР в отношении государственных долгов**

Правопреемство в отношении государственных долгов является одной из сложнейших проблем правопреемства на территории бывшего СССР. Применительно к ней, как ни к какой другой области правопреемства, за исключением договоров по правам человека и ядерному оружию, решающее значение приобрел политический фактор. Это объяснялось непредсказуемостью ситуации после распада Советского Союза и вполне обоснованной озабоченностью государств-кредиторов по поводу выполнения финансовых обязательств бывшего СССР.

Государственный долг бывшего СССР включает внешние и внутренние долговые обязательства. Оценка структуры внутренних долгов представляет наибольшую сложность. В этом отношении ставилась задача определить задолженность Правительства бывшего СССР населению, министерствам и ведомствам союзных республик по средствам, изымавшимся на нужды союзного бюджета, и сопоставить ее со встречной задолженностью республиканских бюджетов. Однако работа по выявлению этой задолженности не велась под предлогом огромной инфляции и введения новыми государствами своих национальных валют.

Правопреемство в отношении внутренних долговых обязательств в рамках СНГ регулировалось Соглашением о принципах и механизме обслуживания внутреннего долга бывшего СССР от 13 марта 1992 г. Данное Соглашение устанавливало цель возместить населению значительные денежные потери, понесенные им в результате экономического кризиса, сопровождавшего распад СССР. В соответствии с Соглашением к государственному внутреннему долгу относилась задолженность Правительства бывшего СССР населению по остатку вкладов в сберегательных банках, по выпущенным государственным займам выпуска 1982 и 1990 гг., включая начисленную компенсацию, доходы и проценты по ним, сумма компенсации на взносы граждан по долгосрочным договорам страхования, а также другие задолженности Госбанку СССР, Госстраху СССР и Сберегательному банку СССР по средствам, использованным для финансирования союзного бюджета.

При распределении внутреннего долга в качестве основного критерия был применен территориальный принцип, иными словами, стороны приняли обязательства по погашению долга перед населением в суммах пропорционально остатку задолженности, числящейся на 1 января 1991 г. на балансах учреждений Сбербанка СССР на территории каждого из государств- участников. Раздел остальной части задолженности проводился на основании интегрированного показателя: в расчет принимались соответствующие доли каждой из сторон в производственном национальном доходе и использованном объеме централизованных капитальных вложений из Союзного бюджета на территории каждой из сторон в среднем за 1986- 1991 гг. Начиная с 1 января 1991 г. все расходы по обслуживанию внутреннего долга производились сторонами за счет их государственных бюджетов.

Недостаточно глубокой анализ всех аспектов, оказавших влияние на формирование внутреннего долга, на фоне общего экономического кризиса, поставил некоторые республики в менее выгодное положение. Отказ прибалтийских республик от участия в переговорном процессе по правопреемству также осложнял ситуацию. Однако наиболее пострадавшей стороной стало население, в массе своей понесшее невосполнимые материальные убытки.

Наибольшее внимание было уделено правовой регламентации внешнего долга бывшего СССР. По некоторым данным, общая сумма задолженности СССР к концу 1991 г. (включая проценты, подлежащие выплате на этот момент) составляла 75,8 млрд. долларов США. В эту сумму входили средне- и долгосрочные задолженности официальным кредиторам (33,6 млрд. долларов), частным кредиторам (27,4 млрд. долларов), задолженность, не гарантированная Внешэкономбанком (2 млрд. долларов). Кредиты, которые брались на погашение старых долгов, составляли около 40 % этой суммы, а к концу 1991 г. приближались к 70 %.

Первые соглашения по регулированию внешнего долга были приняты до официального разделения СССР. В ходе двух встреч представителей стран «Большой семерки» и 12 союзных республик, проходивших в Москве, были подписаны Меморандум о взаимопонимании относительно внешнего долга иностранным кредиторам Союза ССР и его правопреемства от 28 октября 1991 г. и коммюнике от 24 ноября 1991 г. В соответствии с этими документами республики СССР брали на себя солидарную ответственность по внешним долговым обязательствам. Подобный принцип несения ответственности выдвигался кредиторами в качестве обязательного условия для отсрочки платежей и предоставления новых кредитов. Его суть состояла в том, что государства-преемники все вместе и каждый в отдельности несут ответственность за всю сумму долга. Таким образом, если одно из государств окажется неплатежеспособным, остальные партнеры по Меморандуму примут на себя обязательства по погашению этой части долга.

