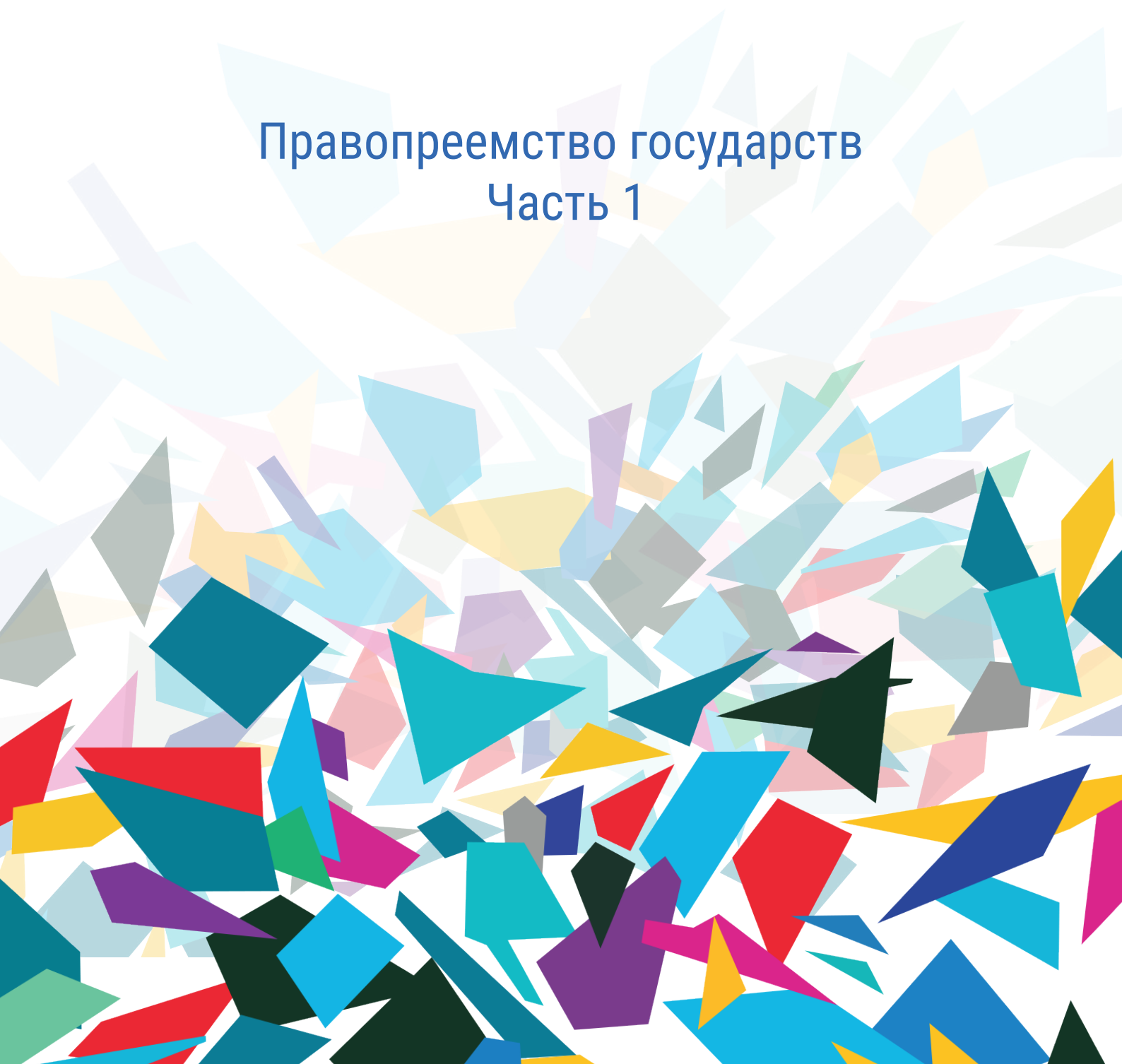




МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, II

Правопреемство государств
Часть 1





Политические структуры не вечны. Они зачастую меняются. Появляются новые государства, исчезают старые. Государства создают федерации, объединяются, распадаются или же переходят по наследству. Международное право регулирует такие события для минимизации нарушений в результате таких событий и нестабильности. В результате таких изменений после Второй Мировой войны было образовано свыше 100 новых независимых государств.

