**Сущность и понятие правопреемства государств**

Регулируя поведение государств как участников международного общения, международное право не остается в бездействии в случаях перемен в их судьбе и статусе, таких как объединение одного государства с другим, отделение от государства какой-либо его части или его разделение на несколько самостоятельных государств.

Крупными примерами такого рода изменений являются: вхождение в 1990 году бывшей ГДР в состав Федеративной Республики Германии и образование единого германского государства; отделение в 1991 году Латвии, Литвы и Эстонии от тогда еще существовавшего СССР, последовавшее несколько позднее полное прекращение существования этого Союза и возникновение на его территории двенадцати независимых государств, включая Россию; образование в 1992 году на территории бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославии в качестве самостоятельных государств Боснии и Герцеговины, Македонии, Словении, Хорватии, а также Сербии и Черногории, объединившихся в Союзную Республику Югославию; возникновение в 1993 году на месте Чехо-Словакии самостоятельных Чехии и Словакии. По произведенным в феврале 1993 года на Западе подсчетам, за предшествующие полтора года на политическую карту мира было нанесено 21 новое государство.

Конечно, исчезновение государства или, наоборот, его возникновение —это результат прежде всего политических, социальных и иных подобных причин. Роль международного права в этих случаях состоит в том, что оно определяет значимость происшедших изменений с юридической точки зрения, связывает с ними соответствующие правовые последствия. Свое концентрированное выражение это получает в институте правопреемства государств.

Под правопреемством в международном праве понимается смена одного государства другим в несении ответственности за международные отношения соответствующей территории и в осуществлении существовавших к этому моменту прав и обязательств.

Правопреемство — давний институт международного права, который получил весьма широкое распространение в международной практике последних десятилетий. О нем речь шла в 60—70-е годы применительно к независимым государствам, возникшим на месте бывших колониальных владений западных держав; таких государств насчитывается около восьмидесяти. Концепция правопреемства применялась также в связи с преобразованиями общественно-политических укладов таких стран, как Россия, на месте которой в октябре 1917 года возникла РСФСР, а в 1922 году — СССР; Китай, ставший с 1949 года Китайской Народной Республикой; Куба после свержения в 1959 году диктаторского режима.

В осуществлении правопреемства, сколько бы государств ни было его участниками, всегда различимы две стороны: государство-предшественник, которого полностью или в отношении части территории сменяет новый носитель ответственности за международные отношения, и государство-преемник, то есть государство, к которому эта ответственность переходит. Понятие «момент правопреемства» означает дату смены государством-преемником государства-предшественника в несении указанной ответственности. Объектом правопреемства является территория, применительно к которой сменяется государство, несущее ответственность за ее международные отношения. Наиболее распространенными основаниями возникновения правопреемства являются: объединение государств; разделение государства;

отделение от государства части территории; передача части территории одного государства другому. В отношении международно-правового регулирования различаются определенные сферы, в которых правопреемство осуществляется. Речь идет о правопреемстве государств в отношении международных договоров, государственной собственности, государственных архивов, государственных долгов, а также государственной территории, границ государства, членства в международных организациях и органах. Это последнее отличается от правопреемства международных организаций как таковых, например, в отношении осуществления функций депозитария по международным договорам, как это имело место между Лигой Наций и ООН в отношении некоторых многосторонних договоров, заключенных под эгидой Лиги.

Действующие международно-правовые нормы, относящиеся к правопреемству государств, носят во многом характер норм обычного права или определяются соглашениями заинтересованных государств. Вместе с тем были приняты Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 года и Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 года. Обе эти конвенции, задуманные в качестве средства «обеспечения более надежной правовой основы международных отношений», не получив к началу 1993 года минимально необходимого для вступления в силу числа ратификаций (15), не стали действующими.

Однако они имеют определенное значение для решения вопросов правопреемства государств, так как содержат ряд положений, отражающих общепринятую практику. Они, в частности, исходят из сложившегося принципа, в силу которого вопросы правопреемства могут решаться по соглашению между заинтересованными государствами, а положения соответствующей конвенции применялись бы только в случае отсутствия такого соглашения. В конвенциях также оговаривается, что не предусмотренные ими вопросы правопреемства по-прежнему регулируются нормами и принципами общего международного права.