В дальнейшем проблема правопреемства в отношении внешних долговых обязательств стала объектом регулирования между республиками на территории бывшего СССР. Критерии распределения долей во внешнем долге были утверждены в Договоре от 4 декабря 1991 г. Доли государств соответствовали долям в активах бывшего СССР. Хотя, в конечном итоге, Договор не был реализован, его положения послужили основой для практики государств. Так, п. «а» ст. 1 устанавливал, что государственный внешний долг СССР означает любое финансовое обязательство, взятое СССР или другим законным образом уполномоченными на то СССР лицами, в отношении другого государства, международной организации или любого иного иностранного кредитора. Данное определение воспроизводит конвенционное определение государственного долга, за исключением положения о кредиторах. Согласно Договору в круг кредиторов включаются не только субъекты международного права, как это закреплено в Конвенции 1983 г., но и коммерческие банки, компании, юридические лица. Следует подчеркнуть положение ст. 3 Договора от 4 декабря 1991 г., устанавливавшее взаимосвязь между погашением внешнего долга и правом на получение активов. Исходя из данного положения и при поддержке иностранных кредиторов Российская Федерация последовательно осуществляла политику, направленную, с одной стороны, на сохранение за собой всех активов бывшего СССР, и, с другой стороны, на единоличное участие как должника в переговорах о внешнем долге бывшего СССР. Следствием этой политики явилась практика «нулевых вариантов». Большинство независимых государств не могло противостоять данной практике по причине отсутствия экономических ресурсов для обслуживания своей доли во внешних обязательствах. Россия и Беларусь заключили соответствующее Соглашение об обслуживании внешнего долга 20 июля 1992 г. В соответствии со ст. 3 выплата части долга, закрепленной за Республикой Беларусь, производится Российской Федерацией за счет переданной ей части активов Республики Беларусь.

В этом контексте важно отметить, что размер активов бывшего СССР, в отличие от внешних долгов, не был точно установлен. В печати указывалась сумма в 300 млрд. долларов США, почти половина которой приходилась на т.н. «безнадежную» задолженность СССР третьих государств. Тем не менее существовали и иные виды активов.

Практическим примером последствия соглашения о «нулевом варианте» может служить то, что 13 июня 1995 г. Совет Международной организации по какао информировал бывшие республики СССР о выплате России доли бывшего СССР в поступлениях от реализации буферного запаса какао. В частности, это действие было продиктовано отсутствием уведомления о правопреемстве в отношении членства в Организации со стороны какой-либо республики на территории бывшего Советского Союза, за исключением Российской Федерации, уведомившей о продолжении членства СССР в ноте от 3 февраля 1992 г. Первая выплата в пользу Российской Федерации была произведена в ноябре 1994 г. и составила 2 397 916,76 долларов. Во исполнение поручения Кабинета Министров Республики Беларусь от 6 сентября 1995 г. ряд министерств, в том числе Министерство иностранных дел Республики Беларусь, подтвердили правомерность выплаты всей суммы России, так как эта сумма относится к активам бывшего СССР, которые перешли к Российской Федерации в счет погашения внешнего долга на основании двустороннего Соглашения от 20 июня 1992 г.

Таким образом, консолидация позиции России как государства, продолжающего международно-правовую личность бывшего СССР, осуществлялась не только на основе признания таковой третьими государствами, но и ввиду практики государств-преемников, бывших республик Советского Союза. Один из примеров соответствующей практики - переход к России всех активов бывшего СССР в обмен на одностороннее обязательство последней в выплате внешнего долга.

**1.2 Кодификационный процесс в сфере правопреемства государств по вопросам гражданства**

**1.2.1 Общие положения**

Гражданство относится к внутренним аспектам правопреемства государств. Традиционно гражданство включалось в сферу исключительной компетенции государства. Однако уже с конца XIX в. вопрос о статусе населения, затрагиваемого правопреемством, широко обсуждался в доктрине международного права, рассматривался в ходе деятельности судебных органов, как международных, так и национальных.

Мнение о необходимости ограничения суверенной власти государств в сфере гражданства было высказано в консультативных решениях Постоянной палаты международного правосудия в 1923 г. (№ 4 - в отношении декретов о гражданстве Туниса и Марокко и № 7 - о приобретении польского гражданства в соответствии с Версальским договором 1919 г.).