Вообще, во время уничтожения политической независимости на отдельной территории и для международного права, и для мирового сообщества возникают сложные проблемы. К примеру, каково может быть влияние для нового государства международных соглашений и договоров, подписанных прежним государством. Изменяется ли автоматически гражданство жителей страны? Что станет с государственной собственностью прежнего государства? Расплатится ли новообразованный орган с долгами прежнего органа? Мы постараемся в ходе лекции дать исчерпывающие ответы на эти вопросы.

Проблема правопреемства государства может возникнуть при нескольких ситуациях. Эти события считаются отражением пути получения политической независимости этим государством. Например, при деколонизации территориального единства или ее части, при сецессии (отделении), аннексии или же при слиянии. В последнем предложении не совсем понятно, что такое сецессия: это выход из состава государства (чаще, федеративного) какой-либо его части (обычно, субъекта федерации). При всех этих случаях прежнее государство полностью или частично демонтируется и на его месте создается новое государство или создаются ряд государств. Это, в свою очередь, приводит к возникновению вопросов касательно передачи прав и обязанностей. Тем не менее, вопрос о правопреемстве государства не затрагивает обычных прав и обязанностей государств по международному праву. Вопрос о правопреемстве государства следует отличать от правопреемства правительств, а именно от правопреемства после революции.

Правопреемство государства – очень сложный вопрос в международном праве. Нормы данной отрасли, в основном, созданы по отношению к конкретным политическим переменам. Такие политические перемены в международном сообществе не повторяются. К примеру, по утверждению арбитражной комиссии, созданной на Югославской конференции: «В международном праве положения, касающиеся правопреемства государства, полностью сформированы. Положения Венской конвенции 1978 и 1983 годов должны быть использованы на определенном уровне по каждому конкретному делу». А Федеральный Верховный суд Германии в деле *Espionage Prosecution* утверждал, что «правопреемство государства в современном международном праве является одной из самых спорных проблем».

По утверждению М. Шоу, правопреемство на международном уровне регулируется международным правом. В данном случае есть две конвенции:

Первая – Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 года, она вступила в силу в 1996 году;

Вторая – Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 года.

Она еще не вступила в силу. Большинство норм этих двух конвенций находят отражение в современных международных правовых нормах. Правопреемству государства вкратце можно дать следующее определение: это – переход обязанностей и прав от одного государства другому или смена одного государства другим государством с тем, чтобы последнее могло нести ответственность за международные отношения какой-либо территории. Развитие государственности неразрывно связано с проблемами признания или непризнания правопреемства. Многие зависят от конкретных ситуаций. К примеру, два государства объединяются для того, чтобы организовать одно государство; напротив, одно государство берет в свой состав другое государство; одно государство получает территорию другого государства: полученная территория другого государства может быть использована для образования нового государства; в результате распада или демонтажа государства создаются два или несколько государств; в результате колонизации образовывается новое государство. Признание государства и согласие также играют важную роль.



Правопреемство и континуитет

В первую очередь, необходимо определить, является ли новое государство действительно новым, в корне отличающимся от прежнего, или же это континуитет, имеющий небольшое отличие. Например, Индия является континуитетом Британской Индии, а Пакистан – совершенно новое государство. Сербия – преемник Югославии, а Израиль – государство, отличающееся от Палестины, имеющей мандат Британии. Отделение территории от существующего государства путем сецессии (отделения) не повлияет на континуитетный характер этого государства, даже если его территориальные размеры и численность населения уменьшились. Хорошим примером этого может стать положение Пакистана после обретения государством Бангладеш независимости. В таком случае прежнее государство остается в своем положении, его прежние права и обязанности не меняются, только приостанавливаются права и обязанности по отношению к сецессированной или отделенной территории. Когда государство полностью распадается, его территория делится на несколько государств и его прежние права и обязанности передаются этим государствам. В данном случае для выяснения того, был ли континуитет или преемственность, необходимо выявить классические признаки государства. Кроме того, необходимо учитывать правовой статус сторон и подход третьих государств и международных организаций к этим сторонам.

