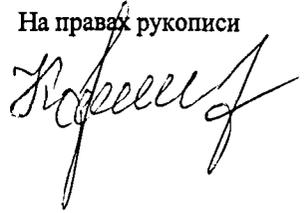


На правах рукописи



Кремнев Петр Петрович

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ,
СВЯЗАННЫЕ С РАСПАДОМ СССР**

Специальность 12.00.10 – Международное право. Европейское право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук



Москва — 2010

Введение

Актуальность темы исследования

Распад Советского Союза и прекращение его существования как «геополитической реальности» в конце прошлого века оказали значительное влияние не только на международные отношения, но в определенной степени на ход всей мировой истории. Это событие привело к разрушению системы социализма в формационном аспекте, а также привело к нарушению существовавшего баланса центров силы на международной арене, т.е. к установлению фактически однополярного мира. Такие последствия были вызваны особым, стратегическим положением Советского Союза в мире, поскольку он являлся одной из двух сверхдержав, от которых зависела стабильность межгосударственной системы¹.

В военно-стратегическом плане СССР, наряду с США, обладал крупнейшим арсеналом ядерных вооружений, которые после распада единого государства оказались расположенными на территории четырех независимых республик. Мировое сообщество испытывало глубокую обеспокоенность потенциальной возможностью «расползания» ядерного оружия и необходимостью сохранения режима его нераспространения.

В связи с прекращением существования Советского Союза как субъекта международного права перед Организацией Объединенных Наций возникла проблема в отношении членства в главном органе по поддержанию мира и безопасности – места СССР как постоянного члена Совета Безопасности Организации. Отсутствие приемлемого решения по этому вопросу могло бы повлечь необходимость внесения изменений в количественный состав Совета Безопасности и сам Устав ООН.

¹ См.: Тункин Г.И. Международное право: наследие XX века // Российский ежегодник международного права. 1992. СПб., 1993. С.7.

В сфере международных финансовых отношений требовала урегулирования проблема преемства многомиллиардного советского внешнего долга, западные государства-кредиторы весьма волновал вопрос – кто унаследует этот долг и каков будет механизм его погашения.

Указанные главные аспекты, вызванные исчезновением Советского Союза как одного из основных акторов межгосударственной системы XX века, относились к системно-образующим факторам международных отношений начала 90-х годов прошлого столетия.

На постсоветском пространстве историко-политические причины и процесс распада великой державы находят отражение в многочисленных исторических и публицистических исследованиях, политических мемуарах и даже художественном жанре, что свидетельствует об актуальности и непреходящем интересе как к недавней истории нашего государства, так и к политическим и социальным последствиям, порожденным этим распадом. Однако приходится констатировать, что в стороне от такого интереса оказалась отечественная правовая наука.

Как отмечается в западноевропейской международно-правовой литературе, в современной России и других государствах СНГ вплоть до настоящего времени «не опубликовано ни одного правового исследования», специально посвященного глубокому рассмотрению юридической стороны процесса распада бывшего СССР и анализа проблем правопреемства его государствами-преемниками¹. По вопросу юридического прекращения существования советской федерации праведы, преимущественно специалисты в области конституционного права, высказывают диаметрально противоположные суждения. Наряду с этим такие суждения по существу являются констатирующими оценками их авторов («юридически состоявшийся распад» либо «неконституционный развал» советского государства) без проведения детального юридического анализа данного

¹ Hamant H. Démembrement de L'URSS et problèmes de succession d'Etats. Bruxelles, 2007. P. IX-XVIII.

события, а правовые аспекты нередко излагаются в контексте собственных политических пристрастий.

Образование на постсоветском пространстве Содружества Независимых Государств явилось формой мирного «цивилизованного развода» бывших советских союзных республик и приобретения ими независимости. Однако учреждение и последующее функционирование СНГ не смогли разрешить проблем, с которыми сразу же столкнулись новые государства в отношениях между собой и которые в полной мере не урегулированы вплоть до настоящего времени. Одна из первых таких проблем проявилась в предъявлении территориальных претензий при установлении государственных границ между бывшими союзными республиками.

Достаточно актуальным являлся вопрос о необходимости сохранения в силе обязательств бывшего СССР по общим многосторонним и двусторонним международным договорам. Первоначально в принятых в рамках СНГ соглашениях устанавливался принцип правопреемства договорных обязательств Советского Союза всеми бывшими союзными республиками в отношении их территорий. Однако практика показала, что большинство государств Содружества впоследствии стало уклоняться от выполнения этого принципа.

Эффективность деятельности и перспективы развития Содружества Независимых Государств зависят, в том числе, от необходимости ратификации учредительных актов СНГ. Отсутствие решений парламентов отдельных государств о ратификации учредительных актов СНГ ставит под сомнение правомерность их участия в деятельности Содружества, с одной стороны, а отсутствие сведений об этом в общедоступных источниках создает проблему незнания со стороны научной общественности и самих руководящих органов СНГ реального положения дел по данному вопросу, с другой.

Кроме указанных политико-правовых аспектов актуальность и несомненный научный интерес представляет целый ряд теоретико-правовых проблем, связанных с темой исследования:

- правовой статус субъектов федеративных образований (в частности, вопрос о реальных полномочиях советских союзных республик в международных отношениях);
- отсутствие в отечественной и зарубежной правовой науке анализа и «хаотический разнбой» в определении момента правопреемства бывшего Союза ССР и даты образования СНГ;
- приобретение бывшими союзными республиками de jure статуса независимых государств (в том числе самой Россией);
- порядок перехода прав и обязанностей от государства-предшественника, СССР, к его государствам-преемникам, существующие проблемы правопреемства бывшего СССР (в частности, государственного долга и внешних активов СССР);
- критический анализ концепции «государство-продолжатель» в контексте доктрины континуитета и т.д.

Наиболее важные теоретические аспекты рассматриваемых проблем в концентрированном виде изложены в положениях, выносимых на защиту. Политическая значимость указанных факторов и отмеченные неразрешенные теоретические аспекты служат обоснованием актуальности темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы

Вопросы, анализируемые в настоящем исследовании, по степени их разработанности подразделяются по следующим аспектам:

1. Юридическая природа Договора об образовании СССР рассматривалась рядом авторов международного и внутригосударственного права: Ю.П.Бровка, В.Г.Буткевич, В.С.Верещетин, И.И.Лукашук, А.Н.Талалаев, Н.А.Ушаков, Д.Л.Златопольский, Б.М.Лазарев, А.И.Лепешкин, С.Л.Ронин, Б.Н.Топорнин, О.И.Чистяков и др.
2. Международно-правовой статус советских союзных республик безоговорочно утверждался как в академических изданиях – курсах

международного права в 6 тт. (1967-1973), 7 тт. (1989-1993), под редакцией Е.А.Коровина (1951), Г.И.Тункина (1974, 1982), так и множестве отдельных публикаций – Р.Л.Бобров, Ю.П.Бровка, И.П.Блищенко, В.А.Василенко, И.Д.Ветров, С.Р.Вихарев, В.Н.Дурденевский, К.С.Забигайло, С.Б.Крылов, И.И.Лукашук, П.Е.Недбайло, М.В.Яновский и др.

3. По проблеме юридического прекращения существования СССР в отечественной правовой литературе имеются лишь краткие и противоречивые замечания И.П.Блищенко, Е.М.Ковешникова, Е.Г.Моисеева, В.В.Пустогарова.

4. Вопросы правопреемства бывшего Союза ССР в той или иной степени исследовались В.В.Цыбуковым, А.М.Залинян, Б.М.Клименко, Н.Ю.Корниенко, Ю.О.Ноговициной, Л.Д.Тимченко, Г.Г.Шинкарежкой, а концепция «Россия – государство-продолжатель СССР» рассматривалась С.В.Черниченко и затрагивалась И.И.Лукашуком, В.А.Романовым, Н.А.Ушаковым.

При проведении исследования по вопросам общего характера, кроме уже указанных авторов, были использованы работы юристов-международников А.Х.Абашидзе, М.М.Авакова, Э.М.Аметистова, Ю.Г.Барсегова, К.А.Бекашева, И.П.Блищенко, В.С.Верещетина, Г.М.Вельяминова, А.Н.Вылегжанина, А.С.Гавердовского, Н.В.Захаровой, Р.А.Каламкаряна, А.Я.Капустина, Ф.И.Кожевникова, А.Л.Колодкина, Е.А.Коровина, М.А.Коробовой, С.Б.Крылова, Д.Б.Левина, И.Д.Левина, Ю.Н.Малеева, И.В.Миронова, Л.А.Моджорян, Е.Г.Моисеева, С.В.Молодцова, Р.А.Мюллерсона, К.К.Сандровского, Г.С.Стародубцева, А.Н.Талалаева, О.И.Тиунова, Г.И.Тункина, Н.Н.Ульяновой, Н.А.Ушакова, С.В.Черниченко, Л.Н.Шестакова, В.М.Шуршалова, а также государствоведов и теоретиков права Г.Б.Агабекова, С.А.Авакьяна, А.С.Автономова, С.Н.Бабурина, М.В.Баглая, Г.В.Барабашева, А.Б.Венгерова, В.А.Дорогина, В.Б.Исакова, А.А.Кондрашева, В.Н.Кудрявцева, О.Е.Кутафина, Ю.И.Лейбо, М.Н.Марченко, Н.И.Палиенко, Б.Н.Топорнина, В.Е.Чиркина, В.С.Шевцова.

В диссертации использованы труды известных иностранных ученых Э.Аречаги, Я.Броунли, Г.Гроция, Г.Кельзена, Д.О'Коннелла, Дж.Кроуфорда, А.Макнейра, Л.Оппенгейма, Э.Сатоу, А.Фердросса, Ч.Хайда, а также проанализированы взгляды таких зарубежных авторов, как Э.Аман, В.Аспатуриян, М.Боте, П.Вишер, Д.Гендри, У.Гоулд, И.Клапас, М.Коскенниemi, Т.Лангстрём, М.Лехто, К.Маннинг, Л.Мялксоо, П.Талари, В.Сломансон, Э.Рюиз-Фабри.

Несмотря на обширный круг работ указанных отечественных и зарубежных авторов, ряд актуальных вопросов, как это будет показано в исследовании, оставался до настоящего времени окончательно не разрешенным, дискуссионным либо вовсе не рассмотренным.

Цели и задачи исследования

Целью настоящей диссертационной работы является осуществление комплексного научного исследования и системного доктринального анализа международно-правовых проблем, связанных с прекращением существования Союза ССР и правопреемством бывшего СССР. Достижение указанной цели обусловлено решением следующих задач:

1. Определение юридического статуса союзных республик в качестве субъектов федеративного государства:

- системный анализ признаков международной правосубъектности на основе исследования конституционных полномочий союзных республик в области внешних сношений;

- в контексте рассмотрения внутренней стороны государственного суверенитета проведение сравнительного теоретического анализа конституционного законодательства о праве союзных республик на выход из состава СССР, а также практики изменений территорий республик и ее международно-правовых последствий.

2. Установление юридической основы правомерного прекращения существования Союза ССР и приобретения союзными республиками статуса независимых государств:

- определение юридической природы Договора об образовании СССР 1922 г. как международно-правового соглашения и условий прекращения его действия;
- юридический анализ деклараций союзных республик о государственной независимости и правовых последствий таких актов;
- определение момента, с которого отношения между бывшими союзными республиками подлежали регулированию нормами международного права.

3. Сопоставительный анализ межгосударственной практики и положений Венских конвенций о правопреемстве государств 1978 и 1983 гг. применительно к проблемам правопреемства бывшего СССР:

- теоретико-правовое исследование основных вопросов правопреемства государств по отношению к событию правопреемства бывшего Союза ССР;
- доктринальное рассмотрение заключенных в рамках СНГ соглашений по вопросам правопреемства в отношении международных договоров и последующей практики со стороны государств Содружества, порядка правопреемства государственных архивов;
- системный анализ многочисленных соглашений о правопреемстве внешнего государственного долга и активов бывшего СССР с учетом установленного принципа приобретения прав на активы в зависимости от выполнения обязательства погашения своей части долга;
- в контексте доктринального анализа концепции «государство-продолжатель» исследование теории континуитета в сопоставлении с актами о прекращении существования советской федерации и соглашениями по вопросам правопреемства.

Решение указанных задач предreshает и обуславливает структурный план диссертационной работы.

Методологическая основа диссертации

Методологической основой исследования являются общенаучные методы познания, применяемые в правовой науке: диалектико-материалистический, комплексный, сравнительно-правовой, формально-юридический. В диссертационной работе также применены и другие специальные методы – историко-правовой, системно-правовой, структурно-функциональный и логический анализ. Основой диссертационного исследования служат базовые положения теории международного права и концептуальные установления общей теории государства и права. Применительно к теме исследования соответствующие нормы советского конституционного законодательства подверглись правовому анализу в той мере, в какой это необходимо для обоснования международно-правовых выводов. Это касается рассмотрения конституционных полномочий союзных республик в области внешней стороны государственного суверенитета, компетенции республиканских органов государственной власти на принятие решений о денонсации международных договоров и по вопросу, касающемуся принципа права наций на самоопределение.

Источниковая база исследования

Нормативную базу диссертации составляют общие многосторонние и двусторонние международные договоры, заключенные Союзом ССР, учредительные акты СНГ и иные межгосударственные соглашения в рамках Содружества, конституционные и иные правовые акты СССР, РСФСР и других бывших союзных республик. В качестве источников также использованы материалы государственных и исторических архивов России и некоторых других государств СНГ, имеющие непосредственное отношение к теме диссертационного исследования.

