



МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, II

Правопреемство государств
Часть 2





Международные договоры по правам человека

На наших предыдущих лекциях мы говорили, что договор о территории имеет обязательную силу для государства-правопреемника. А могут ли так же быть обязательными и международные договоры о правах человека? Если такие условия имеют отношение к жителям территории государства-предшественника, то важны ли для государства-правопреемника?

Нет сомнений в том, что договоры по правам человека представляют собой довольно специфическую категорию договоров. В них устанавливаются обязательства государства перед своим народом, и зачастую предусматривается прямой доступ отдельных лиц к международным механизмам.

В деле *Barcelona Traction* суд провел различие между обязательствами государства перед международным сообществом в целом и обязательствами, возникающими по отношению к другому государству. Первые обязательства вытекают из запрещения агрессии и геноцида, а также из принципов и норм, касающихся основных прав человека, включая защиту от рабства и расовой дискриминации. С учетом важности таких прав все государства могут считаться юридически заинтересованными в их защите, то есть задачей *erga omnes*.

Поэтому суд более тщательно рассматривает международные договоры о правах человека, чем другие международные соглашения.

Теперь перейдем к основной теме нашей лекции – правопреемству государств.

В тех случаях, когда государство-участник договоров по правам человека либо полностью распадается, либо из него создается другое государство или государства, соблюдаются классические правила правопреемства. Здесь существует опасность того, что это может привести к ситуации, когда люди, ранее защищавшиеся такими договорами, лишаются такой защиты вследствие правопреемства государств.

Для решения таких вопросов Комиссия по правам человека 25 февраля 1994 года приняла резолюцию 1994/16, в которой она призвала государства-преемников, которые еще не сделали этого, подтвердить соответствующим депозитариям, что они по-прежнему связаны обязательствами по международным договорам по правам человека. Также комиссия подчеркнула особый характер договоров по правам человека, направленных на защиту прав человека и основных свобод. Кроме того, комитет призвал органы по защите прав человека «применять соответствующие договоры о защите прав человека в отношении государств-правопреемников» и секретариат ООН «подтвердить, что государства-правопреемники обязаны исполнить подписанные предыдущим государством договоры о правах человека до обретения ими независимости». Например, Международный суд рассмотрел вопрос о преемственности Югославии к Конвенции о борьбе с геноцидом на начальной стадии дела *Application of the genocide convention (Bosnia-Herzegovina v. Yugoslavia)*. В этом деле суд принял решение: потому как Босния и Югославия были участником Конвенции по борьбе с геноцидом, здесь нет необходимости изучать вопрос. Однако, по данной проблеме было высказано два различных специфических мнения. Судья Шахабуддин отметил, что для реализации объекта и цели Конвенции, когда каждая сторона не примет правопреемство, следует комментировать нормы Конвенции в соответствии с обязательствами, принятыми на себя по настоящей Конвенции при подписании предыдущего государства. А судья – Виранантри, выразил свое мнение, отметив, что согласно принципу современного международного права, преемственность к такому важнейшему договору, как конвенция о борьбе с геноцидом, должна применяться автоматически. Главная причина – в сфере защиты прав человека в период между распадом государства и образованием вновь возникшего государства не должно быть перерыва.

Таким образом, Европейский суд по правам человека придерживается мнения, что согласно основным правам человека, защищаемым международными договорами, распад государства в отношении каждого жителя, проживающего на этой территории, не имеет никакого отношения к нему.



Правопреемство по внедоговорным вопросам

Членство в международных организациях

Вопрос преемственности в членстве в международных организациях зависит от формы вновь созданного государства. Это связано с тем, сохранилось ли оно в прежней форме, или будет совсем другим государством.

Также это связано с требованиями, изложенными в уставе международной организации.

Когда государство распадается и на его месте созданы новые государства, они должны подать новые заявления на вступление в международные организации. Например, 19 января 1993 года вновь образованные Чешская Республика и Словакия были приняты новыми членами ООН.

