МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОПРЕЕМСТВО

Правопреемство государств в доктрине международного права определяется как смена одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории. Причем в процессе правопреемства следует различать государство-предшественник (т.е. государство, которое было сменено другим при правопреемстве) и государство-правопреемник (государство, сменившее предшественника). Понятие "момент правопреемства" означает дату смены государством-преемником государства-предшественника в несении указанной ответственности. Наиболее распространенными основаниями возникновения правопреемства являются:

1) объединение государств;

2) разделение государства;

3) отделение от государства части территории;

4) передача части территории одного государства другому.

Правопреемство как институт международного права получило весьма широкое распространение в международной практике последних десятилетий. В 60 - 70-х гг. прошлого века институт правопреемства применялся к независимым государствам, возникшим на месте бывших колониальных владений западных держав. Концепция правопреемства применялась также в связи с преобразованиями общественно-политических укладов таких стран, как Россия, на месте которой в октябре 1917 г. возникла РСФСР, а в 1922 г. - СССР; Китай, ставший с 1949 г. Китайской Народной Республикой; Куба после свержения в 1959 г. диктаторского режима и т.д.

На протяжении достаточно большого отрезка времени институт правопреемства не был кодифицирован и состоял в большей части из обычных норм международного права. В конце 70-х - начале 80-х гг. в Вене были проведены международные конференции по кодификации норм о правопреемстве, на которых были приняты Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении международных договоров 1978 г. и Венская конвенция о правопреемстве в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г. Помимо вышеназванных многосторонних Конвенций вопросы правопреемства регулируются также двусторонними соглашениями, например Договором между ГДР и ФРГ о строительстве германского единства 1990 г.

Комплекс договоренностей по вопросам правопреемства достигнут между странами, вошедшими после распада СССР в Содружество Независимых Государств (СНГ); ими же принят и ряд решений по правопреемству. В числе этих актов можно назвать датированные 1992 г. Меморандум о взаимопонимании в отношении договоров бывшего Союза ССР, представляющих взаимный интерес, Соглашение о распределении всей собственности бывшего СССР за рубежом, Соглашение о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего Союза ССР; решение Совета глав государств СНГ от 20 марта 1992 г. по вопросам правопреемства. Ряд положений, имеющих прямое отношение к правопреемству, содержится в учредительных актах СНГ, а также в Соглашении Беларуси, Казахстана, России и Украины о совместных мерах в отношении ядерного оружия.

Следует также отметить, что институт правопреемства в международном праве - межотраслевой: его нормы содержатся и в праве международной правосубъектности, и в праве международных договоров и других источников международного права, праве международных организаций, международном экономическом праве и пр.

Объектами правопреемства могут быть территория, договоры, государственная собственность, государственные архивы и государственные долги, а также членство в международных организациях.

Поскольку в качестве объектов правопреемства нами названы договоры, государственная собственность, государственные архивы и государственные долги, а также членство в международных организациях, представляется логически целесообразным разделить международно-правовое регулирование вопросов правопреемства в соответствии с объектами правопреемства:

1. Правопреемство государств в отношении международных договоров. Венская конвенция в отношении международных договоров 1978 г. в качестве международных договоров рассматривает только соглашения, заключенные в письменной форме между государствами. В отношении устных договоров и договоров между государствами и иными субъектами международного права действуют обычные нормы. Венская конвенция 1978 г. устанавливает следующие правила правопреемства:

а) в случае создания в результате деколонизации нового независимого государства действует принцип tabula rasa ("чистой доски"): новое государство не связано договорами, заключенными бывшими державами-метрополиями, и не обязано сохранять какой-либо договор или становиться его участником только потому, что в момент правопреемства этот договор был в силе в отношении территории - объекта правопреемства. Новое государство может стать участником любого многостороннего договора, который был в силе для территории правопреемства, путем уведомления о правопреемстве. Если до момента правопреемства государство-предшественник подписало договор с условием ратификации, принятия или утверждения, правопреемник может стать участником договора, ратифицировав, приняв или утвердив его (кроме случаев несовместимости участия правопреемника с объектами и целями договора);

б) если часть территории государства становится частью территории другого государства, то в отношении этой территории:

договоры государства-предшественника утрачивают силу;

договоры государства-правопреемника приобретают силу, кроме случаев, когда применение этих договоров было бы несовместимым с их объектами и целями.

Находящийся в силе двусторонний договор в отношении территории - объекта правопреемства считается действующим и для государства-правопреемника, если новое государство договорилось об этом с контрагентом или это следует из его поведения;

в) при объединении двух или нескольких государств права и обязательства по их договорам переходят к правопреемнику, если стороны не установили иное и если это не противоречит объектам и целям договора;

г) при отделении части территории и присоединении ее к другому государству договоры предшественника продолжают находиться в силе для правопреемника.