Научная новизна диссертационного исследования

Новизна диссертационной работы заключается в следующих главных моментах, проистекающих из доктринального анализа и детального исследования неопубликованных или малодоступных документов и правовых актов.

1. Исходя из анализа всего комплекса признаков и оснований международной правосубъектности, впервые в отечественной правовой науке системно проработан и аргументировано обоснован вывод: советские союзные республики субъектами международного права фактически не являлись.

2. Датой прекращения существования Союза ССР *de jure* и образования СНГ в качестве международного объединения является 21 декабря 1991 г., что также является общим моментом перехода прав и обязанностей СССР к его государствам-преемникам.

3. Большинство стран СНГ не выполнили своих обязательств о правопреемстве в отношении международных договоров СССР. Эти обязательства вытекают как из заключенных в рамках Содружества соглашений, так и сложившихся обычных международно-правовых норм о правопреемстве международных договоров.

4. Концепция «Российская Федерация – государство-продолжатель СССР» не проистекает из доктрины континуитета, а является новой категорией события правопреемства государств, результатом признания со стороны международных организаций и почти всех государств мира статуса России именно в таком качестве с учетом ее роли и места в международных отношениях.

Помимо указанных основных аспектов, автор стремился внести элемент новизны в качестве исходной позиции при рассмотрении содержания всего диссертационного исследования.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Правовой основой прекращения существования Союза ССР как федеративного государства является отмена действия Договора об образовании СССР 1922 г. по решению всех участников договора. Договор 1922 г. по своей юридической природе являлся международно-правовым соглашением; он был заключен, т.е. принят и подписан, полномочными делегациями независимых государств – РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР. Тезис о внутригосударственной юридической природе Договора 1922 г. заводит правовую ситуацию с прекращением существования советской федерации в тупик, т.к. впоследствии ни одна из союзных республик не вышла из состава СССР в установленном законодательством порядке. И юридически правомерное прекращение существования Советского Союза было возможно на основе применения общепризнанных норм о прекращении действия международного договора, а не в результате принятия внутригосударственных актов со стороны отдельных союзных республик.

2. Качеством международной правосубъектности советские союзные республики фактически не обладали. Несмотря на конституционное провозглашение, верховенства в пределах своих территорий или свойством государственного суверенитета как политико-юридической категории союзные республики не имели. Самостоятельного статуса в международных отношениях, или внешней стороны государственного суверенитета, союзные республики не приобрели даже после принятия Закона СССР от 1 февраля 1944 г. о предоставлении им полномочий во внешних сношениях. Причиной этому послужили как недостаточные конституционные полномочия (в частности, отсутствие права на участие в деятельности международных организаций) и блокирующая роль отдельных подзаконных актов Союза, так и отказ со стороны международного сообщества признать республики в составе СССР субъектами международного права. Отношения между республиками и подписываемые между ними соглашения подлежали регулированию нормами внутригосударственного, а не международного права. Данное обстоятельство

имеет прямое отношение к правопреемству территорий союзных республик и государственного долга бывшего СССР, решения по которым принимались до наступления события правопреемства.

3. Союз ССР юридически прекратил свое существование 21 декабря 1991 г. в результате заключения всеми союзными республиками (кроме Грузии) Алма-Атинских соглашений, что означало и прекращение действия Договора 1922 г. Утверждения или гипотезы об иных датах «ропуска, юридического оформления прекращения СССР» – 8 декабря, 12 декабря, 26 декабря 1991 г. не имеют под собой юридических обоснований. Подписание или ратификация актов в указанные даты не влекли за собой правовых последствий, т.к. процесс их принятия был сопряжен с грубыми нарушениями союзно-республиканского конституционного законодательства и выходил за пределы полномочий принимающих эти акты органов и должностных лиц.

4. Статус самостоятельных независимых государств все союзные республики правомерно приобрели с момента юридического прекращения существования советской федерации, после которого последовало широкое признание такого их качества со стороны международного сообщества. Только с этого момента отношения между бывшими союзными республиками подлежали регулированию нормами международного права. Принятие почти всеми республиками (кроме РСФСР) актов о государственной независимости вступало в противоречие с конституционным законодательством о порядке выхода из состава СССР, результатами референдума о сохранении СССР от 17 марта 1991 г. и тем самым не могло породить юридических последствий.

5. Общим моментом правопреемства государств является дата юридического прекращения существования Союза ССР, 21 декабря 1991 г. С этого момента почти все международные права и обязанности государства-предшественника, СССР, перешли к его государствам-преемникам. Первоначально все бывшие союзные республики, включая прибалтийские государства, считались государствами-преемниками Советского Союза. Датой правопреемства внешнего государственного долга и внешних активов бывшего СССР является

1 декабря 1991 г., как это установлено в Договоре от 4 декабря 1991 г. и впоследствии признано всеми государствами СНГ.

6. Категорией правопреемства применительно к бывшему СССР является разделение государства на части с прекращением существования государства-предшественника и образованием на его территории независимых государств. Отсутствуют основания полагать, что произошло отделение от продолжающего существовать под другим именем (Российская Федерация) государства-предшественника частей с образованием независимых государств, т.е. иная категория правопреемства. Россия в числе первых союзных республик приняла акт, согласно которому государство-предшественник объявлялось прекратившим свое существование, а также заявила о своем выходе из СССР путем денонсации Договора 1922 г. Указанные обстоятельства имеют принципиальное значение для анализа доктрины континуитета, а также применимости категорий правопреемства (разделение государства или отделение от государства частей), которые имеют отличия.

7. Процесс правопреемства в отношении заключенных СССР международных договоров состоит в отходе государствами СНГ (кроме Российской Федерации, Украины и Республики Беларусь) от установившейся в последние десятилетия межгосударственной практики и положений действующей Венской конвенции 1978 г. По существу участие в таких договорах странами Содружества было осуществлено не в порядке правопреемства, а в присоединении к договорам, аналогично случаю правопреемства новыми независимыми государствами в результате деколонизации. В отличие от длящихся порой десятилетиями межгосударственных споров по поводу принадлежности архивов государства-предшественника, вопрос правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего СССР на основе заключенных в рамках СНГ соглашений является полностью урегулированным.

8. Из всех правовых материй правопреемства государств наиболее сложной и не разрешенной окончательно до настоящего времени остается

правопреемство в отношении внешнего государственного долга и активов бывшего СССР. В заключенных в рамках СНГ соглашениях установлен принцип взаимной зависимости выполнения каждым государством-преемником обязательства погашения части внешнего долга и права на получение причитающейся части в активах бывшего СССР. Российская Федерация была вынуждена принять на себя выполнение обязательств Союза ССР перед иностранными кредиторами в полном объеме, подписав при этом с каждым из государств СНГ двустороннее соглашение по «нулевому варианту расчетов». Все эти соглашения вступили в силу, кроме соглашения с Украиной, позиция которой заключается в своеобразной конструкции – уклонение от выплаты причитающейся ей части советского внешнего долга с одновременным требованием разделения активов бывшего СССР.

9. Концепция «Российская Федерация – государство-продолжатель СССР» является новой категорией события правопреемства государств, не встречавшейся ранее в теории и межгосударственной практике. В период 1991-1993 гг. международно-правовая позиция самой России и приобретение ею качественных характеристик развивались по формуле: «государство-преемник = государство-преемник и одновременно государство-продолжатель = государство-продолжатель». Высказываемые в международно-правовой литературе взгляды о тождественности терминов «континуитет» и «продолжательство» представляются спорными; концепция «государство-продолжатель» не является производной от доктрины континуитета, т.к. по общему признанию государство-предшественник перестало существовать, а статус России в соглашениях о правопреемстве и ее собственная правовая позиция устанавливались первоначально как государство-правопреемник. Появление категории «государство-продолжатель» было обусловлено стратегическим положением СССР на международной арене, желанием и способностью России заменить его в международных правоотношениях, согласием на это со стороны международного сообщества и других государств-преемников, а также установившейся среди подавляющего

количества государств практики в отношении Российской Федерации. В настоящее время такой статус России признается практически всеми государствами мира – кроме Украины и частично Австрии.

10. Самой спорной сферой правопреемства оказалась проблема преемства территорий или административных границ между бывшими союзными республиками, не потерявшая своей актуальности и поныне. Это является следствием незаконной практики принятия органами государственной власти бывшего СССР таких актов, в результате которых территории всех республик подверглись изменениям в нарушение действовавшего тогда союзно-республиканского конституционного законодательства. Имеющиеся между бывшими союзными республиками территориальные претензии могут быть устранены только посредством заключений международных договоров о границах сопредельных государств.

Поднимаемый в общественно-политических кругах России вопрос о якобы «существующей юридической возможности возвращения Крыма» в случае выхода России из «большого договора» с Украиной 1997 г. находится в области политики, а не права. Юридически неоспоримые права в отношении Крыма Украина приобрела в результате полноценного заключения российско-украинского договора о межгосударственной границе 2003 г.

11. Помимо закрепленных в Венских конвенциях 1978 и 1983 гг. областей правопреемства, правовой материей правопреемства государств по существу также являются территория, членство в международных организациях, гражданство населения и международно-правовые обычаи диспозитивной силы (т.е. обычаи, не содержащие норм *jus cogens* и *erga omnes*). За исключением вопроса о гражданстве (соответствующий Проект статей подготовлен Комиссией международного права в 1999 г.), кодификация в отношении указанных областей правопреемства представляется не целесообразной, они подлежат разрешению в каждом конкретном случае на основе соглашений между заинтересованными сторонами.

12. В период с 8 по 21 декабря 1991 г. Содружество Независимых Государств являлось межреспубликанским образованием и подпадало под действие норм внутригосударственного права. СНГ в качестве международно-правового объединения государств было образовано 21 декабря 1991 года. Беловежское соглашение, подписанное 8 декабря 1991 г. тремя союзными республиками, не обладавшими в то время статусом независимых государств, не могло придать ему качество межгосударственного объединения.

Достоверность результатов исследования

Достоверность диссертационного исследования обеспечивается тем обстоятельством, что теоретико-правовому анализу подлежат только официально изданные юридические акты (в ряде случаев аутентичные тексты), неопубликованные соглашения и иные правовые документы Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств, а также изучением архивных материалов и других тщательно проверенных источников. Использование указанных подлинных материалов является основой исследования и сделанных общих выводов диссертационной работы.

Практическая значимость и апробация результатов диссертационного исследования

Совокупность положений диссертационной работы в значительной степени расширяет научные познания по теме исследования и восполняет существующий в отечественной правовой науке пробел. Содержание и выводы работы могут служить основой для нового направления в исследовании вопросов правового статуса субъектов федеративных образований (особенно советской федерации), неразрешенных проблем правопреемства государственной собственности бывшего СССР и областях правопреемства государств, не урегулированных международным правом.

Содержащиеся в диссертации положения и выводы могут быть использованы МИДом России, профильными комитетами Федерального

Собрания РФ и иными органами исполнительной власти при отстаивании интересов Российской Федерации и формировании международно-правовой позиции России в отношениях с государствами-участниками Содружества.

Настоящее диссертационное исследование может быть рекомендовано в качестве учебного пособия в преподавании в высших учебных заведениях соответствующих разделов дисциплины «Международное право», спецкурсов «Субъекты международного права», «Правопреемство государств», а также в смежных курсах учебных дисциплин «Конституционное право», «История отечественного государства и права».

Материалы диссертационного исследования использовались в преподавании международного права на юридическом факультете МГУ, выступлениях автора на заседаниях Российской ассоциации международного права и проводимых в СНГ международных научно-практических конференциях. Основные положения исследования опубликованы в монографии «Распад СССР: международно-правовые проблемы» и 23 научных статьях, опубликованных в отечественных и зарубежных изданиях.

Структура диссертационной работы

Диссертационное исследование структурно состоит из введения, четырех глав, подразделенных на 11 параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

В главе первой «**Правовое положение советских союзных республик с позиций международного права**» исследуются следующие основные проблемы: являлись ли союзные республики субъектами международного права (т.е. их международно-правовой статус) и распространялись ли нормы международного права на отношения между ними либо республики обладали

государственно-правовым статусом и подпадали под действие норм только внутригосударственного права, а также с какого момента союзные республики правомерно приобрели статус независимых государств.

В исследовании аспекта «Юридический статус союзных республик в составе советской федерации» осуществлен подробный теоретико-правовой анализ выдвигаемых в советской международно-правовой доктрине главных аргументов и системных признаков международной правосубъектности.

Вопрос о самостоятельности союзных республик в международных отношениях в основном сводится к рассмотрению самостоятельного осуществления субъектом международных правоотношений трех полномочий: заключение международных соглашений публично-правового характера (договорная правоспособность), установление дипломатических и иных официальных отношений с другими государствами, участие в деятельности межправительственных организаций и международных конференций. Указанные полномочия союзных республик (почти в полном объеме) были закреплены в советском конституционном законодательстве после принятия Закона СССР от 1 февраля 1944 г.

Договорная правоспособность советских союзных республик была ограничена в силу проводившейся в недавней истории межгосударственных отношений политики ограниченного допуска к участию в общих многосторонних договорах только следующих государств: членов ООН или любого из ее специализированных учреждений, участников Статута Международного Суда ООН или любого другого государства, приглашенного Генеральной Ассамблеей ООН к участию в такой конвенции. Эти дискриминационные нормы позволяли в прошлом ограничить или исключить участие в общих договорах не только советских союзных республик (кроме Белорусской ССР и Украинской ССР), но и суверенных независимых государств Вьетнама, ГДР, Монголии, КНДР.