Этот вопрос возник в связи с событиями, касающимися распада Советского Союза и Югославии. После распада Советского Союза Российская Федерация стала континуитетом СССР. Членство СССР в ООН осталось у Российской Федерации. Решение лидеров стран – членов Содружества Независимых Государств, принятое 21 декабря 1991 года о том, что «Россия занимает место СССР в ООН, в том числе членство в Совете Безопасности и в других международных организациях переходит России» имеет важное значение. Несмотря на то, что документы, принятые в 1991 году Содружеством Независимых Государств, не соответствовали полностью континуитету России, все поддержали тот факт, что Россия является континуитетом СССР (в виде измененных границ) и это сформировалось в виде международной практики.

Проблема правопреемства возникает и во время объединения государств. Одним из примеров образования государства в результате объединения служит объединение Йеменской Арабской Республики и Йеменской Демократической Республики. В соглашении между двумя государствами, подписанном 22 апреля 1990 года, говорится, что «Образование Йеменской Республики может быть реализовано посредством объединения двух государств в новое государство под новым названием». Объединение государств может также быть достигнуто путем присоединения к себе одним государством другого государства. В этом случае второе государство аннулируется, и первое государство становится континуитетом с увеличенными территорией и численностью населения. Именно так обстояло дело в Германии.

Правопреемство договоров

Договоры являются основой прав и обязанностей, начиная простыми и заканчивая важными вопросами в международной правовой системе. Договор создается, опираясь на существующие до этого времени и стабильные *acta sunt servanda* нормы и на нормы обязательных сил договора. Договоры можно рассматривать, разделяя их на следующие категории:

1. Многосторонние договоры, в том числе, договоры специальной категории, касающиеся международных прав человека;
2. Договоры, касающиеся территориальных режимов и определения;
3. Двусторонние договоры;
4. Договоры, касающиеся «политических» проблем.

Нормы, касающиеся правопреемства в отношении договоров, были приняты в 1978 году и вступили в силу в 1996 году и считаются нормами международного обычного права.



Что касается соглашений о правопреемстве, то в Конвенции написано, что «в международных правовых положениях утверждено, что такие соглашения не влияют на интересы третьей стороны». Даже то, что «одностороннее заявление государства, ставшего преемником, не может в одностороннем порядке влиять на права и обязанности этого государства, а также на права и обязанности третьего государства».

Категории договоров: территориальные, политические и другие

Договоры в вопросах правопреемства, в основном, рассматриваются в трех категориях. Первая категория – договоры о территории. В этих договорах определены права и обязанности, связанные с одной конкретной территорией. В качестве яркого примера этого можно указать договоры, определяющие границы территории.

В Венской конвенции 1978 года указано, что «правопреемство государства не влияет на:

- Определенные договором границы;
- Обязанности и права, определенные в договоре по отношению к границам».

Поэтому, когда затрагивается вопрос о правопреемстве, необходимо обратить внимание не на договор о границах, а, напротив, на границы, указанные в договоре. Международный трибунал в деле Eritrea/Yemen указал, что договоры о границах и территории, подписанные между двумя государствами, «напрямую относятся к интересам третьего государства, потому что эти договоры являются договорами особой категории с признаками *erga omnes*».

Политические договоры касаются вопросов режима и политических направлений данного режима на определенной одной территории. К примеру, договоры об образовании союза, дружбе и нейтралитете. Такие договоры не являются обязательными для государства-преемника, ибо они – договоры, созданные в тесной связи с государством, которое перестало существовать. Однако есть трудности в определении вопросов применения политических договоров, определения их границ государства-предшественника.

Общие для всех нормы правопреемства не указываются в договорах, кроме территориальных и политических договоров, поэтому необходимо тщательно изучить другие договоры с точки зрения конкретного положения и провести экспертный анализ и с учетом реакции третьих государств в отношении этих договоров.

Наблюдается, что современная практика, в основном, основывается на Венской конвенции 1978 года. Согласно этой конвенции, «в момент принятия государством преемственности договоры, примененные на территории прежнего государства, полностью подходят и государствам, образованным в результате распада данного государства».