О правопреемстве договоров делаются письменные уведомления депозитарию договора и/или его участникам.

2. Правопреемство государств в отношении государственной собственности, архивов и долгов. В отношении правопреемства государственной собственности, архивов и долгов применяется Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г.

Под государственной собственностью Конвенция понимает имущество, а также права и интересы, которые на момент правопреемства принадлежали, согласно внутреннему праву государства-предшественника, этому государству.

Государственные архивы представляют собой совокупность документов любых давности и рода, произведенных или приобретенных государством-предшественником в ходе его деятельности, принадлежащих государству на момент правопреемства согласно его внутреннему праву и хранящихся под его контролем в качестве архивов для различных целей.

Под государственным долгом понимается любое финансовое обязательство государства в отношении другого государства, международной организации или любого иного субъекта международного права, возникшее в соответствии с международным правом.

Одной из важнейших проблем правопреемства в отношении государственной собственности является проблема компенсации за собственность, переходящую к государству-преемнику. В Венской конвенции 1983 г. предусматривается, что в принципе такой переход собственности должен происходить без компенсации, если иное не согласовано заинтересованными государствами или не предусмотрено решением соответствующего международного органа. Однако в Конвенции также установлено, что ее положения не наносят ущерба какому-либо вопросу о справедливой компенсации между государством-предшественником и государством-преемником, который может возникнуть в результате правопреемства при разделении государства или отделении от него части территории.

Государство-предшественник обязано принять все меры для предотвращения нанесения ущерба или разрушения собственности, переходящей к государству-преемнику. Правопреемство не затрагивает собственность, права и интересы, которые находятся на территории государства-предшественника и принадлежат третьему государству согласно внутреннему праву государства-предшественника.

По договоренности заинтересованных государств или по решению соответствующего международного органа может устанавливаться компенсация за переход архивов государства-предшественника к государству-преемнику; в ином случае переход происходит без компенсации. В таком же порядке решается вопрос о дате перехода архивов.

По Венской конвенции 1983 г. от государства-предшественника требуется, чтобы оно принимало все меры по предотвращению ущерба или уничтожения архивов, которые переходят к государству-преемнику. В Конвенции оговаривается, что ничто в ней не должно рассматриваться как предрешающее в каком-либо отношении любой вопрос, который может возникнуть из соображений целостности государственных различных архивных фондов государства-предшественника.

Переход собственности, архивов и долгов при правопреемстве регулируется соглашениями между этими государством-предшественником и государством-преемником. При отсутствии таких соглашений Конвенцией установлены следующие правила:

а) при передаче части территории государства другому государству к правопреемнику переходят:

все недвижимое имущество, находящееся на соответствующей территории, а также движимое имущество, связанное с деятельностью государства на данной территории;

часть архивов, которая относится к соответствующей территории и необходима для ее нормального управления;

государственный долг (в справедливой доле);

б) при создании нового независимого государства на территории государства-предшественника к государству-правопреемнику переходят:

находящееся на его территории недвижимое имущество, а также недвижимость, принадлежащая государству-предшественнику и находящаяся за границей. К правопреемнику переходит также движимое имущество, находящееся на территории государства-предшественника;

архивы, принадлежащие его территории, а также часть иных архивов, необходимых для нормального управления. Государственные долги к правопреемнику не переходят;

в) при объединении нескольких государств в одно к правопреемнику переходят: вся собственность государств-предшественников, их архивы и долги;

г) при отделении части территории от государства к правопреемнику переходят:

находящееся на данной территории недвижимое имущество, а также все связанное с ней движимое имущество и часть иного движимого имущества (в справедливой доле);

относящаяся к территории часть архивов, а также иные архивы, необходимые для нормального управления ею;

государственный долг (в справедливой доле);

д) при разделении государства, когда части территории образуют два или несколько государств-правопреемников, к правопреемникам переходят:

находящееся на их территории недвижимое имущество, а также относящаяся к ней движимая собственность;

относящаяся к данной территории часть архивов, а также иные архивы, имеющие непосредственное отношение к ней;

государственный долг (в справедливой доле).

Современное международное право исходит из того, что правопреемство государств как таковое не затрагивает границ, установленных договором, а также обязательств и прав, предусмотренных в договоре и относящихся к режиму границы. Эти положения ограждают незыблемость государственных границ и стабильность установленного для них режима от тех или иных превратностей, которые могли бы возникать в процессе осуществления правопреемства государства в отношении договоров о границах.