Кроме этого, договорная правоспособность союзных республик была ограничена предметами ведения Союза ССР (ст.14 и 73 Конституций СССР

1936 г. и 1977 г. соответственно) – вопросы войны и мира, обороноспособности страны, монополия внешней торговли и т.д. Следовательно, республики самостоятельно или независимо от Союза не могли заключать международные договоры по этим вопросам. В официально изданных республиканских сборниках законов за 1938-1970-е годы в разделе «Внешние сношения» опубликованы только указы Президиумов Верховных Советов союзных республик «О порядке сношений госучреждений республики и их должностных лиц с учреждениями и должностными лицами иностранных государств». Каких-либо международных договоров или актов об их ратификации в этих сборниках не содержится. В советской научной юридической литературе также нет упоминаний об устойчивой или хотя бы фрагментарной практике реализации республиками своей международной договорной правоспособности.

Наряду с этим необходимо указать, что союзно-республиканское конституционное законодательство не наделяло конкретный республиканский орган государственной власти полномочиями на ратификацию международных договоров. По аналогии с законодательством Союза ССР эти функции осуществляли Президиумы Верховных Советов Украинской ССР и Белорусской ССР. О международно-правовых последствиях такой незаконной практики указанных союзных республик (в частности, о ратификации Устава ООН) в исследовании уделено особое внимание.

Что касается международных договоров Украины и Белоруссии, то трудно избавиться от впечатления, что они «заключались ради заключения». По состоянию на 31 декабря 1980 г. Белорусская ССР подписала, утвердила или ратифицировала 154 двусторонних или многосторонних соглашений¹. Примерно такое же количество было заключено и со стороны Украинской ССР, т.к. на начало 1980 г. ею было только ратифицировано 65 соглашений². Однако участником всех этих договоров (ранее или одновременно) также являлся Советский Союз и их действие и без того распространялось на все

¹ Белорусская ССР в международных отношениях. Минск, 1983. С.7.

² Сборник законов Украинской ССР. 1938-1979. В 2 томах. Т.1. Киев, 1980. С.438-459.

союзные республики; никаких самостоятельных дополнительных прав и обязанностей, кроме уже приобретенных СССР в целом, эти две республики по таким договорам не получали.

Остальными союзными республиками по изложенным причинам договорная правоспособность реализована не была.

Тезис об установлении союзными республиками дипломатических и консульских отношений с иностранными государствами. Закон СССР от 1 февраля 1944 года содержал принципиально норму о внесении дополнений в ст.14 Конституцию СССР («представительство Союза в международных сношениях») – «установление общего порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами». Этот порядок был установлен Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 декабря 1947 г. «О порядке сношений государственных учреждений СССР и их должностных лиц с учреждениями и должностными лицами иностранных государств». В соответствии с этим Указом в целях «введения единообразного порядка в сношениях» с иностранными государствами и их должностными лицами устанавливалось, что все сношения производятся через МИД СССР. Всякий иной порядок сношений был возможен не иначе, как при наличии прямого указания на него в законе или вступившем в силу международном договоре СССР или же по особому разрешению МИД СССР. Сношения с находящимися на территории Союза ССР дипломатическими и иными представительствами иностранных государств также должны были производиться только через МИД СССР, а непосредственно – только с его согласия. Таков порядок сношений государственных учреждений союзных республик и их должностных лиц также устанавливался и в Конституции СССР 1977 г. (ст.80). Этот указ действовал вплоть до прекращения существования Союза ССР в декабре 1991 г.

А это означало, что реализация декларированной в союзной и республиканских конституциях нормы о праве на внешние сношения союзных республик зависела не от воли самих республик, а от «особого разрешения

МИД СССР». Ни в одном союзном законодательном акте не содержалась нормы с прямым указанием на установление иного порядка сношений с иностранными государствами, минуя МИД СССР, или предоставлением таких правомочий непосредственно республиканским министерствам или ведомствам. Ни одна из республик не получила разрешения на установление дипломатических, консульских отношений или на обмен такими представительствами с иностранными государствами. Несколько по иному обстояло дело с Украинской ССР и Белорусской ССР. Поскольку эти республики являлись первоначальными членами ООН, то они открыли при ней и некоторых других международных организациях (ЮНЕСКО) свои постоянные представительства. Но каких-либо иных представительств вне рамок этих международных организаций (на двусторонней межгосударственной основе) Украина и Белоруссия не имели.

Таким образом, имевшиеся с 1944 г. в советском конституционном законодательстве положения предоставляли не право на самостоятельное осуществление союзными республиками внешних сношений, а только возможность его предоставления Союзом ССР. Такой возможности ни в законодательном, ни в разрешительном порядке (со стороны МИД СССР) республикам предоставлено не было.

Вопрос об участии союзных республик в деятельности международных организаций. Прежде всего следует отметить, что этот тезис подлежит анализу и рассмотрению лишь относительно Белоруссии и Украины. Остальные союзные республики не обладали полноценными возможностями являться членами международных организаций в силу их ограниченной правоспособности на заключение договоров, в том числе учредительного характера. Даже в случае благоприятных обстоятельств (в межправительственных объединениях социалистических стран, например, Организации Варшавского договора, Совета Экономической Взаимопомощи) к участию в деятельности таких международных организаций ни одна из советских союзных республик, включая БССР и УССР, допущена не была.

Историко-правовая сторона обстоятельств включения Белорусской ССР и Украинской ССР в число первоначальных членов ООН многогранна и порой носила непредсказуемый характер¹. В целом можно констатировать, что этот результат следует отнести к выдающимся успехам советской дипломатии, а вопрос главным образом находится в плоскости *политики, а не права*.

Применительно к международно-правовым аспектам юридическая сторона рассматриваемого вопроса, как это следует из достоверных архивных материалов, выглядит иначе. Первое. Исходя из Закона СССР от 1.12.1944 г., ни союзная, ни республиканские конституции не наделяли в то время республики полномочиями на участие в деятельности международных организаций. Такая норма впервые устанавливалась в Конституции СССР 1977 г. (ст. 80) и конституциях союзных республик 1978 г. (статья 74 в конституциях Белорусской ССР и Украинской ССР 1978 г.). Из этого следует, что подписание Белоруссией и Украиной в 1945 г. Устава ООН и участие в ее деятельности, также как и в деятельности других международных организаций, выходило за рамки их конституционных полномочий.

Второе. Согласно смыслу конституций Украинской ССР и Белорусской ССР (равно как и конституциям других республик) только Верховные Советы союзных республик обладали полномочиями на ратификацию заключаемых ими международных договоров. Норма о компетенции республиканских Президиумов Верховных Советов ратифицировать заключаемые республиками международные договоры впервые появилась в конституционном законодательстве союзных республик только в 1978 году, в частности, п.13 ст.108 Конституции Украинской ССР и также п.13. ст.108 Конституции Белорусской ССР. Подписанный полномочными представителями Украинской ССР и Белорусской ССР Устав ООН был ратифицирован Президиумами Верховных Советов этих республик соответственно 22 августа и 30 августа 1945 г., а ратификационные грамоты

¹ См.: Кремнев П.П. О проблеме первоначального членства в ООН Белорусской и Украинской ССР //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2005. № 1 ; Кремнев П. On Ukrainian and Belorussian Membership in the United Nations and Entry of the United Nations Charter into Force //Sudebnik. London, 2004. Vol. 9. Issue 3

сданы на хранение правительству Соединенных Штатов 25 октября 1945 года. В таком же неконституционном порядке на протяжении последующих более 30 лет (до 1978 г.) эти республики неправомерно ратифицировали и все другие заключаемые ими международные договоры, в том числе предусматривающие участие в деятельности международных организаций.

Следствием изложенного является общий вывод – самостоятельностью в международных отношениях советские союзные республики в действительности не обладали, объявленные на это их полномочия фактически носили частично-декларативный (в отношении Украины и Белоруссии) или даже декорационный (в отношении остальных республик) характер.

Союзные республики и некоторые аспекты государственного суверенитета. Определение и содержание понятия суверенитета в федеративном государстве – одна из наиболее сложных и дискуссионных проблем в общей теории государства. Из политической идеи мыслителей XVII-XVIII веков суверенитет к настоящему времени в теории государства приобрел качества политико-юридической категории и как принцип имеет три основных значения: государственный суверенитет, народный суверенитет и национальный суверенитет. Философские, политологические, социологические и иные элементы (так называемые «территориальный суверенитет», «культурный суверенитет», «экономический суверенитет» и т.д.) могут служить лишь в качестве дополнительных моментов и не должны вносить путаницу или размывать понятие суверенитета.

В современной доктрине международного права существует общепризнанное мнение о том, что основанием международной правосубъектности государства является государственный суверенитет. Анализируя концепцию международной правосубъектности советских союзных республик, нельзя обойтись хотя бы без краткого рассмотрения вопроса об их суверенитете. В отечественной правовой науке, особенно международного права, общепризнанным считается понятие государственного суверенитета как присущее государству верховенство на

своей территории и независимость в международных отношениях. В советской международно-правовой доктрине в 50-70-е годы в вопросе о суверенитете союзных республик существовали определенные разногласия. Часть авторов считала, что с образованием СССР суверенитет союзных республик был ограничен. Большинство же юристов-международников полагало, что суверенитет советских союзных республик ограничен не был. При этом в качестве основных доказательств «гарантий» государственного суверенитета республик использовались доводы: наличие у республик собственных конституций, предоставление им самостоятельности во внешних сношениях и право на свободный выход из СССР.

Следует согласиться с утверждением о том, что в науке международного права суверенитет – понятие исключительно юридическое и он должен рассматриваться в значении суверенитета государства или государственного суверенитета. Суверенитет – это свойство именно государства, а не государственной власти; субъектом суверенитета является государство, а не государственная власть и тем более компетенция или функции органов власти. Как юридическая категория суверенитет – неотъемлемое, неотчуждаемое качество, он един и не может быть ограниченным, делимым, совмещенным, потенциальным и т.д.; либо он есть, либо отсутствует. В этой связи представляется верным вывод о том, что в федеративных государствах федерация «делит» с ее составными частями (национальными или территориальными) именно полномочия, но не сам суверенитет. В современной отечественной правовой науке сложились устойчивые взгляды о том, что советские союзные республики свойством государственного суверенитета не обладали. Закрепление в советском конституционном законодательстве их статуса в качестве суверенных образований было формально-юридическим.

К вопросу о праве союзных республик на свободный выход из СССР. На всем протяжении существования Союза ССР договорно-конституционной нормой о свободном выходе членов советской федерации (союзных республик) из

состава СССР придавалось весьма важное международно-правовое значение. Положение о праве союзных республик на свободный выход из СССР было установлено и в Договоре об образовании СССР (ст.26), и во всех советских конституциях 1924, 1936 и 1977 гг. (соответственно статьи 4, 17, 72). Однако как справедливо отмечали известные юристы-международники, «формально-юридически было установлено право выхода из него союзных республик, хотя ни условий такого выхода, ни соответствующего его механизма не предусматривалось»¹. Только после объявления прибалтийскими республиками деклараций о независимости и заявленной ими решимости не подписывать новый Союзный договор 3 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» («Закон о выходе»).

Закон устанавливал следующий порядок выхода союзной республики из СССР. Решение о выходе принимается свободным волеизъявлением граждан республики путем референдума. Решение о выходе считается принятым, если за него на референдуме проголосовало не менее двух третей граждан. В случае принятия решения о выходе Съезд народных депутатов СССР устанавливает переходный период (не более пяти лет) для решения всех вопросов, возникающих в связи с выходом. В последний год переходного периода может быть проведен повторный референдум. Если за подтверждение решения о выходе проголосует менее двух третей граждан, то оно считается отмененным и аннулируется предусмотренная законом процедура. Как явствует из данного закона, процедура выхода республики из Союза ССР была не только длительной – около 6 лет, но и достаточно труднодостижимой – не менее двух третей голосов не от принявших участие в голосовании, а от всех зарегистрированных избирателей, т.е. 66,6% из них.

С «Законом о выходе» корреспондируется Закон СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» от 27 декабря 1990 г. («Закон о референдуме»). Сопоставительный анализ этих двух законов показывает, что

¹ Ушаков Н.А. Международное право. М., 2000. С.80; Блищенко И.П. Международно-правовые проблемы государства, входящих в СНГ //Российский ежегодник международного права. 1996-1997. СПб., 1998. С.265.

их отдельные положения не только взаимообусловлены, но и коллизионны. Так, для блокировки решения республиканского референдума о выходе было достаточно получить 25% + 1 голос граждан республики (согласно «Закону о референдуме»); решение какого референдума имеет бо́льшую юридическую силу: 66,7% голосов референдума по «Закону о выходе» или 25% + 1 голос референдума по «Закону о референдуме» и т.д. Такие коллизии возникли в связи с проведением подобных республиканских референдумов в Литовской ССР в феврале 1991 г. и объявленным в марте 1991 г. референдумом в Армении.