Шестой (Юридический) Комитет Генеральной Ассамблеи ООН рассмотрел положение новых государств, формирующихся в результате разделения государств-членов, и проблему их членства в международных организациях. В результате он сформулировал следующие принципы:

Во-первых, в соответствии с правовыми принципами предполагается, что государство, которое является членом ООН, не перестает быть членом просто потому, что ее конституция или граница подверглась изменениям. А для прекращения членства государства все должны признать, что оно было отменено в порядке международного права.

Во-вторых, при создании нового государства, какой бы ни была территория и население, и независимо от того, являлось ли оно раньше в составе государства-члена ООН, оно не может в соответствии с системой Устава претендовать на статус члена организации.

В-третьих, каждое дело должно рассматриваться в зависимости от конкретной ситуации.

Правопреемство касательно активов и долгов

Соответствующее международное право в этой области основано на обычном праве. Венская Конвенция о правопреемстве в отношении государственной собственности, архивов и долгов 1978 года в настоящее время не вступила в силу, хотя большинство ее положений, за исключением положений, касающихся «новых независимых государств», отражают обычаи. Первичное правило в отношении распределения активов, включая архивы и долги, в ситуациях правопреемства состоит в том, что соответствующие стороны должны урегулировать такие вопросы по соглашению. Практически все нормы, сформулированные в Венской конвенции 1978 года, считаются действующими только в тех случаях, когда такое соглашение не достигнуто. Это было отмечено и арбитражной комиссией по делу о Югославии.

Государственное имущество

Согласно классическому правилу, только публичная собственность государства-предшественника автоматически переходит к государству-правопреемнику, но это, разумеется, ставит вопрос об определении публичной собственности. Разница между государственным и частным имуществом в определенной степени обусловлена концептуальными различиями публичного и частного права.

Эта разница отсутствует в системе англо-саксонского права. При этом обычно заключается конкретное соглашение о том, какое именно имущество представляет понятие имущества государства. Иногда без заключения такого соглашения необходимо будет обратиться к нормам муниципального права. Действительно, важно обращаться к нормам муниципального права, так как в международном праве не дано четкого определения таким понятиям. Например, конкретное определение государственных компаний и учреждений коммунального хозяйства не отражается в международном праве.



При этом следует обратиться к нормам муниципального права государства-правопреемника. Фактический характер имущества может дать только эта норма права. Кроме того, при наследовании справедливое решение можно принимать только исходя из этой нормы права. В статье 8 Венской конвенции 1983 года, на которую мы часто ссылались на предыдущих занятиях, «государственная собственность государства – предшественника» означает имущество, права и интересы, которые на момент правопреемства государств принадлежали согласно внутреннему праву государства – предшественника этому государству». Это определение в настоящее время становится обычной нормой.

А датой передачи имущества называют чаще всего тот день, который является днем обретения независимости. Однако могут возникнуть трудности в распределении активов и займов. Такие вопросы необходимо решать через соглашения между соответствующими сторонами.

Общепризнанным принципом международного обычного права является то, что публичная собственность государства-предшественника в отношении данной территории переходит к государству-правопреемнику. То есть существует определенная связь между государственной собственностью государства-предшественника и территорией, на которой находится имущество.

Однако, необходимо проводить различие между недвижимым и движимым имуществом. Государственное недвижимое имущество, находящееся на территории, к которой относится правопреемство, переходит к государству-правопреемнику. Это предусмотрено Венской Конвенцией 1983 года. Так сложилось и в практике государств. Это недавно подтвердила арбитражная комиссия по Югославии, а также подтверждено соглашением о вопросах преемственности Югославии 2001 года.

В случае недвижимого имущества, находящегося за пределами государства, традиционная практика государств предполагает, что в тех случаях, когда государство-предшественник продолжает существовать в несколько иной форме, это имущество должно оставаться у него. Исключениями могут быть ситуации согласия сторон об обратном. А когда государство-предшественник прекращает свое существование, его собственность, находящаяся за рубежом должна быть пропорционально разделена между государствами-преемниками.

Что касается движимого имущества, связанного с рассматриваемой территорией, то и в таких ситуациях территориальный принцип будет преобладать.