Правопреемство государств не затрагивает, кроме того, обязательств, касающихся пользования любой территорией или ограничений на это, установленных договором в пользу иностранного государства, группы государств или вообще всех государств, а равно прав, установленных договором в пользу какой-либо территории, группы государств или всех государств и касающихся пользования или ограничений пользования территорией иностранного государства.

Также необходимо отметить то, что положения о правопреемстве в отношении государственной собственности неприменимы в том, что касается ядерного оружия, которое, в свою очередь, также принадлежит государству-предшественнику. Согласно Договору о нераспространении ядерного оружия 1968 г., каждая из ядерных держав обязуется не передавать "кому бы то ни было" ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства, а неядерное государство связано встречным обязательством "не принимать передачи от кого бы то ни было" ядерного оружия или ядерных взрывных устройств, что исключает какое бы то ни было правопреемство в отношении ядерного оружия.

В Соглашении о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. государства - участники СНГ решили вопрос о правопреемстве в отношении договоров СССР, государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов СССР следующим образом. Во-первых, они гарантировали выполнение международных обязательств, вытекающих из договоров и соглашений бывшего СССР, причем почти все государства согласились, чтобы членство СССР в ООН было продолжено Российской Федерацией.

Каждое государство СНГ, как это было закреплено в Соглашении о создании СНГ, имело право подтвердить действие для себя того или иного договора СССР. Так, решениями 1992 г. об участии государств - участников СНГ в Договоре между СССР и США о ликвидации их ракет средней и меньшей дальности 1987 г., в Договоре между СССР и США об ограничении систем противоракетной обороны 1972 г. государства - правопреемники СССР подтвердили свое участие в указанных Договорах применительно к их территориям и с учетом их национальных интересов.

Государства СНГ, за исключением Украины и Республики Беларусь, самостоятельно должны были вступать в ООН, становиться участниками договоров о правах человека, о разоружении и иных международно-правовых документов.

20 марта 1992 г. на основе Меморандума о взаимопонимании по вопросу правопреемства в отношении договоров бывшего Союза ССР, представляющих взаимный интерес, 1992 г. Советом глав государств СНГ была создана Комиссия по правопреемству в отношении договоров, представляющих взаимный интерес, государственной собственности, долгов и активов бывшего Союза ССР, в рамках которой было подготовлено значительное число соглашений между государствами бывшего СССР. Среди этих договоров следует отметить такие важные международно-правовые акты, как Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР 1991 г., Соглашение глав государств - участников СНГ о собственности бывшего Союза ССР 1991 г., Соглашение о распределении всей собственности бывшего Союза ССР за рубежом 1992 г., Декларацию глав государств - участников СНГ о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод 1993 г. и др.

В соответствии с Соглашением о распределении всей собственности бывшего Союза ССР за рубежом 1992 г. под собственностью понимались: недвижимость, используемая дипломатическими и консульскими представительствами СССР; инфраструктуры СССР за рубежом и прибыль от их эксплуатации; доходы от реализации собственности СССР; собственность СССР и прибыль от деятельности юридических лиц, находившихся под юрисдикцией СССР; прибыль от выполнения работ по международным соглашениям. Собственность СССР, в соответствии с данным Соглашением, была поделена и перешла к государствам в следующих долях: Белоруссия - 4,13%, Казахстан - 3,86%; Россия - 61,34%; Украина - 16,37% и т.д. Совокупная доля Грузии, Латвии, Литвы и Эстонии составила 4,77% и данным Соглашением не рассматривалась.

В 1992 - 1994 гг. были заключены двусторонние Соглашения между Россией, с одной стороны, и Азербайджаном, Арменией, Грузией, Казахстаном, Молдавией, Таджикистаном, Узбекистаном, Украиной - с другой, об урегулировании вопросов правопреемства в отношении внешнего государственного долга и активов бывшего Союза ССР, которые вступили в силу в конце 1995 - начале 1996 гг.

Участниками Соглашения о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего Союза ССР 1992 г. являются все страны СНГ (кроме Грузии). В соответствии с положениями Соглашения стороны признали целостность и неделимость архивов Российской империи и СССР, находящихся за пределами их территорий, и не претендуют на право владения ими. Находящиеся на территории государств - участников Соглашения архивы СССР перешли под юрисдикцию соответствующих государств. Стороны Соглашения обязались обеспечивать в соответствии со своим законодательством доступ исследователей к архивам и признавать на своих территориях юридическую силу справок, выданных государственными архивными учреждениями стран СНГ.

Вопросы, связанные с возвращением документов, обменом копиями и т.д., регулируются специальными двусторонними соглашениями.