Практика изменений территорий союзных республик и ее международно-правовые последствия. Согласно смыслу союзно-республиканского конституционного законодательства, правом принятия решений (т.е. выражением согласия) об изменении территории республики наделялся только один орган государственной власти – Верховный Совет союзной республики. В действительности же существовавшая во времена СССР практика по данному вопросу изобилует многочисленными и грубейшими нарушениями, которые можно классифицировать по следующим характерным признакам:

- заключение Советским Союзом международных договоров, влекущих изменение территорий союзных республик, без получения на то соответствующего согласия с их стороны (например, о передаче СССР части территории Финляндии в 1947 г., обмене участками территорий с Польшей в 1951 г. и т.д.);
- нахождение в составе СССР областей и районов, не входивших в территории союзных республик, и отчуждение их в пользу иностранных государств (передача Виленской области Литве в 1939 г., включение в состав РСФСР г.Кенигсберга и прилегающей области только в 1946 г. и т.д.);
- принятие органами государственной власти СССР актов об изменении территорий всех республик по представлениям не уполномоченных на то республиканских органов власти или должностных лиц – по решению

Президиумов Верховных Советов союзных республик (передача Крыма в 1954 г. и т.п.);

- изменение территорий республик путем установления межреспубликанских границ по решению исполнительных органов союзных республик (по постановлениям Советов Министров Узбекской ССР и Киргизской ССР в 1955г.).

Такая практика неправомерных изменений территорий союзных республик после приобретения ими статуса независимых государств породила многочисленные споры и территориальные притязания при установлении межгосударственных границ.

Таким образом, исследовав все утверждаемые ранее советской и российской правовой наукой составляющие элементы международной правосубъектности союзных республик, на основании тщательного анализа концепции о «самостоятельности союзных республик в международных отношениях» можно сделать вывод о том, что внешней стороной государственного суверенитета республики не обладали. С учетом рассмотренных аспектов внутренней стороны государственного суверенитета относительно республик, тезиса о якобы имевшегося у союзных республик права на свободный выход из СССР и фактических изменениях территорий республик без их выраженного согласия следует общий вывод – качество государственного суверенитета союзным республикам присуще не было. Из этого, в свою очередь, логически вытекает и следствие – отсутствие у союзных республик суверенитета как юридической категории лишала их основания международной правосубъектности.

Подводя итоги рассмотрения вопроса о юридическом статусе республик в составе СССР, представляется обоснованным следующий вывод: установленные в советском конституционном законодательстве некоторые полномочия союзных республик во внешних сношениях имели формально-юридический характер, фактически советские союзные республики субъектами международного права не являлись. Отношения между

республиками, членами советской федерации, подлежали регулированию нормами союзного конституционного законодательства до момента юридического прекращения существования СССР. Этот вопрос имеет принципиальное значение для оценки актов о территориальном разграничении между республиками и в отношении различных соглашений, заключенных между ними в период 1990-1991 годов (в т.ч. Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г.). Такие соглашения по существу являлись межреспубликанскими договорами и не могут подпадать под действие норм международного права.

Вопрос о приобретении советскими союзными республиками статуса независимых государств. Для выяснения вопроса международно-правового характера – с какого момента бывшие союзные республики юридически могли и фактически правомерно приобрели статус самостоятельных независимых государств, необходим анализ внутригосударственных корреспондирующих актов и решений: декларации союзных республик о государственном суверенитете, юридическая сила референдума от 17 марта 1991 г. о сохранении СССР, принятие союзными республиками актов о государственной независимости.

Принятие республиками деклараций о государственном суверенитете (первыми такие акты приняли Латвийская ССР и Азербайджанская ССР в 1989 г., РСФСР была седьмой по счету – 12 июня 1990 г.) можно квалифицировать как начало процесса по стремлению бывших союзных республик к приобретению государственной независимости. Практически во всех декларациях указывалось, что содержащиеся в них положения и принципы являются основой для заключения нового Союзного договора; в основном провозглашалось необходимость обновления федерации или построения Союза не на конституционных, а договорных началах.

17 марта 1991 г. в стране был проведен референдум с формулировкой «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных

суверенных республик». Референдум проводился во всех республиках (фактически 9), кроме Латвийской, Литовской, Эстонской, Молдавской, Армянской и Грузинской (за исключением Абхазской АССР) союзных республиках, в которых комиссии референдума созданы не были. 76,4 % граждан 9 союзных республик с правом голоса ответили «да»¹. Голосование проводилось «для решения вопроса» (а не выяснения общественного мнения) и имело силу выше закона. С конституционно-правовой точки зрения юридическая сила референдума могла быть отменена только новым референдумом (был проведен в Туркмении 26.10.1991 и Украине 1.12.1991), но не по решению органов государственной власти республик. В международно-правовом плане результаты референдума от 17 марта 1991 г. означали реализацию права наций на самоопределение, т.е. выражение воли населения республик находиться в составе единого государства. В этой связи принять правомерное решение об объявлении своей государственной независимости могла только та союзная республика, на территории которой референдум СССР не проводился или впоследствии был отменен повторным республиканским референдумом.

Акты о провозглашении государственной независимости первыми приняли Верховные Советы прибалтийских республик: 11 марта 1990 г. Литовской ССР, 30 марта 1990 г. Эстонской ССР, 4 мая 1990 г. Латвийской ССР². Эти акты решениями III-го Съезда народных депутатов СССР и указами президента СССР были признаны не имеющими юридической силы; также устанавливалось, что выход союзных республик из Союза ССР должен осуществляться в порядке, устанавливаемом в «Законе о выходе». Однако после событий в Москве в 18-21 августа 1991 г. в течение нескольких дней независимость трех прибалтийских республик признали около 40 государств мира. 6 сентября 1991 г. Государственный Совет СССР – высший распорядительный орган, созданный V-м Съездом народных депутатов СССР,

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 13. Ст.363

² Ведомости Верховного Совета и правительства Литовской Республики. 1990. № 9. Ст.222 ; Ведомости Верховного Совета и правительства Эстонской ССР. 1990. № 12. Ст.180 ; Ведомости Верховного Совета и правительства Латвийской Республики. 1990. № 20. Ст.356

принял постановления о признании государственной независимости Латвии, Литвы и Эстонии, хотя для легитимного принятия Госсоветом таких постановлений Съезду народных депутатов СССР надлежало предварительно отменить «Закон о выходе» или объявить о прекращении его действия в отношении прибалтийских республик.

Верховный Совет Грузинской ССР 9 марта 1990 г. принял решение о недействительности для республики Союзного договора об образовании ЗСФСР, в составе которой она заключила Договор об образовании СССР. Акты о провозглашении государственной независимости были приняты Верховными Советами Армении 23 августа 1990 г. (с оговоркой о необходимости соблюдения механизма «Закона о выходе»), а в 1991 году Украиной (24.08), Белоруссией (25.08), Молдавией (27.08), Азербайджаном (30.08), Узбекистаном и Киргизией (31августа), Таджикистаном (9 сентября), Туркменией (27 октября), Казахстаном (16 декабря). РСФСР был единственной республикой, которая отдельного акта о провозглашении государственной независимости так и не принимала. Однако вплоть до момента официального прекращения существования СССР признания своей объявленной независимости бывшие союзные республики (за исключением прибалтийских) со стороны международного сообщества не получили.

В контексте вопроса о приобретении союзными республиками статуса независимых государств и в целом проблемы о правовом положении союзных республик можно сделать следующие выводы:

Советские союзные республики до приобретения ими статуса независимых государств субъектами международного права не являлись. Все отношения между республиками (в т.ч. акты и заключаемые между ними соглашения) подлежали регулированию нормами внутреннего (конституционного) права.

Принятие союзными республиками деклараций о государственном суверенитете следует рассматривать в качестве программных документов. Юридическая сила решений референдума СССР от 17 марта 1991 г. сводилась

к тому, что органы государственной власти и высшие должностные лица семи союзных республик не имели полномочий на принятие решений о выходе республики из состава СССР. Такие действия следует квалифицировать как нарушение одного из основных принципов международного права – права народа на самоопределение, т.е. права находиться в составе единого государства.

Принятие со стороны почти всех союзных республик (кроме РСФСР) актов о государственной независимости следует оценивать как объявление о начале процесса приобретения независимости, но не его завершение или как юридический факт, влекущий международно-правовые последствия (т.е. событие правопреемства государств). Исходя из того, что ни одной из союзных республик не были выполнены требования «Закона о выходе», то статус независимых государств *de jure* они могли приобрести только с момента юридического прекращения существования Союза ССР.

В главе второй «Прекращение существования Союза СССР как субъекта международного права» осуществлен теоретико-правовой анализ соответствующих юридических актов и решений для аргументированного ответа на один из основных вопросов исследования – определение даты прекращения существования советской федерации *de jure* и наступление момента правопреемства государств.

Международно-правовая природа Договора об образовании СССР 1922 г. Союз ССР как единое федеративное государство возник на основе Договора об образовании СССР от 30 декабря 1922 г., заключенного между РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР и ЗСФСР. Правовой статус указанных республик в период 1918-1922 гг. в качестве самостоятельных независимых государств устанавливался в их республиканских конституциях, закреплялся в договорах между ними, также признавался Лигой Наций, что предусматривалось системой Версальских мирных договоров. На конференции полномочных делегаций четырех республик 29 декабря 1922 г. текст Договора об образовании СССР был обсужден и принят путем

голосования, а 30 декабря *подписан* всеми членами полномочных делегаций (аутентичный текст Договора хранится в Государственном архиве)¹.

Договор об образовании СССР – международный договор *sui generis*. Его особенность обусловлена учредительным характером, что не могло не сказаться на содержании самого договора. Факт утверждения делегатами учредительного I Съезда Советов (еще не имевшего функций законодательного органа) Договора как «основы будущей Конституции Союза» означал привнесение или трансформацию норм международного права во внутригосударственное право. То обстоятельство, что содержание Договора преимущественно составляли положения конституционного плана, не меняло его юридическую природу. Договор вступил в силу с момента выражения согласия сторон, т.е. его подписания 30 декабря 1922 года. В нем отсутствовали какие-либо конкретные сроки его действия, он являлся бессрочным и не содержал положений о минимальном количестве его участников, а также не устанавливал определенных условий его прекращения или денонсации. А это означает, что многосторонний межгосударственный договор продолжает действовать до тех пор, пока он имеет силу не менее чем для двух его участников (ст.54,55 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.). Таким образом, заключенный 30 декабря 1922 г. Договор об образовании СССР являлся полноценным международно-правовым соглашением. И все вопросы, связанные с прекращением его действия именно в качестве международного договора, подлежали регулированию общепризнанными нормами международного права, которые кодифицированы в Венской конвенции 1969 г.

Необходимо также остановиться на территориальном действии Договора 1922 г. и его участниках. Подписав 8 декабря 1991 г. Беловежское соглашение, руководители РСФСР, Украины и Белоруссии заявили, что для прекращения действия Договора об образовании СССР было достаточно решения этих трех «республик-учредителей СССР», т.к. остальные союзные

¹ Государственный архив Российской Федерации. Ф.3316. Оп.1. Д.5. Л.1-2.

республики формально Договор 1922 г. не подписывали. Однако согласно общепризнанной норме международного права, международный договор распространяет свое действие в отношении всей территории каждого государства-участника, если самим договором не установлено иное. В самом Договоре 1922 г. отсутствовали положения об изъятии каких-либо территорий из сферы его территориального действия. Поскольку действие Договора распространялось на всю территорию РСФСР (в том числе Туркестанскую АССР), то он также продолжал распространять свое действие в отношении образованных на территории советской Средней Азии и постепенно приобретших статус союзных республик Казахской ССР, Киргизской ССР, Таджикской ССР, Туркменской ССР и Узбекской ССР. Изменение конституционного статуса части территории государства-участника договора (автономная область=автономная республика=союзная республика) не может изъять эту территорию из сферы действия договора. Поэтому указанные среднеазиатские республики также становились участниками Договора 1922 г. С учетом изложенных факторов в начале декабря 1991 г. РСФСР, Украина и Республика Беларусь могли заявить (при условии, если такое решение было правомерным) лишь о своем выходе из Договора 1922 г., но и в этом случае на основании принципа правопреемства международных договоров Договор об образовании СССР продолжал бы сохранять свою силу в отношении оставшихся участников договора.

Действие Договора об образовании СССР не распространялось только на прибалтийские союзные республики, т.к. они вошли в состав Союза ССР в 1940 г. на основании Конституции СССР, а не путем присоединения к Договору 1922 года.

Международно-правовая природа Договора об образовании СССР 1922 г.
В начале декабря 1991 г. события развивались следующим образом. После проведенного 1 декабря 1991 г. республиканского референдума о независимости Верховный Совет Украины объявил о недействительности и прекращении действия в отношении республики Договора 1922 г. и иных

конституционных актов Союза ССР. Какие юридические последствия могли наступить для Украины или любой иной союзной республики, которая правомерно приняла бы решение о денонсации Договора 1922 г.? Согласно нормам международного права, участник договора, в котором не содержится положений о его денонсации или выходе из него, должен уведомить о своем намерении денонсировать договор не менее чем за двенадцать месяцев (п.2 ст.56 Венской конвенции 1969 г.). Само по себе объявление о денонсации договора не приводит к немедленному прекращению действия договора в отношении денонсирующего государства. Из этого следует, что Украина или любая другая союзная республика (т.е. вскоре РСФСР и Белоруссия), заявившие о денонсации Договора 1922 г., в течение последующих 12 месяцев (или до момента прекращения действия договора) оставались бы участниками Договора. Как следствие – в течение этого времени они юридически продолжали бы находиться в составе СССР и статуса независимого государства приобрести не могли.