Однако есть ситуации, когда эта норма не применяется. Например, она не применяется, когда государства пришли к другим соглашениям между собой и в договоре указано по-другому; и приостанавливается, когда применение договора по отношению к государству-преемнику противостоит объекту и целям данного договора или ситуация с исполнением договора коренным образом изменена.

Поглощение и слияние

Когда одно государство поглощает другое государство (к примеру, когда в 1990 году Федеративная Республика Германия присоединила к себе Германскую Демократическую Республику), оно не считается новым государством; присоединившее государство становится больше, а присоединенное государство исчезает. Если в данной ситуации международные договоры присоединенного государства имеют политический характер, то государство теряет силу с момента его расформирования, а территориальные договоры, определяющие его границы, остаются в силе. Другие договоры также могут рассматриваться, как утратившие силу. Что касается договоров поглощающего государства, они продолжают действовать и будут распространяться на территорию поглощенного, присоединенного государства.



Бывает, такое состояние противоречит интересам сторон. Например, когда произошло объединение Германии, в статье 11 приложения № 1 к Договору об объединении 1990 года было записано: «Некоторые договоры Федеративной Республики Германии, особенно связанные с НАТО, не пригодны на территории Германской Демократической Республики».

В соответствии со статьей 31(1) Венской конвенции о правопреемстве в отношении договоров предусматривается, что «когда два или несколько государств объединяются и образуют одно государство-преемник, международные договоры остаются в силе, если между одними из государств-преемников нет других договоров или не противостоят объекту и целям договора, а также, если не меняют полностью положение об исполнении договора».

Уступка территории одного государства другому

Когда часть территории одного государства переходит другому государству, применявшиеся до этого времени договоры, касающиеся данной территории, теряют силу, и теперь на ней будут распространяться договоры второго государства. В статье 15 Венской конвенции о правопреемстве государствами договоров речь идет о подобных договорах. В данной статье говорится, что «если повторное применение договора на данной территории противостоит объекту и целям договора или коренным образом меняет исполнение договора, тогда этот договор не применяется по отношению к сецессированной территории». Практика государств также соответствует этому. К примеру, когда в 1898 году США аннексировали Гавайские острова, то они объявили Бельгии, что договоры США будут применяться и по отношению к этим островам, что в дальнейшем торговые соглашения между США и Бельгией будут пригодны и на Гавайских островах. Также после 1919 года договоры Германии были непригодны по отношению к Эльзас-Лотарингии, и на этой территории стали применяться договоры Франции. Статья 15 повторяет эти обычные нормы. Тем не менее, и в данной сфере встречаются противоречия.

Отделение территории от существующего государства для образования нового государства или государств

Пути отделения и распада государств бывают различными. Объединившееся государство может вновь распаться на прежние составляющие части. Например, образованная в 1958 году Объединенная Арабская Республика в 1961 году вновь распалась на прежние государства Египет и Сирию. Также Федерация Мали распалась на несколько государств-преемников, бывших в его составе. В 1919 году Австро-Венгрия распалась таким же образом. Суверенное государство, сохранившее независимость после сецессии (отделения от него территорий, земель), несмотря на то, что его территория уменьшилась, остается полностью сохранившим международные права и обязанности. А образованное на сецессированной (отделившейся) территории новое государство освобождается от международных договоров, прав и обязанностей прежнего государства. В данном случае в связи с тем, что новое государство не подписывало международных договоров о соглашениях, оно применяет положение об отсутствии обязательной силы прежних договоров.

Когда Бельгия в 1830 году вышла из состава Нидерландов, свои взаимоотношения на международной арене она начала со статуса «чистого государства» или «с чистого листа». Также поступили и Куба, вышедшая в 1898 году из состава Испании, и Панама, отделившаяся в 1903 году от Колумбии. После того, как Финляндия по окончании Первой Мировой войны вышла из состава Российской империи, Великобритания и США объявили о том, что Финляндия свободна от международных обязательств России.