Развитие международно-правовых стандартов в области прав человека после Второй мировой войны привело к тому, что объектом международно-правового регулирования становятся отдельные аспекты института гражданства (безгражданство, множественное гражданство и гражданство в связи с правопреемством). В современной доктрине признано, что институт гражданства регулируется внутригосударственным правом в пределах, установленных международным правом. Вместе с тем в контексте правопреемства государств международное право должно играть еще более важную роль, поскольку такие ситуации могут повлечь за собой изменение гражданства в самом широком масштабе.

За всю историю существования государств сложилась определенная практика поведения государства в ситуации правопреемства в отношении гражданства и места жительства соответствующих лиц. Правило «население следует за территорией» стало обычной нормой в отношении гражданства при правопреемстве. И все же единообразного подхода ко всем вопросам в сфере гражданства в связи с правопреемством до конца прошлого столетия сформировано не было.

Государственно-территориальные преобразования XX в. не только обогатили разнообразную практику государств в этой области, но и повлияли на активизацию работы международных организаций в направлении кодификации и прогрессивного развития данного аспекта института правопреемства. К настоящему времени принято около десятка международно-правовых актов, регулирующих (или касающихся) вопросов гражданства при правопреемстве государств.

Первым универсальным актом, затронувшим вопросы гражданства в ситуациях правопреемства, стала Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г. Данная Конвенция устанавливает, что договор, предусматривающий передачу территории, должен содержать положения, которые гарантировали бы, что никто не станет апатридом в результате этой передачи (п. 1 ст. 10).

Вопросы гражданства при правопреемстве государств были включены в раздел «Правопреемство государств и правительств» и указаны Комиссией международного права ООН в списке 14 тем, требующих кодификации. В 1961 г. резолюцией ГА ООН 1686 (XVI) тема была передана на рассмотрение данной Комиссии, в составе которой был образован подкомитет по правопреемству государств и правительств. Однако к детальному рассмотрению вопросов гражданства в связи с правопреемством государств в качестве специальной, отдельной темы Комиссия международного права ООН приступила лишь спустя 30 лет.

С 1993 по 1999 гг. Комиссия международного права ООН разрабатывала «Проект статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств» (далее — Проект статей). На 55-й сессии ГА ООН 28 ноября 2000 г. текст статей был включен в резолюцию ГА ООН 55/153. В отчетах Комиссии международного права ООН, в резолюциях ГА ООН неоднократно подчеркивалось, что следующим шагом в этой области должно быть принятие обязательного документа, например, конвенции.

Сфера действия Проекта статей ограничена применением к «затрагиваемым лицам» - физическим лицам, имевшим на момент правопреемства гражданство государства-предшественника. Таким образом, иностранные граждане и лица без гражданства не входят в эту категорию.

Основной принцип, на котором основывается Проект статей, — право каждого затрагиваемого лица на гражданство. В данном случае «право на гражданство» приобретает значительно большую определенность, чем это закреплено в ст. 15 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.: речь идет о том, что обязательства в отношении гражданства распространяются на ограниченный круг государств-предшественников и государств-преемников. Примечательно, что затрагиваемые лица имеют право на гражданство \*хотя бы одного из затрагиваемых государств» (ст. 1).

Результатом действия такой норму может быть возникновение множественного гражданства, и выраженная в статьях позиция в отношении бипатризма нейтральна. Содержание этой нормы - предпосылка для эволюции многих иных, специальных принципов, регулирующих данную сферу: принципа множественности критериев оценки (установления) связи затрагиваемого лица с государством, принципа согласованности действий затрагиваемых государств. Одним из основополагающих принципов, на которых основывается Проект статей, является принцип избежания безгражданства.

Действие Проекта статей ограничивается вопросами порядка приобретения, утраты, оптации гражданства в ситуациях правопреемства государств. При этом, как и Венские конвенции о правопреемстве 1978 г. и 1983 г., Проект статей содержит положение о том, что он применяется только к последствиям правопреемства государств, которое осуществляется в соответствии с международным правом.

Проект статей состоит из двух частей. Первая содержит положения общего характера, применимые к любым ситуациям правопреемства. Вторая часть - специальные нормы, регулирующие порядок приобретения, утраты гражданства при какой-либо из конкретных ситуаций правопреемства (передача части территории, объединение государств, распад государства, отделение части(-ей) от государства). Основным критерием предоставления гражданства в соответствии с Проектом статей можно определить критерий обычного места жительства. Помимо этого в зависимости от ситуации применимы критерии связи с административно-территориальным образованием, места рождения, «любой другой надлежащей связи». В любом случае государства должны учитывать волю затрагиваемых лиц (право оптации). Государства-преемники не должны лишать своего гражданства затрагиваемых лиц до того, как они приобретут гражданство государства-преемника.