8 декабря 1991 г. в Беловежской Пуще руководители РСФСР, Украины и Беларуси подписали Соглашение о создании СНГ, в преамбуле которого указывалось: как «государства-учредители» СССР и «подписавшие Союзный Договор 1922 г.» они «констатируют, что Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование». Утверждение только тремя из всех остальных юридически остающихся участников Договора 1922 года тезиса о прекращении действия договора (т.е. констатация прекращения существования СССР) не выдерживает никакой критики и опровергается всем содержанием диссертационного исследования. Эти три республики могли лишь заявить о своем выходе из Договора 1922 г., пока договор продолжал сохранять силу для других его участников, он оставался действующим и Союз ССР продолжал существовать. Парадоксально, но в Беловежском соглашении отсутствовало положение о необходимости его ратификации, что являлось грубейшим нарушением республиканского конституционного законодательства. Следует

констатировать иной факт: вероятно, проект текста Соглашения не был подвергнут не только предварительной юридической экспертизе, но и лингвистической проверке – в оригинальном тексте документа содержатся многочисленные орфографические и смысловая ошибки, которые были исправлены уже при последующем официальном опубликовании.

Беловежское соглашение было ратифицировано 10 декабря 1991 г. Верховными Советами Украины (единогласно, с 12 оговорками), Республики Беларусь (при одном голосе против депутата А.Лукашенко) и 12 декабря 1991 г. РСФСР (подавляющим большинством голосов). Верховный Совет РСФСР одновременно принял постановление о денонсации Договора об образовании СССР. С принятием этих актов со стороны РСФСР были нарушены: юридическая сила результатов референдума СССР 17 марта 1991 г., Закон «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», положения Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Кроме этого, предмет и цель Соглашения от 8 декабря 1991 г. явно выходили за пределы полномочий Верховного Совета, т.к. вступали в противоречие с важнейшими положениями действовавшей тогда Конституции РСФСР, что диктовало необходимость принятия решения по таким вопросам со стороны только высшего органа государственной власти – Съезда народных депутатов РСФСР.

По своей юридической природе Беловежский документ являлся соглашением между тремя республиками, юридически продолжавшими оставаться субъектами существующего федеративного государства.

Проблема правомерного прекращения существования советской федерации и образования СНГ как международного объединения. И в декабре 1991 г., и впоследствии утверждалось, что поскольку в Договоре об образовании СССР не содержалось положений о его денонсации, то и денонсировать его или выйти из этого договора было невозможно в принципе. Такая позиция представляется ошибочной. Согласно общему международному праву денонсация или выход из международного договора осуществляется в порядке

и в сроки, указанные в самом договоре. Договор, который не предусматривает денонсации или выхода из него, не подлежит денонсации и выход из него не допускается, если только: не установлено, что участники намеревались допустить возможность денонсации или выхода (п. 1«а» ст. 56 Венской конвенции 1969 г.). По Договору 1922 г. его участники не только намеревались допустить, но и прямо устанавливали право республик на свободный выход из Союза, а значит и выход из договора. Следовательно, денонсировать Договор 1922 г. союзные республики все-таки могли, но при условии, если такая денонсация являлась правомерной.

В отечественной и зарубежной правовой доктрине не существует единого мнения или подхода относительно проблемы – с какого момента произошло прекращение существования СССР *de jure* как федеративного государства и субъекта международного права? Констатирующие мнения авторов (по существу презумпции, без проведения серьезного правового исследования и обоснования) сводятся к следующим концепциям:

- 8-21 декабря 1991 г. (большинство авторов), в результате подписания Беловежского документа и Алма-Атинских соглашений; однако при этом не рассматривается вопрос о правомерности принятия каждого из указанных актов и их правовых последствиях;
- 8 декабря 1991 г. (определенная часть правоведов), с даты подписания Беловежского соглашения¹;
- 12 декабря 1991 г. (отдельные исследователи), по дате последней ратификации Соглашения о создании СНГ республиками, первоначально подписавших Беловежский документ²;

¹ Пустогаров В.В. СНГ – международная региональная организация //Российский ежегодник международного права. 1992. СПб., 1993. С.39; Харченко В.В. Правовое закрепление раздела собственности бывшего Союза ССР за рубежом между государствами-преемниками //Российский ежегодник международного права. 1996-1997. СПб., 1998. С.89; Воронцова Н.А. Правовые основы становления и функционирования межгосударственного механизма интеграционных процессов в Евразийском экономическом сообществе. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2004. С.80-81; Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стещенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. М., 1999. С.3-4 и др.

² Тымченко Л.Д. Проблема правопреемства государств в современном международном праве и Украина //Российский ежегодник международного права. 2000. СПб., 2001. С.296.

– 26 декабря 1991 г. (по мнению некоторых авторов), с момента принятия Советом Республик Верховного Совета СССР декларации о прекращении существования СССР¹.

Анализ проведенных в исследовании корреспондирующих юридических норм не позволяет согласиться ни с одной из указанных концепций.

Правомерное прекращение существования Союза ССР было возможным в результате выхода из него всех союзных республик в установленном конституционном законодательстве порядке (чего не было соблюдено ни одной республикой) либо в результате прекращения действия Договора об образовании СССР 1922 г. в качестве международно-правового соглашения. Согласно общепризнанной норме международного права (ранее обычного, а ныне конвенционного характера), прекращение или отмена договора может иметь место в любое время с согласия всех его участников (п.«в» ст. 54 Венской конвенции 1969 г.). Причем форма соглашения о прекращении договора может отличаться от формы отменяемого договора, главное требование при этом, как отмечалось в Комиссии международного права – это «наличие общего согласия всех участников договора на его отмену»².

21 декабря 1991 г. в Алма-Ате главами 11 бывших союзных республик был подписан Протокол к Соглашению о создании СНГ от 8 декабря 1991 г., согласно которому все эти государства «на равноправных началах... образуют СНГ». Устанавливалось, что Протокол является составной частью Соглашения о создании СНГ (п.4), а Соглашение вступает в силу для каждой из сторон с момента его ратификации (п.2). Таким образом, текст единого документа составляют Соглашение от 8 декабря и Протокол от 21 декабря 1991 г., которые в таком виде и подлежали ратификации. Одновременно всеми государствами была подписана и Алма-Атинская Декларация, в которой провозглашалось: «С образованием Содружества Независимых Государств Союз Советских Социалистических Республик прекращает свое

¹ Международное право. Учебник. Отв. ред. Кузнецов В.И., Тузмухамедов Б.Р. М., 2007. С.921.

² Доклады Комиссии международного права. 1966. С.287 : См. также: Талалаев А.Н. Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. М., 1997. С.154.

существование». По существу (и в такой форме) все участники Договора об образовании СССР 1922 г. приняли правомерное решение о прекращении действия этого договора. Приходится констатировать отличительную особенность актов об образовании и прекращении существования советского государства: содержание Договора 1922 г. носило конституционный характер, а в Алма-Атинских соглашениях одновременно провозглашалось о прекращении существования Союза ССР и образовании нового межгосударственного объединения. Поскольку и в Протоколе, и в Соглашении отсутствовали положения о порядке вступления их в силу (обмен или депонирование ратификационных грамот, конкретная дата и т.п.), то они вступали в силу с момента подписания их участниками. В результате заключения указанных соглашений наступали следующие правовые последствия :

1. Союз ССР как федеративное государство и субъект международного права юридически прекратил свое существование 21 декабря 1991 г. в результате заключения всеми бывшими союзными республиками (кроме Грузии) Алма-Атинских соглашений. Принятие либо ратификация иных актов (8 декабря, 12 декабря или 26 декабря 1991 г.) выходило за рамки конституционных полномочий принимающих их органов и не могло повлечь юридических последствий.

2. С этого же момента все бывшие союзные республики правомерно приобрели статус независимых государств. Принятие почти всеми союзными республиками (кроме РСФСР) деклараций о государственной независимости не могло иметь юридических последствий, т.к. вступало в противоречие с действовавшими тогда конституционными нормами (в т.ч. результатами референдума СССР 17 марта 1991 г. и «Законом о выходе»). В случае принятия в одностороннем порядке правомерного решения о денонсации Договора 1922 г. (например, РСФСР, Украина, Беларусь) юридические последствия, т.е. приобретение статуса независимого государства, могли наступить только по прошествии 12 месяцев.

3. Все отношения между союзными республиками в период их юридического нахождения в составе федеративного государства подпадали под действие внутригосударственного права. Любые подписываемые между ними соглашения, в том числе по проблемам правопреемства государств, подлежали разрешению на основе внутреннего права. Лишь после правомерного приобретения республиками статуса независимых государств, начиная с 21 декабря 1991 года, отношения между бывшими союзными республиками стали регулироваться международно-правовыми нормами.

4. По своей юридической природе Содружество Независимых Государств в качестве международно-правового объединения, образованного самостоятельными независимыми государствами, возникло 21 декабря 1991 года. В период с 8 по 21 декабря 1991 г. СНГ являлось межреспубликанским образованием, а подписание Соглашения от 8 декабря 1991 г. и его ратификация со стороны РСФСР и Беларуси были сопряжены с грубым нарушением действовавшего тогда союзно-республиканского конституционного законодательства.

В заключении освещения данного вопроса и в связи с отсутствием официально опубликованных достоверных сведений на этот счет следует указать о сроках и полноте ратификации бывшими союзными республиками (кроме РСФСР, Украины и Беларуси) актов о прекращении существования СССР и одновременно учредительных документов СНГ. В полном объеме и оба документа (и Соглашение от 8 декабря 1991 г., и Протокол к нему от 21 декабря 1991 г.) ратифицировали только два государства: Казахстан – 23 декабря 1991 г. и Узбекистан – 4 января 1992 г. Только Соглашение ратифицировали парламенты Армении (18 февраля 1992 г.) и Молдовы (8 апреля 1994 г.), а только Протокол к Соглашению был ратифицирован Туркменистаном (26 декабря 1991 г.), Кыргызстаном (6 марта 1992 г.), Таджикистаном (26 июня 1993 г.)¹. Лидеры государств Республики

¹ Материалы Депозитария документов правового департамента Исполнительного комитета СНГ в Минске (подлинники ратификационных грамот либо сообщения о выполнении внутригосударственных процедур ратификации).

Азербайджан (21 декабря 1991 г. и вновь 24 сентября 1993 г.) и Грузии (9 декабря 1993 г.) лишь подписали Протокол к Соглашению от 8 декабря 1991 г., однако парламенты этих государств никаких решений о ратификации указанных документов не принимали¹. Из этого следует, что парламент Азербайджана так и не принимал решения о выходе из Договора об образовании СССР (в отличие от Грузии, которая денонсировала Договор 1922 г. решением парламента в марте 1990 г.).

В главе третьей «Международно-правовые проблемы правопреемства бывшего СССР» подвергнуты исследованию теоретико-правовые проблемы и основные термины правопреемства государств применительно к проблемам правопреемства бывшего Союза ССР, международно-правовые нормы и практика правопреемства государствами СНГ в отношении международных договоров СССР, проблемы правопреемства государственной собственности и внешнего государственного долга, правопреемство государственных архивов бывшего СССР.

На основе содержания и выводов предыдущих глав исследования правовому анализу и обоснованию позиции автора подлежат следующие основные проблемы:

- установление даты правопреемства государств, т.е. момента перехода прав и обязанностей государства-предшественника, СССР, к его государствам-преемникам, союзным республикам: является ли такой момент общим для всех бывших союзных республик или он различен с момента принятия ими актов о государственной независимости или решения о выходе из состава СССР;
- определение категории правопреемства государств: произошел ли распад государства с образованием на его территории нескольких независимых государств или отделение частей государства (союзных республик) с образованием независимых государств, когда государство-предшественник продолжает существовать под другим наименованием. Это необходимо, прежде всего, для анализа концепции «Российская Федерация – государство-

¹ Там же (подлинники подписанного Протокола, ратификационный акт отсутствует).

продолжатель СССР», а также правопреемства в отношении международных договоров, т.к. положения Венской конвенции 1978 г. для этих случаев различны;

– решение проблемы применимости норм: международно-правовых либо внутригосударственных в отношении конкретных областей (правовой материи) правопреемства, решения по которым принимались до наступления события правопреемства государств. Среди таких областей это правопреемство территории, государственных долгов и внешних активов бывшего СССР.

Понятие и основные термины правопреемства государств применительно к проблемам правопреемства бывшего Союза ССР. В порядке уяснения терминологической точности следует остановиться на понятиях «государство-преемник» и «новое независимое государство». На территории бывшего Советского Союза возникли новые «государства-преемники» (что и закреплено во многих соглашениях в рамках СНГ) и к ним могут быть применимы соответствующие положения Конвенций 1978 и 1983 гг. (т.е. принцип сохранения обязательств в силе *ipso jure*), тогда как при правопреемстве в случае возникновения «нового независимого государства» в результате деколонизации применяется принцип *tabula rasa*.

Одним из базовых конвенционных терминов является «момент правопреемства государств». В постатейных комментариях Комиссии международного права ООН к проектам конвенций разъяснений содержания этого термина не содержится. Представляется, что момент правопреемства государств – это своеобразное *status quo*, фиксация прав и обязательств государства-предшественника в отношении предметов (материи) правопреемства на определенную дату, после которой они в этом зафиксированном положении подлежат переходу к государству-преемнику. Термин «момент правопреемства государств» можно сформулировать как «дата правомерного наступления события, порождающего правопреемство государств». Иными словами, это дата/момент правомерного наступления

юридически значимого факта, порождающего событие правопреемства государств. Словосочетание «дата правомерного...» выделено потому, что провозглашаемые, но неправомерные события (таковые накануне распада Союза ССР в 1990-1991 гг. были не единичными) не влекут за собой международно-правовых последствий и не порождают события правопреемства государств.