В решении вопросов правопреемства в отношении договорного наследия бывшего Союза ССР те государства-правопреемники, которые образовали СНГ, в значительной мере опирались на норму международного права, выраженную в Венской конвенции 1978 г., согласно которой соответствующие вопросы могут решаться по договоренности между государствами-преемниками. Уже в учредительных актах Содружества (Минское соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. и Алма-Атинский Протокол к нему и Декларация от 21 декабря 1991 г.) они предусмотрели, что гарантируют выполнение обязательств распавшегося СССР.

В решении Совета глав государств СНГ по вопросам правопреемства от 12 марта 1992 г. рассматривались договоры, "представляющие взаимный интерес" для всех стран - участниц СНГ. Существует, однако, ряд многосторонних договоров, особенно с ограниченным числом участников, а также двусторонних, в частности в области разоружения и контроля над вооружениями, которые затрагивают интересы нескольких, но не всех государств СНГ. Например, в связи с заключенным в 1991 г. Договором между СССР и США о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений Россия, Беларусь, Казахстан и Украина, где такие вооружения бывшего Союза ССР дислоцированы, подписали вместе с США Лиссабонский Протокол от 23 мая 1992 г. к этому Договору. Протокол предусматривает, что названные четыре государства "в качестве государств-правопреемников" Союза принимают на себя его обязательства по Договору и будут выполнять их применительно к своим национальным территориям, а для целей проведения Договора в жизнь фигурирующее в нем название "Союз Советских Социалистических Республик" будет впредь означать Республику Беларусь, Республику Казахстан, Российскую Федерацию и Украину.

Что касается правопреемства в отношении систем противоракетной обороны, то в рамках СНГ в октябре 1992 г. были приняты решения, предусматривающие правопреемство подписавших эти решения Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Туркменистана, Узбекистана и Украины, в выполнение Договора между СССР и США об ограничении систем противоракетной обороны 1972 г. и Договора между СССР и США о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности 1987 г. применительно к их соответственным территориям.

Касательно правопреемства в отношении ядерного оружия существует Соглашение о совместных мерах в отношении ядерного оружия от 22 декабря 1991 г., в котором предусмотрены, в частности, перемещение в Россию ядерных средств бывшего СССР из Беларуси, Казахстана и Украины и закрепление этими странами своего статуса неядерных государств с присоединением в этом качестве к Договору о нераспространении ядерного оружия.

Существуют также и двусторонние договоры, затрагивающие "интересы всех государств СНГ", например договоры о границах и их режиме. Данные договоры, по общему мнению государств, подписавших упомянутый выше Меморандум, должны оставаться в силе. Следовательно, вопросы правопреемства в отношении договоров бывшего Союза ССР должны решаться, как правило, индивидуально в отношении большинства договоров.

Что касается государственных архивов СССР, то их судьба была урегулирована Соглашением о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего Союза ССР от 6 июля 1992 г., которое исходит из принципа целостности и неделимости фондов, образовавшихся в результате деятельности высших государственных структур бывших Российской империи и Союза ССР и хранящихся в государственных архивах за пределами государств - участников Соглашения.

По данному Соглашению очень большое значение придается содержанию полноценных архивных фондов государств-участников. Они должны признать осуществленный в соответствии с их законодательствами переход под их юрисдикцию государственных архивов и других архивов союзного уровня, включая отраслевые архивные фонды бывшего СССР, находящиеся на их территории. Признается также право на возвращение тех фондов, которые образовались на территории каждой из стран и в разное время оказались за ее пределами.

В случае, если возможность физического выделения комплекса документов отсутствует, каждое государство - участник Соглашения имеет право доступа к ним и получения необходимых копий, причем эти государства должны признавать на своих территориях юридическую силу архивных справок, выданных государственными архивными учреждениями других государств СНГ.

Государством-владельцем также может быть передано право использования архивных документов, затрагивающих интересы другого государства - участника Соглашения, иностранным государствам, их физическим или юридическим лицам. Право на использование этих документов сохраняется за государством, интересы которого затрагивают документы.

Соглашение также предусматривает, что в такого рода случаях заинтересованные государства СНГ принимают дополнительные согласованные меры по использованию и обеспечению сохранности этих документов и предотвращению их уничтожения.

Что касается "деликатного" вопроса о правопреемстве в отношении государственного долга бывшего СССР, то его стали обсуждать еще до прекращения существования союзного государства. Так, 28 октября 1991 г. между Арменией, Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном, Молдовой, Россией, Таджикистаном, Туркменистаном, Союзом ССР и западными странами-кредиторами, известными как "группа семи", был подписан Меморандум о взаимопонимании относительно внешнего долга иностранным кредиторам Союза ССР и его правопреемства. Позднее были заключены Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга от 4 декабря 1991 г., а также Соглашение о дополнениях к этому Договору от 13 марта 1992 г.