Проблемам безгражданства, соблюдения принципов и обычных норм о предоставлении гражданства при правопреемстве государств адресованы отдельные положения ряда иных актов универсального характера (Рекомендация Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации «Дискриминация против неграждан» от 1 октября 2004 г. № 30, Резолюция Совета ООН по правам человека «Права человека и произвольное лишение гражданства» от 27 марта 2008 г. № 7/10).

События конца XX в. особенно остро отразились на вопросах гражданства государств европейского региона. Результатом активной деятельности европейских межправительственных организаций в данной сфере за последние полтора десятилетия стала разработка ряда международно-правовых актов. Кодификация вопросов, касающихся гражданства физических лиц в связи с правопреемством государств, в рамках европейских региональных организаций происходила параллельно и взаимосвязано, были приняты акты как рекомендательного, так и обязательного характера.

В рамках СБСЕ/ОБСЕ в 1995 г. была принята Оттавская декларация Парламентской Ассамблеи ОБСЕ. Пункт 34 главы третьей «Демократия, права человека и гуманитарные вопросы» данной Декларации устанавливает, что при смене суверенитета все лица, имеющие подлинную и эффективную связь с новым государством, должны приобретать гражданство этого государства.

В рамках СЕ функционирует Комитет экспертов по гражданству Совета Европы. В 1996 г. Комитетом министров СЕ были приняты Принципы по законодательству в области гражданства в Боснии и Герцеговине.

В 1996 г. Европейской комиссией за демократию через право (так называемой Венецианской комиссией) был разработан целый ряд документов рекомендательного характера в сфере гражданства и правопреемства государств: Декларация о принципах, правилах и рекомендациях касательно вопроса гражданства физических и юридических лиц при правопреемстве государств CDL-NAT (96)3 от 4 апреля 1996 г., Руководство для действий государств в сфере гражданства и правопреемства CDL-NAT(96)lrev от 23 апреля 1996 г., Декларация о последствиях правопреемства государств в отношении гражданства физических лиц от 14 сентября 1996 г., принятая совместно с докладом о последствиях правопреемства в отношении гражданства.

Европейская конвенция о гражданстве была принята в 1997 г. (далее - Конвенция 1997 г.) и вступила в силу в соответствии со ст. 27 в 2000 г. Она является обязательным и наиболее полным из существующих региональных соглашений в области гражданства. Конвенция 1997 г. была открыта для подписания государствами - членами СЕ и государствами, не являющимися его членами, но участвовавшими в разработке Конвенции. По предложению Комитета министров СЕ к данной Конвенции может присоединиться любое государство. На 1 января 2009 г. участниками данной Конвенции являлись 18 государств - членов СЕ.

Конвенция 1997 г. содержит отдельную главу (гл. 6), которая посвящена вопросам правопреемства и гражданства. В Конвенции дано ставшее уже традиционным определение правопреемства государств, установлены принципы, в соответствии с которыми следует решать вопросы гражданства в ситуации правопреемства (недискриминации, уважения и соблюдения прав человека, баланс интересов государства и личности, информированность затрагиваемых лиц о содержании и последствиях закона, принцип избежания и сокращения безгражданства, принцип эффективности связи лица с территорией при определении принадлежности к гражданству, проч.). Помимо подлинной и эффективной связи лица с государством при решении вопросов гражданства в результате правопреемства государства - участники Конвенции 1997 г. учитывают также место постоянного проживания лица, его волеизъявление, территориальное происхождение.

Европейская Конвенция об избежании безгражданства в связи с правопреемством государств вступила в силу 1 мая 2009 г. (далее - Конвенция 2006 г.) (по истечении трех месяцев с даты выражения согласия на обязательность конвенции тремя государствами - участниками СЕ в соответствии с положениями ст. 18). Сфера действия Конвенции 2006 г. ограничена только вопросами избежания и сокращения безгражданства при правопреемстве государств и не касается критериев и порядка предоставления гражданства в этих случаях.