Подводя итог анализу базовых положений Венских конвенций 1978 и 1983 гг. и международно-правовой доктрины о правопреемстве государств относительно темы исследования, можно сделать следующие выводы. Применительно к правопреемству бывшего Союза ССР имела место категория разделения государства с прекращением существования государства-предшественника и образования на его территории государств-преемников; общим моментом правопреемства государств является 21 декабря 1991 г., а в отношении его внешнего государственного долга и активов – 1 декабря 1991 года. Применительно к прибалтийским республикам имело место категория отделения от государства-предшественника части его территории с образованием на ней государств-преемников, моментом правопреемства государств в данном случае является 6 сентября 1991 года. По существующему на эти даты состоянию конкретных предметов правопреемства права и обязательства бывшего Советского Союза как государства-предшественника подлежали переходу к его государствам-преемникам применительно к территориям бывших союзных республик.

Правопреемство международных договоров СССР его государствами-преемниками имеет заметные отличия от установившейся на протяжении XX века практики и международно-правовых обычаев. Так, после распада сложных государственных образований Норвежско-Шведской унии (1905 г.), Австро-Венгерской монархии (1918 г.), Объединенной Арабской Республики (1961 г.) разделившиеся государства заявляли, как общее правило, о сохранении в отношении них юридической силы договоров, заключенных в период существования союзного государства. При разработке проекта статей

Конвенции 1978 г. Комиссия международного права пришла к выводу, что хотя имеется некоторое различие в практике государств, эта практика является достаточно постоянной, чтобы обосновать наличие правовой нормы обычного характера следующего содержания: договоры, действующие на дату распада, должны оставаться в силе *ipso jure* в отношении каждого государства, образовавшегося в результате распада¹. Это положение нашло закрепление в ст.34 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. С учетом положений указанной статьи Конвенции 1978 года и «исходя из действующих обычных норм международного права» государства-преемники югославской (после ее распада в 1991-1992 гг.) и чехословацкой (1993 г.) федераций сделали официальные заявления о сохранении для них в силе всех международных договоров, заключенных федерацией и действовавших на дату их выхода или распада государства-предшественника.

В Соглашении о создании СНГ (ст.12) и Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991 г. было закреплено, что государства-участники Содружества «гарантируют выполнение обязательств, вытекающих из договоров и соглашений бывшего Союза ССР». Следовательно, констатируя факт прекращения существования Союза ССР, его государства-преемники (в лице государств-участников СНГ) одновременно гарантировали сохранение в силе заключенных СССР договоров. Главами государств СНГ 6 июля 1992 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании по вопросу правопреемства в отношении договоров бывшего Союза ССР, представляющих взаимный интерес. В Меморандуме в отношении многосторонних договоров СССР уже устанавливалось, что «...вопрос об участии в этих договорах решается...каждым государством-участником Содружества самостоятельно, в зависимости от специфики каждого конкретного случая» и содержания конкретного договора (п.1). Характерно, что ни в данном Меморандуме, ни в каких-либо иных соответствующих актах СНГ Венская конвенция 1978 г. даже

¹ Ежегодник Комиссии международного права. 1974. Том II, часть первая. Нью-Йорк, 1975. С.325-326.

не упоминается. От закреплённого в Соглашении о создании СНГ и Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991 г. принципа выполнения всех обязательств по договорам СССР всеми государствами-преемниками государства-участники СНГ перешли к реализации концепции решения вопроса о судьбе договоров СССР каждой стороной в отдельности, причем уже не в общем порядке правопреемства.

Правопреемство договоров наиболее полно и последовательно было осуществлено Россией. В ноте МИД РФ главам дипломатических представительств в Москве от 13 января 1992 г. сообщалось, что «Российская Федерация продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров, заключенных СССР» и была выражена просьба «рассматривать Российскую Федерацию в качестве Стороны всех действующих международных договоров вместо Союза ССР». Вместе с тем необходимо отметить, что Россия не может быть стороной всех договоров бывшего СССР по объективным обстоятельствам. Например, договоры о границах и режимах границы, заключенные СССР с Польшей, Ираном, Китаем (на среднеазиатском участке) в настоящее время затрагивают территорию не Российской Федерации, а сопредельных государств-участников СНГ. В этой связи фразу указанной ноты МИД России «рассматривать Россию стороной всех договоров СССР» юридически корректнее было бы закончить словами «...применительно к территории Российской Федерации».

Относительно участия Украины и Белоруссии в многосторонних международных договорах бывшего СССР вопросов не возникло – будучи членами ООН, они заключали их наряду с СССР и, соответственно, уже являлись их участниками. Что касается остальных государств СНГ, то они становились участниками таких многосторонних договоров главным образом путем *присоединения*, а не на основании уведомлений о правопреемстве. Об этом можно судить, например, по статусу многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный Секретарь ООН: Российская Федерация, Белоруссия и Украина значатся участниками договоров с даты их

заключения СССР, Белорусской ССР и Украинской ССР соответственно, а остальные государства СНГ не в порядке и с момента правопреемства (как, например, Чехия и Словакия, все государства-преемники бывшей СФРЮ), а с даты присоединения к договорам каждым государством в отдельности¹, при этом они и не упоминаются в общем списке государств-преемников. Более того, в доктрине некоторых государств Содружества высказываются своеобразные взгляды о том, что «каждое из государств СНГ индивидуально» решает вопрос об участии в договорах СССР как «*новое независимое государство*» на основании ст.17 Конвенции². Абсурдность отнесения события правопреемства бывшего СССР к категории образования новых независимых государств в результате деколонизации вызывает самые решительные возражения.

Пожалуй, единственным исключением из этой общей практики является факт участия в Женевских конвенциях о защите жертв войны 1949 г. и Дополнительных протоколах к ним 1977 г. Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Туркменистана в порядке правопреемства. Вместе с тем согласно справочным сведениям Международного Комитета Красного Креста³ в поступивших правительству Швейцарии меморандумах о правопреемстве указанные республики значатся в качестве государств, не сделавших никаких оговорок к Женевским конвенциям 1949 г. и Протоколу I 1977 г. Однако согласно установившейся межгосударственной практике правопреемства международных договоров⁴ в случае отсутствия в уведомлениях о правопреемстве Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Туркмении каких-либо специальных указаний в отношении оговорок, то все сделанные СССР

¹ См., например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Венские конвенции о дипломатических и консульских сношениях 1961 и 1963 гг., Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. и т.д.

² Хакимов Р.Т. Международно-правовые вопросы признания и правопреемства Республики Узбекистан. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Кафедра международного права Университета мировой экономики и дипломатии. Ташкент, 1995. С.12.

³ Знакомьтесь – МККК. Женева, МККК. 2000. С.50.

⁴ См.: Ежегодник Комиссии международного права. 1974. Том II, часть первая. ООН. Нью-Йорк, 1975. С.272-277.

оговорки к Женевским конвенциям 1949 г. и Протоколу I 1977 г. для них остаются в силе.

Кроме этого, некоторые государства Содружества не являются участниками целого ряда заключенных СССР общих многосторонних договоров, представляющих значительный интерес для международного сообщества в целом и закрепляющих, в том числе, общепризнанные принципы и нормы международного права. Таким образом, процесс правопреемства в отношении многосторонних договоров бывшего СССР имеет заметные отличия от сложившейся практики правопреемства государств, решался каждым государством СНГ (кроме России, Украины и Беларуси) по собственному усмотрению и в ряде случаев без учета соответствующих международно-правовых норм обычного характера и положений Венской конвенции 1978 года. По существу этот процесс оказался аналогичным порядку правопреемства договоров новым независимым государством в результате деколонизации, а не категории правопреемства при разделении государства.

Проблемы правопреемства государственной собственности и государственного долга бывшего СССР в исследовании рассматриваются не отдельно, а в одном разделе и едином контексте, т.к. согласно заключенным соглашениям и практике правопреемства государств СНГ по данным вопросам был установлен принцип их взаимозависимости и взаимосвязанности.

Первым актом, затрагивающим вопросы внешнего советского долга, является Меморандум о взаимопонимании относительно долга иностранным кредиторам Союза ССР и его правопреемников от 28 октября 1991 г., подписанный в Москве заместителями министров финансов 7 ведущих западных государств и главами правительств восьми¹ бывших союзных

¹ Меморандум подписали Армения, Беларусь, Казахская ССР, Кыргызстан, Молдова, РСФСР, Таджикистан и Туркмения // Шохин А.Н. Внешний долг России. М., 1997. С.109.

республик¹. В Меморандуме устанавливался принцип «солидарной ответственности за долг», западные государства-кредиторы также предусматривали «проведение переговоров и заключение соглашения об участии в погашении долга на солидарной основе с Латвией, Литвой и Эстонией» (ст.3). 4 декабря 1991 г. представители правительств 8 бывших союзных республик² и СССР заключили путем подписания Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР. Договором определено, что «государственный внешний долг СССР означает любое финансовое обязательство, взятое СССР...в отношении другого государства, международной организации или любого иного иностранного кредитора». Для целей Договора дается определение активам СССР – «недвижимая и движимая государственная собственность СССР за пределами его территории, золотовалютные фонды и резервы СССР, инвестиции за рубежом, любые финансовые обязательства в отношении СССР».

Одно из ключевых положений Договора от 4.12.1991 г. устанавливалось в статье 3: отменялся принцип солидарной ответственности, закреплялся основополагающий принцип – *право* каждой стороны на получение причитающейся части Активов находится в прямой зависимости от выполнения *обязанности* своевременного погашения своей части Долга, а также устанавливались доли сторон, равные для Долга и Активов по состоянию на 1 декабря 1991 г. Представляется, что причина движущего мотива подписания данного акта раскрывается в ст.5: стороны отказались нести ответственность «по обязательствам СССР в случае их оформления после подписания настоящего Договора».

¹ В ходе переговоров 27-28 октября 1991 г. представитель Грузии пытался отказаться от участия своей республики в погашении финансовых обязательств СССР, представитель Молдавии настаивал на разделении внешнего долга СССР, а премьер-министр Украины В.Фокін неоднократно «по политическим мотивам порывался покинуть заседание». //Известия. 1991. 28,29 октября.

² Армения, Беларусь, Грузия, Казахская ССР, Кыргызстан, РСФСР, Таджикистан, Украина. Под Договором были перечислены и оставлены места для подписания всеми 15 бывшими союзными республиками и он был составлен «на русском языке в 16 аутентичных экземплярах» //Материалы правового департамента Исполнительного комитета СНГ.

Что касается внешнего долга СССР по состоянию на 1 декабря 1991 г., то его точная сумма официально никогда не была опубликована. В соответствии с Протоколом к Договору от 4.12.1991 г. сумма Долга на 1 ноября 1991 г. исчислялась в 81 млрд. долларов США. По данным Счетной Палаты РФ (со ссылкой на «Внешэкономбанк СССР»), внешняя задолженность бывшего СССР на конец 1991 г. составляла 96,6 млрд. долларов США¹. Активы СССР главным образом формировались за счет недвижимости за рубежом и задолженностей иностранных государств Союзу ССР. По предварительным данным Внешэкономбанка СССР, долги Советскому Союзу формально выглядели внушительно – 92,37 млрд. переводных рублей² (по курсу рубля к доллару США 1:0,6), но в основном они представляли собой «безнадежную задолженность» развивающихся государств – 44,431 млрд. рублей и социалистических стран – 47,941 млрд. рублей. В целях практического решения вопросов правопреемства в отношении государственной собственности и государственного долга бывшего СССР в рамках СНГ был заключен целый ряд договоров: Соглашение о собственности бывшего Союза ССР за рубежом от 30 декабря 1991 г.; Соглашение о дополнениях к Договору о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР от 13 марта 1992 г.; Соглашение по разделу активов и пассивов бывшего Госбанка СССР между центральными банками государств-участников Содружества Независимых Государств от 20 марта 1992 г.; Соглашение о распределении всей собственности бывшего Союза ССР за рубежом от 6 июля 1992 года. В указанных соглашениях подтверждались и развивались положения Договора от 4 декабря 1991 г., а также значительно расширялся список подлежащего разделу видов недвижимого имущества СССР за рубежом.

¹ Документ Счетной Палаты РФ № 01-1292/05-2 в адрес Государственной Думы РФ от 29 сентября 2004 г. // Государственная Дума ФС РФ. Вх. № 1.1-7811 от 30 сентября 2004 г.

² Из материалов дела Исполнительного Секретариата СНГ «Документы по общим вопросам правопреемства в отношении договоров, представляющих взаимный интерес, государственной собственности, государственных архивов, долгов и активов бывшего Союза ССР. Приняты на заседаниях Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств в 1992-1995 годах».