Другой существенный момент, который нашел свое отражение в конвенциях, заключается в том, что сформулированные в них правила применяются только к правопреемству, которое осуществляется в соответствии с принципами международного права, воплощенными в Уставе ООН. Иначе говоря, не может быть речи о правопреемстве, когда на ведение межународных дел какой-либо территории претендует государство, совершившее в отношении этой территории акт агрессии, аннексии или оккупации.

**Правопреемство в отношении международных договоров**

С точки зрения складывающихся в международном праве норм, включая Венскую конвенцию 1978 года, и международной практики вопросы правопреемства в отношении договоров решаются в зависимости от того, что является основанием для правопреемства: объединение государств, разделение государства или отделение от него части его территории.

При объединении государств и создании таким образом одного государства-преемника любой договор, находящийся в силе в момент правопреемства в отношении каждой из объединившихся стран, продолжает действовать в отношении государства-преемника, если оно и другое государство — участник договора не условятся об ином. Этот договор применяется лишь к той части территории государства-преемника, в отношении которой он находился в силе в момент правопреемства. Однако в случае двустороннего договора государство-преемник и другой участник договора могут договориться об ином. Таким же образом могут договориться государство-преемник и все другие участники многостороннего договора с ограниченным числом участвующих государств либо договора, объект или цели которого предполагают согласие всех его участников на применение договора в отношении упомянутой части территории государства-преемника.

Если многосторонний договор не относится к одной из двух названных категорий, государство-преемник может уведомить других участников договора, что он применяется в отношении всей его территории, при условии, однако, что такое применение не является несовместимым с объектом и целями договора и не изменяет коренным образом условия его действия.

При разделении государства-предшественника и образовании на его месте нескольких государств-преемников любой его договор, находившийся в силе в отношении всей его территории, продолжает действовать в отношении каждого образованного в результате разделения государства-преемника. Соответствующие государства могут, однако, договориться об ином. Если в момент правопреемства договор действует в отношении лишь той части государства-предшественника, которая стала государством-преемником, он продолжает находиться в силе в отношении только этого государства-преемника.

Если отделившаяся часть одного государства становится частью другого государства, договоры государства-предшественника утрачивают силу в отношении этой территории и вступают в действие договоры государства-преемника, за исключением случаев, когда установлено, что применение договора к данной территории было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия его действия.

Когда после отделения части его территории государство-предшественник продолжает существовать, находившийся в силе и не относившийся лишь к отделившейся территории договор продолжает действовать в отношении его сохранившейся территории; однако заинтересованные государства могут договориться об ином.

Современное международное право — и это нашло свое отражение в Венской конвенции 1978 года — 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.

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 и в Венской конвенции 1978 года, 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, а в Меморандуме о взаимопонимании в отношении договоров бывшего Союза, представляющих взаимный интерес, от б июля 1992 г. государства СНГ, признавая роль этих договоров «в деле стабилизации и дальнейшего развития отношений с другими государствами», сочли необходимым определить общий подход к решению вопросов правопреемства в отношении этих договоров (общее число их превышает 15000).

В решении Совета глав государств СНГ по вопросам правопреемства от 12 марта 1992 г. говорилось о договорах, «представляющих взаимный интерес». Практически, как указывается в Меморандуме от 6 июля 1992 г., все многосторонние договоры бывшего СССР представляют общий интерес для государств Содружества. Они не требуют каких-либо совместных решений или действий их участников, и каждое государство СНГ решает вопрос об участии в этих договорах самостоятельно, «в зависимости от специфики каждого конкретного случая, характера и содержания договора».

Имеется, 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. Применительно к каждому такому договору потребовалось принятие решений или действий со стороны тех государств СНГ, к которым эти договоры применимы, а в тех случаях, когда это необходимо,— с участием и других партнеров по договору.