Конвенцией 2006 г. устанавливается право на гражданство, аналогичное ст. 15 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., но включающее в себя, среди прочего, и право на сохранение гражданства, что особенно важно для предотвращения безгражданства в ситуации правопреемства. Конвенцией также предусмотрены положения о недискриминации в решении вопросов гражданства (ст. 4), которые коррелируют с положениями ст. 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и протокола № 12 к ней.

Конвенцией 2006 г. установлены категории лиц, в отношении которых распространяется обязанность затрагиваемых государств предоставить гражданство. Это бывшие граждане государства-предшественника, которые стали или могут стать апатридами в результате правопреемства и которые относятся либо к категории обычно проживающих в момент правопреемства на затрагиваемой территории лиц (разработчики сохранили традиционную концепцию «население следует за территорией»), либо к категории лиц, имеющих «соответствующую» связь с государством.

Понятие «соответствующая связь» подразумевает, как минимум, три группы лиц:

- лица, достаточно долго проживавшие до момента правопреемства на территории, но не попадающие в первую категорию;

- потомки (первого и более поколений) лиц, попадающих под действие Конвенции;

- супруги лиц, попадающих под действие Конвенции.

Перечень является открытым и государства вправе решать, что еще может быть расценено как «соответствующая связь».

Ответственность государства-предшественника ограничивается лишь тем кругом лиц, которые не приобрели гражданство государства-преемника или гражданство любого третьего государства, и заключается в запрете для государства-предшественника лишать своего гражданства таких лиц.

**1.2.2 Правопреемство на территории бывшего СССР в отношении гражданства**

Особенностью правопреемства по вопросам гражданства на постсоветском пространстве является то, что оно осуществляется параллельно с интеграционными процессами. Основной проблемой в случае СССР, как и в любой иной ситуации разделения государства, явилось прекращение существования государства-предшественника и соответственно автоматическое прекращение гражданства СССР.

Законодательство государств - преемников СССР было ориентировано на различные критерии, условия и порядок приобретения гражданства. Эти причины повлекли множество случаев безгражданства, двойного гражданства, усилили миграцию населения. Бывшие республики СССР после получения ими независимости заключили большое количество двусторонних договоров, объектом регулирования которых являются самые различные аспекты гражданства (упрощенный порядок приобретения и утраты гражданства, регулирование вопросов двойного гражданства, бегражданства).

Среди договоров, заключенных Республикой Беларусь, следует назвать:

- Соглашение с Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Республики Беларусь, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Республику Беларусь от 17 января 1996 г.;

- Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г.;

- Соглашение между Республикой Беларусь и Украиной об упрощенном порядке изменения гражданства гражданами Республики Беларусь, постоянно проживающими в Украине, и гражданами Украины, постоянно проживающими в Республике Беларусь, заключенное 12 марта 1999 г.

В 1996 г. в рамках СНГ была принята многосторонняя Конвенция об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами государств - участников Содружества Независимых Государств (в силу не вступила).

**Список использованных источников**

1. Залинян, A.M. Правопреемство государств: проблемы и пути их решения / A.M. Залинян. - Ереван, 2000.

2. Власова, JI.B. Правопреемство государств в отношении договоров / JI.B. Власова. - Минск: Изд-во БГУ, 1982.

3. Захарова, Н.В. Правопреемство государств / Н.В. Захарова. - М., 1973.

4. Международное публичное право. Общая часть: учеб. Пособие / Ю.П. Бровка [и др.]; под ред. Ю.П. Бровки, Ю.А.Лепешкова, Л.В.Павловой. / Минск: Амалфея, 2010. 496 с.

5. Аваков, М.М. Правопреемство освободившихся государств / М.М. Аваков. - М., 1983.

6. Цибуков, В. Проблемы правопреемства в Содружестве Независимых Государств / В. Цибуков. - М.: Изд-во МГИМО МИД РФ, 1994.

7. Буткевич, В.Г. Международное право. Основы теории / В.Г. Буткевич, В.В. Мицик, О.В. Задорожный; под ред. В.Г.Буткевича. - Киев, 2004.

8. Ушакова, Т.Е. Правопреемство государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов (с учетом практики Республики Беларусь): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.Е. Ушакова. - Минск: Изд-во БГУ, 1998.

9. Черниченко, С.В. Теория международного права: в 2 т. / C.B. Черниченко. - Т. 2. - М.: НИМП, 1999.

10. Международное право: учебник для вузов / Г.В. Игнатенко [и др.]; под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. - М.: Норма: Инфра-М, 1999.