Деятельность Межгосударственного совета по наблюдению за обслуживанием долга оказалась безрезультатной. Согласно документально подтвержденным данным, за весь рассматриваемый период ни одно из государств Содружества, за исключением Российской Федерации, не перечислило на свой спецсчет во Внешэкономбанке ни одного цента для погашения своей части во внешней задолженности СССР. В условиях сложившихся обстоятельств главы государств СНГ подписали в Бишкеке 9 октября 1992 г. решение, согласно которому «вопросы, связанные с правопреемством в отношении долгов и активов бывшего Союза ССР, решать на двусторонней основе». В основе таких двусторонних соглашений подразумевался принцип «нулевого варианта расчетов», означавший отказ государства-контрагента России от права на свою часть собственности СССР за рубежом взамен на погашение Россией причитающейся этому государству доли во внешнем долге Союза ССР. В 1993-1994 гг. Российская Федерация подписала такие соглашения со всеми государствами СНГ. Их тексты, кроме некоторых изменений в соглашении с Украиной, являются полностью идентичными, в преамбуле перечислялись все заключенные договоры и соглашения в отношении правопреемства внешнего долга и активов бывшего СССР, соглашения подлежали ратификации сторонами. К настоящему времени все подписанные двусторонние соглашения, за исключением Украины, вступили в силу (последнее такое соглашение после ратификации его Грузией вступило в силу в 2001 г.). Таким образом, *отношения между Российской Федерацией и всеми государствами-участниками СНГ, кроме Украины, в вопросах правопреемства зарубежных активов и внешнего государственного долга бывшего Союза ССР являются полностью урегулированными.*

Аналогичное соглашение было подписано между Россией и Украиной 9 декабря 1994 г., которое Верховная Рада Украины не ратифицировала до настоящего времени. МИД Украины направил во многие государства мира т.н. «блокирующие ноты» и судебные иски в Великобритании и Дании с

притязаниями на часть зарубежной собственности бывшего СССР. В условиях отсутствия решения об отзыве своей подписи под Соглашением от 9 декабря 1994 г. указанные действия Украины фактически «прокидывают» подписанные соглашения и нарушают общепризнанные положения права международных договоров (до ратификации не совершать действий, которые бы лишали договор объекта и цели, ст.18 Венской конвенции 1969 г.). Российская сторона продолжает оплачивать в полном объеме украинскую часть внешнего долга СССР: по данным Внешэкономбанка СССР на 1 января 2003 г. эта сумма составляла 4,63 млрд. долларов США (без учета других форм регулирования, в т.ч. товарными поставками). В целом следует отметить искусственность и скрупулезность украинской стороны в отстаивании своих формальных прав, чего нельзя сказать о проявлении ею такого же подхода к выполнению своих корреспондирующих обязанностей по имеющимся соглашениям и договоренностям. Существующая проблема по данному вопросу в российско-украинских отношениях еще ждет своего разрешения.

Правопреемство иных видов государственной собственности и внутреннего долга бывшего Союза ССР было определено в Соглашении о взаимном признании прав и регулировании отношений собственности от 9 октября 1992 года, которое в разное время было подписано всеми государствами СНГ, кроме Азербайджана и Украины. С последней Россия подписала аналогичное двустороннее соглашение 15 января 1993 года.

Правопреемство государственных архивов бывшего СССР. Правопреемство государственных архивов, как следует из истории межгосударственных отношений и научных исследований по данной теме, является наиболее сложной и запутанной из всех проблем правопреемства государств. Исторически межгосударственные договоры, включающие положения об архивах, берут свое начало с эпохи средневековья: Туринский договор 1601 г. (между Францией и Савойей), Версальский договор 1769 г. (между Францией и Австрией о взаимной передаче архивов уступленных территорий), Конвенция об уступке территории 1867 г. (о передаче Соединенным Штатам

Аляски и имеющихся там архивов) и т.д. В целом государственные архивы могут рассматриваться как часть движимой государственной собственности, однако они представляют собой весьма особый случай в контексте правопреемства государств.

В Венской конвенции 1983 г. государственные архивы означают «совокупность документов любой давности и рода, произведенных или приобретенных государством-предшественником в ходе его деятельности»; это определение не имеет окончательной формы и является функциональным (для целей Конвенции). В целом содержание термина-понятия «архивы» относится к категории необычайно емких определений. Государственные архивы подразделяются на две основные категории – исторические (представляющие исторический и культурный интерес материалы и памятники) и административные (любые документы центральных и местных публичных административных органов, связанных с управлением территорией) архивы. Кроме этого существует проблема связи между этими архивами и территорией, затронутой правопреемством государств. Применительно к данному случаю выделяют два принципа: «территориального происхождения» архивов (созданные исключительно данной территорией или приобретенные ею) и принцип ««территориальной или функциональной связи» архивов (касающихся исключительно или главным образом данной территории). При правопреемстве государственных архивов также сложился «принцип целостности архивов». Центральные архивы разделившегося государства распределялись между государствами-преемниками только в том случае, если они были делимы, т.е. это не приводило к нарушению целостности фондов.

Однако даже специалистам по архивному делу порой достаточно сложно прийти к единому мнению относительно применения того или иного принципа правопреемства государственных архивов. Пожалуй, самым ярким примером этому является случай с распадом Австро-Венгерской монархии на Австрию, Венгрию, Королевство сербов, хорватов и словенцев, Румынию, Чехословакию

и передачу территорий к Италии и Польше. Несмотря на многочисленные заключенные соглашения, этот сложный спор о разделении архивов не был урегулирован не только к моменту подписания Венской конвенции 1983 г., но и остается таковым вплоть до сегодняшнего дня¹. После распада СФРЮ проблема разделения ее архивов (главным образом административных) между государствами-преемниками также не разрешена до настоящего времени. Редким исключением является прецедент «бархатного правопреемства» бывшей Чехословакии, где все архивы были разделены по принципу территориального нахождения. Из всех областей правопреемства государств именно преемство государственных архивов является наиболее сложной, запутанной и трудноразрешимой проблемой, сопряженной с многолетними спорами и претензиями между государствами-преемниками. И главным образом это связано с разделением исторических архивов или проблемы их целостности, т.к. неделимые административные фонды в настоящее время легко можно копировать.

На фоне изложенного остается лишь констатировать, что, казалось бы, самый трудный вопрос о правопреемстве архивов государствами-преемниками бывшего СССР на удивление был урегулирован достаточно быстро и полностью. Это стало возможным благодаря заключению в рамках СНГ базового Соглашения о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего Союза ССР от 6 июля 1992 г. и двусторонних договоров между Российской Федерацией со всеми бывшими союзными республиками. По Соглашению от 6.07.1992 г. в целях избежания возможных споров и претензий стороны обязались: 1. Исходя из принципа целостности и неделимости фондов, образовавшихся в результате деятельности высших государственных структур бывших Российской Империи и Союза ССР, которые хранятся в государственных архивах, находящимися за пределами их территорий, не претендовать на право владения этими комплексами документальных материалов. 2. Взаимно признать осуществленный в

¹ По свидетельству ответственных сотрудников по правовым вопросам посольства Австрии в Москве.

соответствии с их национальным законодательством переход под их юрисдикцию государственных архивов и других архивов союзного уровня, включая государственные отраслевые архивные фонды бывшего Союза ССР, находящихся на их территории.

На постсоветском пространстве имеются единичные случаи постановки вопроса о т.н. «перемещенных архивах». Так, в Федеральную архивную службу Российской Федерации обращались архивные ведомства прибалтийских государств с запросом о возвращении им архивных материалов КГБ этих республик, частично вывезенных в КГБ СССР в конце 80-х годов. Архивное ведомство Узбекистана обращалось с аналогичным запросом в отношении следственных материалов МВД СССР по т.н. «хлопковому делу» 80-х годов. Однако эти обращения не могли быть удовлетворены в силу положений действующих двусторонних соглашений: могут запрашиваться только те материалы, которые «не содержат ... государственной тайны или сведений, не подлежащих опубликованию» (ст.3 типовых двусторонних соглашений).

В рамках СНГ сотрудничество в области архивного дела главным образом строится на базе двусторонних межгосударственных соглашений, заключаемых между архивными ведомствами сторон. Российская Федерация в разное время подписала такие типовые соглашения со всеми государствами бывшего СССР, включая прибалтийские республики. Таким образом, проблема правопреемства государственных архивов в отношениях между государствами-преемниками бывшего СССР не породила никаких споров или претензий и является полностью урегулированной.

В главе четвертой исследования «Правопреемство государств в областях, не урегулированных международным правом» анализируются теоретические аспекты правопреемства государств в некодифицированных областях и концепция «Российская Федерация как государство-продолжатель СССР».

В Венских конвенциях 1978 и 1983 гг. кодифицированы нормы о правопреемстве государств в конкретных областях: в отношении договоров, государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов. А существуют ли иные сферы, т.е. той правовой материи, в отношении которой наступают последствия правопреемства ?

Правопреемство государств в отношении членства в международных организациях фактически существует, но при этом устойчивая и единообразная практика, а тем более нормы общего международного права, отсутствуют. В рамках ООН, например, Индия продолжила членство в Организации, а отделившийся от нее Пакистан проходил процедуру приема. После выхода из состава ОАР Сирии она продолжили членство в ООН, однако после разделения федерации Мали на Сенегал и Республику Мали они принимались в качестве новых членов Организации, то же самое произошло после разделения ЧССР на Чехию и Словакию. После прекращения существования СССР одно из государств-преемников, Российская Федерация, продолжила его членство в системе органов ООН, а остальные бывшие союзные республики, кроме Беларуси и Украины, вступали в Организацию в качестве ее новых членов. Вместе с тем после выхода из состава СФРЮ четырех республик (они прошли процедуру приема в ООН) ее оставшаяся часть, в то время Федеративная Республика Югославия, с 1992 г. придерживалась позиции «автоматического продолжения членства в ООН», но по решению ГА ООН она была принята в качестве нового члена Организации только 1 ноября 2000 г. Практика в этой области специализированных учреждений ООН (МОТ, ИКАО, ВПС, МСЭ, ВОЗ,) несколько иная. Таким образом, решение по данному вопросу принимаются каждой международной организацией в каждом отдельном случае. В связи с этим кодификация указанной сферы навряд ли целесообразна и вообще возможна.

Каждому государству присущи три основных компонента: население, территория и власть. И поскольку государство-преемник наследует два материальных компонента, население и территорию, то на них также должны

распространяться и последствия правопреемства государств. Что касается *проблемы гражданства населения, затронутого правопреемством государств*, то уже начиная с конца XIX-го века этот вопрос получил широкое рассмотрение в правовой доктрине¹, судебной практике, закрепляется в национальном законодательстве государств-преемников после разделения СФРЮ и ЧССР. Можно предположить, что в данной сфере сложилась достаточно устойчивая практика: на смену принципа автоматического гражданства при трансферте территории пришел принцип оптации, но при этом не должно возникать ситуации безгражданства. Комиссия международного права после рассмотрения пяти докладов подготовила в 1999 г. Проект статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств². В преамбуле Проекта в общем виде презюмируется, что хотя вопросы гражданства в основном регулируются внутренним правом, компетенция государств в данной сфере может осуществляться только в пределах, устанавливаемых международным правом. В ключевой статье 1 Проекта излагается главный принцип, из которого вытекают остальные проекты 27-ми статей – признание права на гражданство в конкретном контексте правопреемства государств: «Любое лицо...имеет право на гражданство по крайней мере одного из затрагиваемых государств». Такой принцип был реализован со стороны всех бывших союзных республик, кроме Латвии и Эстонии³.

Правопреемство государств в отношении территории. Территория любого государства определяется его границами, которые в большинстве случаев закреплены в международных договорах либо установлены внутренним правом – это т.н. «административные границы» между государством-предшественником и государством-преемником или между

¹ См.: О'Коннелл Д. Правопреемство государств. М., 1957. С.357 ; Международное публичное право. Учебник. Под ред. Бекяшева К.А. М., 1998. С. 128-130.

² Комиссия международного права. Доклад о работе ее пятьдесят первой сессии (3 мая – 23 июня 1999 года). Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Пятьдесят четвертая сессия. Дополнение № 10 (A/54/10). Нью-Йорк, 1999

³ Об этом см.: Аксенов А.Б. О гражданстве в связи с правопреемством государств. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. Казань, 2005. С.19.

государствами-преемниками. В первом случае в международном праве существует общепризнанное положение о том, что правопреемство государств как таковое не затрагивает границ, установленных международным договором (ст.11 Венской конвенции 1978 г. и ст.62 Венской конвенции 1969 г.). Однако не простая ситуация возникает при преемстве границ, установленных внутренним правом государства-предшественника. С такой сложной проблемой, из последних случаев правопреемства государств, столкнулись государства-преемники бывших югославской и советской федераций (вопрос рассмотрен в главе I исследования). В итоге при наступлении события правопреемства государств правопреемство в отношении территории фактически существует. Однако кодификация данной сферы представляется не целесообразной по следующим основаниям. 1. В общем международном праве уже существует общепризнанная норма о том, что правопреемство государств не затрагивает установленных международным договором границ между третьим государством и государством, затронутым событием правопреемства. 2. Границы между государством-предшественником и государством-преемником (при отделении части территории государства) или между государствами-преемниками (при распаде государства) подлежат установлению только затрагиваемыми правопреемством государствами. Поэтому даже в случае кодификации такие нормы могут носить только общий и неизбежно отсылочный характер.