Новые независимые государства

После Второй мировой войны империи Европы, потеряв власть над своими колониями, начали распадаться. Процесс деколонизации на основе самостоятельной власти в международном праве привел к ряду перемен в международной правовой системе. В этот период в Венской конвенции о преемственности договоров была предпринята попытка придания освобожденным от колониальной зависимости государствам специального статуса. В Конвенции их назвали «государствами, получившими независимость», и указали, что эти «государства не обязаны в дальнейшем оставаться участниками договоров, которые имели силу в день получения преемственности, или признавать их обязательную силу». Такой взгляд был основан на традиционной формуле о статусе «чистого государства», государства «с чистого листа». Эту формулу использовали также новые государства, получившие независимость от США и Испании.

Новообразованные государства могли применить метод «срочного присоединения» к договору. Новое государство не обязано полностью сохранять официальные механизмы присоединения к договору. Как показано в статье 17 Венской конвенции, «новое независимое государство», принимая преемственность, может стать участником многосторонних договоров.

В этом плане, необходимо учесть, что в договоре не должно быть показано по другому или же применение договора по отношению к государству, получившему независимость, не должно противоречить целям и объектам договора. Кроме того, если для присоединения какого-либо государства к договору необходимо согласие других участников, тогда новому независимому государству другие государства должны дать свое согласие.

Некоторые колониальные державы, к примеру, Великобритания, создали специальные соглашения, дающие право новым независимым государствам использовать договоры, подписанные до момента принятия независимости. Несмотря на то, что такое соглашение имеет характер *res inter alio* по отношению к третьему государству, оно стало хорошим инструментом для регулирования взаимоотношений между колониальной державой и новым правительством. Новые независимые государства сделали одностороннее заявление о принятии преемственности. Такие односторонние заявления, в основном, являются пригодными в промежуточный период рассмотрения соглашений, но они не могут изменить договорные взаимоотношения между третьими странами.

Распад государства

В случае, когда государство в качестве субъекта международных отношений прекращает свое существование, и на его месте образуются два или больше государств, тогда политические договоры, исполнявшиеся этим государством, теряют свою силу.

На практике распад государства является чаще всего распадом «союзных государств», т. е. разделение объединенных государств. В качестве примера этому можно назвать образование в 1829-1831 годы Колумбии, в 1905 году – Норвегии и Швеции, в 1961 году – Объединенной Арабской Республики, в 1963 году – Родезии и Федерации Ньясаленд, в 1992 году – Чехии и Словацкой Республики. В таких ситуациях очень сложно назвать конкретные нормы, определяющие преемственность государства, потому что многое зависит от позиций государств. Каждое новое государство имеет право продолжить международные соглашения прежнего государства. Но такой подход может порождать противоречия.

В статье 34 Венской конвенции говорится, что «если государства не договариваются между собой иначе или же в соглашении нет других целей, также если не противоречит с объектом и целями соглашения, то договор, оставшийся от прежнего государства, считается соответствующим для государства-преемника». Ответ на вопрос: «Это и есть норма обычного права?» до сих пор не определен. Но в большинстве случаев этот вопрос регулируется посредством специальных соглашений. Например, после распада 1 января 1993 года Чехословацкой Федеративной Республики, Великобритания заявила, что «силы



договоров, подписанных Чехословакией, сохраняются между государствами-преемниками». В ситуации, касающейся Югославии, этот вопрос оставался очень сложным практически до 2000 года. В этом деле Федеративная Республика Югославия объявила себя континуитетом Югославской Социалистической Федеративной Республики. А другие государства, бывшие в составе ЮСФР, этот факт не признали. Как видим, в данной ситуации проблема регулирования правопреемственности упирается в политические установки, касающиеся другого государства-преемника, образованного заново или прежнего государства, являющейся третьей стороной.

Вопросы:

1. В каких случаях возникают вопросы касательно передачи прав и обязанностей государства?
2. Что такое континуитет?
3. На какие категории можно разделить правопреемство договоров? В чем особенность каждого?

Литература:

1. Сарсембаев М.А., Сарсембаев К.М. Международное право. Общая и особенная части: Учебник. Алматы: Жеті Жарғы, 2009. Тема 6.
2. Кулжабаева Ж.О., Международное публичное право. Общая и Особенная части. Алматы: Юридическая литература, 2006. Глава 4.
3. M. Craven, *The Decolonisation of International Law: State Succession and the Law of Treaties*, Oxford, 2007.
4. D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, 2 vols., 1967 M. N.