Например, в связи с заключенным в 1991 году 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. Дла целей проведения договора в жизнь фигурирующее в нем название «Союз Советских Социалистических Республик» впредь означает Республику Беларусь, Республику Казахстан, Российскую Федерацию и Украину.

**Особенности правопреемства в связи с прекращением существования Союза ССР**

Процесс правопреемства в связи с прекращением существования СССР, происходящий в основном в рамках норм международного права, имеет существенную особенность. Она заключается в том, что в значительной степени, особенно в отношении международных договоров, это правопреемство связано с континуитетом, под которым понимается продолжение Россией осуществления предусмотренных в договорах прав и обязательств бывшего СССР.

Этот континуитет начал складываться с согласия других правопреемников СССР, которые в связи с прекращением его существования поддержали Россию в том, чтобы она «продолжала членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности, и других международных организациях», как предусмотрено в решении Совета глав государств СНГ от 22 декабря 1991 г. Континуитет в отношении членства в ООН и других международных организациях означал и продолжение участия в Уставе ООН, являющемся международным договором, и в договорных актах, на основе которых функционируют другие организации.

За немногими исключениями, континуитет России был воспринят как должное со стороны государств, участвующих в международном общении, 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».

Россия, таким образом, 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 МИД РФ от 3 и 13 января 1992 г.).

Континуитет России обусловлен не только согласием на него других правопреемников бывшего СССР и принятием его почти всеми участниками международного общения, но и рядом объективных факторов.

К их числу относится прежде всего неделимость статуса великой державы и ее общей политико-правовой ответственности в мире, которые, как уже указывалось, Россия унаследовала от СССР, являвшегося постоянным членом Совета Безопасности ООН. Это же относится и к статусу, и к ответственности СССР как ядерной державы. В условиях действия режима нераспространения ядерного оружия этот статус не мог юридически возникнуть для всех его правопреемников; не могло ядерное оружие бывшего СССР оказаться и ничейным. И поскольку наибольшая часть потенциала СССР была размещена на территории России, на нее и легло бремя стать продолжательницей прав и обязательств СССР в. качестве ядерного государства, что с самого начала нашло свое отражение в Соглашении о совместных мерах в отношении ядерного оружия от 22 декабря 1991 г. В нем предусмотрены, в частности, перемещение в Россию ядерных средств бывшего СССР нз Беларуси, Казахстана и Украины и закрепление этими странами своего статуса неядерных государств с присоединением в этом качестве к Договору о нераспространении ядерного оружия. Применительно к Украине, которая медлила с выполнением своих обязательств по соглашению, понадобилось также достижение трехсторонней договоренности на высшем уровне о выводе с ее территории ядерных боезарядов в Россию в целях их разукомплектования, как это было предусмотрено трехсторонним заявлением президентов России, США и Украины от 14 января 1994 г.

Еще один фактор, обусловливающий континуитет России, состоит в неприменимости норм правопреемства к определенной категории договоров. Речь идет о таких случаях, когда применение договора, заключенного государством-предшественником, в отношении государств, являющихся его преемниками, «было бы несовместимо с объектом и целями этого договора или коренным образом изменило бы условия его действия», как сказано в Венской конвенции 1978 года. Примерами таких договоров могут явиться Соглашение между СССР и США 1987 года о создании Центров по уменьшению ядерной опасности. Договор об окончательном урегулировании с Германией 1990 года, мирные договоры 1947 года и ряд других.

Рассматривая континуитет России, следует иметь в виду, что он отнюдь не противопоставляется правопреемству как таковому, а должен трактоваться как его специфическое проявление в случае, когда при разделении государства юридически, политически да и практически оказывается возможным признание лишь одного из возникших таким образом новых государств в качестве правопреемника в отношении членства в международных организациях, участия в некоторых договорах или применения их отдельных положений (например, о функциях депозитария) и невозможным выступление в этом качестве других государств, также возникших на месте прекратившего свое существование государства-предшественника.

Континуитет России отнюдь не означает, 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 правопреемниками. Как признается в соответствующих соглашениях и решениях, принятых в рамках СНГ, все государства — члены Содружества «являются правопреемниками прав и обязательств бывшего Союза ССР».