Венская Конвенция 1983 года предусматривает, что движимое государственное имущество государства-предшественника, связанное с деятельностью государства-предшественника в отношении территории переходит к государству-преемнику. Однако на практике могут возникнуть трудности с определением того, что может быть принято в качестве имущества, «предназначенного специально для территориальных целей».

Вопросы преемственности возникают в меньшем объеме, когда одно государство присоединяет другое. Потому что государство, присоединившее другое, берет на себя обязательства, как по его активам, так и по долгам. Такой вопрос также обсуждался при слиянии Германии. В статье 21 договора об объединении Германии говорится, что активы Демократической Республики Германии, используемые в административных целях, теперь станут Федеральным активом и будут использоваться в государственных целях на территории ГДР.

В целом, несмотря на некоторые конкретные и четкие нормы в этой сфере, каждая конкретная ситуация будет решена посредством специальных соглашений. Например, при распаде Чехословакии два государства-преемника согласились выделить активы и займы по доле в численности населения. А когда распался Советский Союз, Россия и другие государства-преемники в 1991-1992 годах заключили специальные Соглашения и разделили между собой активы и долги СССР. Из них доля согласована к распределению так: Россия – 61,34%, Украина – 16,37%.



Государственный архив

Архивы являются государственной собственностью с особыми характеристиками. Многие из них трудно разделить по своей природе, но их относительно легко дублировать. Архивы являются важной частью наследия общины и могут состоять из документов, нумизматических коллекций, фотографий и фильмов.

ЮНЕСКО уделяет особое внимание вопросам охраны и восстановления архивов и требует возвращения бесценного культурного наследия первоначальному владельцу.

В этой связи следует обратить внимание на статьи 149 и 303 Конвенции о морском праве 1982 года. Согласно статье 149, «Все археологические и исторические объекты, найденные в Районе, сохраняются или используются на благо всего человечества, причем особое внимание уделяется преференциальным правам государства или страны происхождения, или государства культурного происхождения, или государства исторического и археологического происхождения».

Государства обязаны защищать обнаруженный в море объект археологического и исторического характера и должны сотрудничать в этом направлении.

В Венской конвенции 1983 года архивы государства проводятся в день принятия преемственности и никакая компенсация ему не выплачивается. Только архив третьего государства, расположенного на территории этого государства, не переходит к государству-наследнику. Если часть территории государства перешла в другое государство без какого-либо соглашения, архив должен перейти в государство, которое будет управлять этой территорией в будущем, так как этот архив необходим для эффективного управления этой территорией. Эта норма с небольшими изменениями применяется в случае, когда государство приобрело новую независимость. Образованный во время зависимости как архив колониального государства, по отношению к этой территории он переходит в собственность государства-правопреемника. Здесь речь идет об архивах, хранящих исторические документы до преемственности, документы центрального правительства и местных властей, документы министерств религии, а также касаемые племен, частных учреждений и частных лиц.

В этом плане можно назвать мирное соглашение с Италией 1947 года. В этом соглашении перед Италией была поставлена задача восстановить весь архив, ранее принадлежавший Эфиопии, вывезенный с октября 1935 года. В соглашении 1950 года между Францией и Вьетнамом обязанность восстановления всего исторического архива была возложена на Вьетнам. После обретения независимости у Алжира возник спор об архиве с Францией, в результате чего весь архив до колониального периода Алжира остался у Франции.

Также в соответствии со статьей 8(2) Венской конвенции, передача документов, относящихся к территории государства-наследника (кроме упомянутых выше), осуществляется путем двустороннего соглашения.

В архиве отделены документы, касающиеся колонизации и документы, относящиеся к колониальному периоду. Для передачи таких документов Алжиру в 1975 году Франция впервые использовала способ их копирования.

Приведем пример того, почему стал важен документ прежней колонии. Например, в тех государствах, которые получили независимость, при возникновении спора о границе и в отношении спорного региона делается ссылка на договоры о колониях и административную политику колониального государства. Поэтому, это очень важная проблема.