В январе 1992 г. Россия взяла на себя общую ответственность за внешний долг бывшего СССР.

Предусмотренные Соглашением о распределении всей собственности бывшего Союза ССР за рубежом взаимозависимость прав на эту собственность и осуществление обязательства участвовать в погашении и несении расходов по обслуживанию государственного внешнего долга СССР на практике в большинстве случаев реализовывались в том, что по двусторонним соглашениям России с другими государствами СНГ доля внешнего государственного долга была обменена на долю в зарубежной собственности.

Например, по Соглашению от 31 июля 1992 г. Туркменистан передал, а Россия приняла на себя обязательства по выплате доли Туркменистана во внешнем государственном долге бывшего СССР по состоянию на 1 декабря 1991 г.; Россия приняла, а Туркменистан передал свою долю в активах бывшего Союза по состоянию на ту же дату.

Процесс правопреемства в связи с прекращением существования СССР имеет определенную особенность, которая заключается в том, что в значительной степени, особенно в отношении международных договоров, это правопреемство связано с континуитетом, под которым в доктрине международного права понимается продолжение одним государством (государством-продолжателем), в данном случае Россией, осуществления предусмотренных в договорах прав и обязательств другого государства, в данном случае бывшего СССР.

Для континуитета, в принципе, необходимо наличие согласия других правопреемников. В случае с континуитетом Россией это условие соблюдено - в связи с прекращением существования СССР большая часть государств - участников бывшего СССР поддержали Россию в том, чтобы она "продолжала членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности, и других международных организациях", как это было закреплено в решении Совета глав государств СНГ от 22 декабря 1991 г. Продолжение членства в ООН и других международных организациях автоматически означает и продолжение участия в Уставе ООН, являющемся международным договором, и в иных учредительных документах, на основе которых функционируют другие организации.

В целом континуитет России был воспринят без возражений со стороны государств, а члены ЕС и Совета Европы выступили 23 декабря 1991 г. со специальным заявлением, в котором "приняли к сведению, что права и обязательства бывшего СССР будут продолжать осуществляться Россией".

Следовательно, Российская Федерация имела достаточные основания нотифицировать другим государствам, что посольства и консульства бывшего СССР следует рассматривать "в качестве дипломатических и консульских представительств Российской Федерации" и что она "продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров СССР", и просит рассматривать ее в качестве стороны всех таких действующих договоров "вместо Союза ССР" (ноты МИДа России от 3 и 13 января 1992 г.).

В доктрине указывается на то, что континуитет России обусловлен рядом объективных факторов:

1) неделимость статуса великой державы и ее общей политико-правовой ответственности в мире, что подтверждается особым статусом, и вытекающей из этого статуса ответственности СССР как ядерной державы;

2) неприменимость норм правопреемства к определенной категории договоров, к таким, например, когда применение договора, заключенного государством-предшественником, в отношении государств-преемников "было бы несовместимо с объектом и целями этого договора или коренным образом изменило бы условия его действия".

Как особый, специфичный вид правопреемства континуитет России не означает и не должен означать, что другие государства, образовавшиеся в связи с распадом СССР, ущемляются в своих правах в области правопреемства. Наряду с Россией, принявшей на себя основные права и обязанности СССР, другие возникшие в его пределах государства также являются его легальными правопреемниками, созданными в рамках существующих норм международного права. Как признается в соответствующих Соглашениях и решениях, принятых в рамках СНГ, все государства - члены Содружества "являются правопреемниками прав и обязательств бывшего Союза ССР".

Литература

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СУДА РФ от 12.10.2001 N 5-Г01-124  
Ходатайство об отмене решения Международного коммерческого арбитражного суда при ТПП РФ удовлетворено правомерно, так как отсутствуют достоверные документы, подтверждающие, что фирма, с которой был заключен контракт, и фирма, обратившаяся в Международный коммерческий арбитражный суд при ТПП РФ, является одним и тем же юридическим лицом, и между ними не установлено правопреемство.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СУДА РФ от 20.08.1999 N 5-г99-59  
В удовлетворении ходатайства о приведении в исполнение решения Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате отказано правомерно, поскольку решение еще не стало обязательным для сторон, так как истцом не представлены документы об идентичности либо правопреемстве фирм, а также легализованные в консульстве Российской Федерации в Турции учредительные документы истца на турецком, английском и русском языках.