Вопрос о правопреемстве государств в отношении обычных норм международного права. Проблема правопреемства международных обычаев в современной теории международного права является весьма мало исследованной и единства мнений в ней не наблюдается. Представляется, что подход к данному вопросу должен основываться на теории современного международного права. Международные обычаи являются одним из источников или видов норм международного права, также как и международные договоры. И поскольку последние являются одним из предметов («правовой материей») правопреемства государств, то таким же

предметом, вероятно, могут быть и международные обычаи. Очевидно, что событие правопреемства государств не затрагивает императивных норм общего международного права, которые независимо от своей формы (конвенционные или обычные) обязательны для всех государств мирового сообщества¹. Указанное также распространяется и на общепризнанные принципы общего международного права (обязательства *erga omnes*), в том числе обычного происхождения, они обязательны для выполнения всеми государствами, включая и государства-преемники. Доказательством этому, в частности, может служить решение Международного Суда ООН от 11 июля 1996 г. по делу «Босния и Герцеговина против Югославии»². Невыполнение государствами-преемниками таких норм может поставить под угрозу стабильность межгосударственных отношений и международный правопорядок в целом. Международные обычаи иного характера являются диспозитивными (*jus dispositivum*). Представляется, что государство-преемник при определении своей позиции по данному вопросу может исходить из межгосударственной практики, сложившейся в отношении правопреемства международных договоров, т.е. на основании принципа *tabula rasa* или *ipso jure*. По всей вероятности, к государству-преемнику могут иметь отношение те обычаи, в формировании которых участвовало государство-предшественник либо оно имело практику их применения. В целом же в современном международном праве в отношении правопреемства международных обычаев диспозитивного характера отсутствуют не только нормы, но и сколько-нибудь устойчивая практика, которой могли бы руководствоваться государства-преемники.

С учетом изложенных положений представляется обоснованной постановка вопроса о том, что при наступлении события правопреемства государств помимо кодифицированных областей *предметами правопреемства*

¹ Г.И.Тункин отмечал: «...императивные принципы являются обязательными для всякого вновь возникающего государства». //Курс международного права. В 7 тт. Т.1. М., 1989. С.198 ; также см.: Власова Л.В. Правопреемство государств в отношении договоров. Минск, 1982. С.61.

² Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia). Order of 11 July 1996. // ICJ Rep. (1996). Para.23,31.

также являются: *членство в международных организациях* (применительно к государству-преемнику), *гражданство населения и территория* затрагиваемых правопреемством государств. В указанных областях поведение государства-преемника должно быть основано не на принципе *tabula rasa*, а с учетом сложившейся практики межгосударственных отношений и исходя из имеющихся международно-правовых норм. Событие правопреемства государств не затрагивает международные обычаи, содержащие императивные нормы и другие общепризнанные обязательства *erga omnes* (или иначе их «автоматическое правопреемство»); правопреемство в отношении иных обычных норм международного права должно осуществляться в соответствии с практикой преемства норм международного договора.

Теоретико-практические вопросы категории «Российская Федерация – государство-продолжатель СССР». При наступлении события правопреемства государств все страны мира подразделяются на 3 категории: государство-предшественник, государство-преемник и третье государство (не затронутое ситуацией правопреемства). Такая общепризнанная конструкция сложилась в результате длительной практики межгосударственных отношений, получила обоснование в доктрине и закреплена в Венских конвенциях о правопреемстве государств 1978 и 1983 гг. Однако практика правопреемства бывшего Советского Союза имела свои особенности и породила новую категорию.

Вскоре после принятия в декабре 1991 г. Алма-Атинских соглашений о прекращении существования СССР уже к началу 1992 г. в официальных заявлениях ряда иностранных государств в отношении Российской Федерации был употреблен термин «государство-продолжатель». Такой статус за Россией в дальнейшем был признан со стороны абсолютного большинства государств мира в форме принятия официальных актов или молчаливого согласия. Концепция «продолжательства» применительно к России оказалась политически целесообразной и удобной в практическом плане, но в доктринальном отношении породила целый ряд вопросов.

В международно-правовой литературе термины «продолжительность» и «континуитет» в последнее время нередко употребляются как тождественные понятия, при этом Россия, якобы, является «континуатором» или «осуществляет континуитет» бывшего СССР. Может ли концепция продолжительности происходить из теории континуитета? Доктрина континуитета получила с конца XIX века широкое распространение в западной правовой науке и рассматривалась в контексте международной правосубъектности государств. Под континуитетом подразумевается тождественность и непрерывность государства как международной личности, когда при неизменности его территории и населения происходила смена власти. В случае «перерыва» международной личности государства или его прекращения как субъекта международного права континуитет исключается. В международно-правовой науке давно сложилось убеждение, что континуитет исключает прекращение существования международной правосубъектности государства («непрерывность международной личности») и правопреемство государств (т.е. правовые последствия события правопреемства).

Констатация факта прекращения существования Союза ССР зафиксирована в многочисленных соглашениях СНГ, распад СССР широко признан международным сообществом, а позиция о прекращении его существования в качестве субъекта международного права доминирует и в отечественной, и западной правовой науке. Статус всех стран-участников СНГ, в т.ч. и России, с формулировкой «государства-правопреемники бывшего СССР» был признан и закреплён в целом ряде соглашений. В соответствии с заключёнными в рамках СНГ соглашениями и фактически на принципах правопреемства был осуществлён раздел внутренней государственной собственности бывшего СССР. В этой связи считать «континуитет» и «продолжительность» тождественными понятиями или употреблять в отношении России термин «континуатор» оснований не имеется, доктринальные расхождения по данной проблеме являются непримиримыми. По мнению автора, *концепция продолжительности* не

укладывается в традиционную теорию правопреемства, она является порождением события правопреемства бывшего СССР и должна рассматриваться в качестве новой правовой категории.

Становление и развитие «продолжательства» схематично происходило следующим образом. Вопрос о замене Россией членства СССР в системе органов ООН, в т.ч. в качестве постоянного члена Совета Безопасности, и других международных организациях был решен главами государств СНГ 21 декабря 1991 г. (решений по другим аспектам международных правоотношений бывшего СССР тогда не принималось). К началу января 1992 г. представительства и учреждения иностранных государств при органах власти бывшего СССР путем официальных уведомлений, минуя порядок переаккредитации, были преобразованы в их представительства при соответствующих органах власти Российской Федерации. Аналогичным образом советские представительства в иностранных государствах и при международных организациях были преобразованы в российские. МИД России 13 января 1992 г. направил главам дипломатических представительств в Москве ноту, в которой сообщалось, что Российская Федерация продолжает осуществлять права и выполнять обязательства в отношении международных договоров, заключенных Союзом ССР, и соответственно будет выполнять функции депозитария вместо правительства бывшего СССР. Приобретение Россией статуса ядерной державы было осуществлено на основании Лиссабонского протокола от 23 мая 1992 г. и согласно решению глав государств СНГ от 6 июля 1992 г. Главами государств СНГ 9 октября 1992 г. было принято решение «по нулевому варианту расчетов» и вслед за этим заключены соответствующие двусторонние соглашения. 8 февраля 1993 г. принят Указ президента РФ «О государственной собственности бывшего Союза ССР за рубежом», в котором впервые употреблена формулировка «Российская Федерация, как государство-продолжатель СССР». В совокупности сфера унаследованных прав и обязательств свидетельствовала о качественных, системных изменениях в правовом положении Российской

Федерации – к ней перешли практически все правоотношения бывшего СССР с внешним миром. Следует также констатировать, что международно-правовая позиция самой России по вопросам правопреемства и соответственно ее статус развивались по формуле: *государство-правопреемник = государство-правопреемник и государство-продолжатель*¹ = *государство-продолжатель*.

Исходя из примера Российской Федерации, содержание «продолжательства» сводится к смене или автоматическому перенесению прав и обязательств государства-предшественника на государство-продолжатель в международных правоотношениях. Это относится к автоматическому преемству членства в международных организациях, участию в многосторонних договорах и выполнению функций их депозитария, смене «флага», т.е. наименования государства, дипломатических и иных представительств в иностранных государствах и при международных организациях, приобретению прав и несению обязанностей в отношении зарубежной движимой и недвижимой собственности государства-предшественника. В вопросах правопреемства в отношении иной государственной собственности, государственных архивов и внутреннего долга государства-предшественника положение государства-продолжателя может ничем не отличаться от правового статуса остальных государств-преемников. Фактически статус и правовое положение государства-продолжателя во многом схожи с ситуацией государства-предшественника, от которого отделяется часть или части его территории. Принципиальное отличие состоит в том, что в случае государства-продолжателя государство-предшественник признается прекратившим свое существование в качестве субъекта международного права.

В настоящее время статус Российской Федерации как государства-продолжателя СССР признан международным сообществом в целом – всеми международными организациями и депозитариями международных

¹ См.: О международно-правовом статусе России и других государств-участников СНГ как правопреемников СССР // Дипломатический вестник. 1992. № 3. С.29.

договоров и всеми государствами мира, кроме Австрии (частично) и Украины. Австрия не осуществляет регистрацию прав собственности на советскую недвижимость в своей стране на Российскую Федерацию «впредь до урегулирования этого вопроса в отношениях между Россией и Украиной». Непримируемая позиция Украины по данной проблеме остается в формате и контексте решения Совета глав государств СНГ в Киеве от 20 марта 1992 г.: «Признать, что все государства-участники СНГ являются правопреемниками прав и обязательств бывшего Союза ССР»¹. Украина подавала иски в суды Лондона и Копенгагена об оспаривании факта регистрации права собственности России на недвижимость бывшего СССР в Великобритании и Дании. Городской суд Лондона подтвердил право России на владение такой собственностью (но временно без права распоряжения). Высший суд Королевства Дания в 2007 г. иск Украины оставил без удовлетворения, сославшись на то, что заявление МИД Дании о признании статуса России как государства-продолжателя СССР является достаточным основанием для изменения титула собственника в отношении оспариваемого имущества. Представляется, что позиция Украины расходится с повсеместной практикой межгосударственных отношений и международных организаций, западноевропейской и российской доктриной международного права.

В Заключении подводятся основные итоги диссертационного исследования и отмечается, что содержащиеся в нем положения и выводы могут служить основой для дальнейших исследований по указанным в работе конкретным проблемам.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах автора:

Монографии:

¹ По данному вопросу см. заявление Украины в МАГАТЭ : IAEA. Record of GOV/OR Meeting 784. Para 91.

1. Распад СССР: международно-правовые проблемы. М., «Зерцало». 2005. 16 п.л.

Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК РФ:

2. Некоторые правовые вопросы заключения Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1999. № 4. 0,6 п.л.

3. Договор об образовании СССР 1922 г. – международно-правовое соглашение // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2000. № 3. 1,2 п.л.

4. К вопросу о праве союзных республик на свободный выход из СССР // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2000. № 4. 0,6 п.л.

5. Прекращение существования Союза ССР как субъекта международного права // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2000. № 5. 1,4 п.л.

6. К истории вопроса о государственной принадлежности Крыма // Московский журнал международного права. 2004. № 4. 0,7 п.л.

7. Первоначальное членство в ООН и советские союзные республики // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2005. № 1. 1,4 п.л.

8. О дате вступления в силу Устава ООН // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2005. № 2. 1,2 п.л.

9. Теоретические вопросы правопреемства государств и распад СССР // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2006. № 5. 1 п.л.

10. Правопреемство в отношении международных договоров СССР // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2006. № 6. 0,9 п.л.

11. О некодифицированных областях правопреемства государств // Московский журнал международного права. 2006. № 4. 0,75 п.л.

12. Правопреемство государственной собственности и внешнего долга бывшего Союза ССР // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2007. № 1. 1,3 п.л.

13. Международно-правовые последствия практики изменений территорий советских союзных республик //Международное право. International Law. М., 2007. № 2. 1,43 п.л.
14. Правопреемство государственных архивов и распад СССР //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2007. № 3. 0,8 п.л.
15. Категория «Российская Федерация как государство-продолжатель СССР»: теоретико-практические вопросы //Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2008. № 2. 1,1 п.л.
16. К вопросу о праве советских союзных республик на самостоятельность в международных отношениях //Конституционное и муниципальное право. 2009. № 7. 0,8 п.л.

научные статьи, опубликованные в других изданиях

17. On Ukrainian and Belorussian Membership in the United Nations and Entry of the United Nation Charter into Force //Sudebnik/Судебник. London, 2004. Volume . Issue 3. 2 п.л.
18. Образование Содружества Независимых Государств и правопреемство //Международное право. Учебник. Отв. ред. Шестаков Л.Н. (§ 7 гл. 4). М., 005. 0,2 п.л.
19. On Entry into Force of Constitutive Acts and Membership in the Commonwealth of Independent States. (Выступление на международной конференции, посвященной 100-летию со дня рождения Г.И.Тункина. Москва, 2006 г.). //Sudebnik/Судебник. London, 2006. Volume 11. Issue 3-4. 0,31п.л.
20. Теоретични въпроси във връзка с правопреемството на държавите и западането на СССР //Международна политика. Книжка втора. Благоевград, 007 (Издание Юго-западного университета «Неофит Рилски»,Болгария). 1п.л.
21. Правопреемство государств в областях, не урегулированных международным правом. Тезисы выступления // 60 лет кафедре международного права МГЮА им. О.Е.Кутафина. Материалы научно-практической конференции. М., 2009. 0,25 п.л.

22. Autonomy of Soviet Socialist Republics in International Law //Russian Law: Theory and Practice. М., 2009. № 3. 0,6 п.л.

23. Руската Федерация — държава продължител на СССР като нова категория на правопримство между държавите //Международна политика (Издание Юго-Западного университета «Неофит Рилски»). Благоевград (Болгария), 2009. Книжка Трета. 1,1 п.л.

24. О новых понятиях и категориях правопреемства государств: теоретико-практические вопросы //Журнал международного права и международных отношений. Минск, 2010. №1. 1 п.л.

Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»

ПД № 1-00007 от 25.09.2000 г.

Подписано в печать 23.04.2010

Тираж 100 экз. Усл. п.л. 3,5

Печать авторефератов (495)730-47-74, 778-45-60