Частное право

В целом, преемственность государства зависит от того, насколько оно влияет на вопросы частного права. Эта проблема касается принципов уважения суверенитета и прав государства, а также вопросов экспроприации. Что касается жителей, которые становятся гражданами государства-правопреемника, то они в полной мере подчиняются его законам и положениям и, помимо применения международных норм в области прав человека, в этих обстоятельствах



они практически не имеют прямого доступа к международному праву. Соответственно, предметом обсуждения становится защита, предоставляемая иностранцам международными положениями документов, касающимися правопреемства прав и обязанностей при изменении суверенитета.

Именно в этом контексте была сформулирована доктрина приобретенных прав. Это касается прав и законных интересов, приобретенных иностранными гражданами. Его смысл заключается в том, что такие права сохраняются после правопреемства и могут быть применены против нового государства. Однако данную доктрину не следует толковать как означающую, что новое государство не сможет изменить такие права. Доктрина будет охватывать только частные права, которые были переданы или приобретены до момента правопреемства. Таким образом, там, где права должны вступить в силу в будущем, они не будут обязательными для нового суверена.

Правопреемство и гражданство

Вопрос о правопреемстве государств и гражданстве связан не только с этими двумя различными областями, но и с вопросом о правах человека. Условия, в соответствии с которыми государство предоставляет гражданство, находятся исключительно в пределах его контроля, однако в контексте правопреемства могут возникнуть проблемы. Согласно общему правилу, гражданство будет изменяться с суверенитетом, хотя новый суверен будет обязан объявить соответствующие правила в отношении лиц, родившихся на территории или проживающих там, или родившихся за границей от родителей, которые являются гражданами бывшего режима. Также, уступившее государство вполне может предоставить для своих бывших граждан на данной территории возможность сохранить свою национальность, таким образом создавая ситуацию двойного гражданства. Это не возникает, конечно, там, где прежнее государство полностью исчезает.

Некоторые государства, приобретающие территорию, могут автоматически предоставлять жителям новое гражданство, в то время как другие могут предоставлять жителям выбор: возможность покинуть страну, сохранив свое первоначальное гражданство или приобрести новое. Фактическая практика является различной и во многом зависит от обстоятельств. Однако следует отметить, что Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства предусматривает, что при уступке территории должно быть обеспечено, чтобы ни одно лицо не становилось апатридом в результате конкретного изменения суверенитета. В соответствии с международным правом государство-правопреемник должно предусматривать возможность того, чтобы граждане государства-предшественника проживали на территории государства-правопреемника или имели с ней существенную связь.

В 1997 году была принята Европейская Конвенция о гражданстве, которая предусматривает, что государства-участники должны стремиться решать вопросы, касающиеся гражданства и правопреемства государств, по соглашению между собой. По статье 18, при принятии решения о передаче и сохранении гражданства, каждое государство собирает сведения о достоверной и эффективной связи физических лиц в отношении себя, о его месте жительства; постоянное место жительства соответствующего лица в момент правопреемства государств; волю заинтересованного лица; территориальное происхождение соответствующего лица. Что касается лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории государства-предшественника и отказавшихся приобрести гражданство государства-преемника, то они имеют право оставаться в этом состоянии.

В 1999 году Международная правовая комиссия приняла проект статей о гражданстве физических лиц в вопросе преемственности государств. В статье 1 проекта предусмотрено право физического лица на получение гражданства: «Любое лицо, которое на дату правопреемства государств имело гражданство государства-предшественника, независимо от способа приобретения этого гражданства, имеет право на гражданство по крайней мере одного из затрагиваемых государств в соответствии с настоящими статьями».



Если два или более государств образуют одно правопреемство, то государство-правопреемник на день принятия правопреемства должно выдать гражданство всем лицам, получившим гражданство этих государств.

Если государство-преемник распадается, образуется два или более государств, или часть территории государства выделяется и создается новое государство, а государство-преемник продолжает существовать, то вышеуказанная норма применяется в обоих случаях. В статьях 22 и 24 проекта каждое государство-преемник предоставляет свое гражданство, если:

- а) затрагиваемым лицам, имеющим свое обычное место жительства на его территории;
- б) затрагиваемым лицам, имеющим надлежащую правовую связь с административно-территориальным образованием государства-предшественника, которое стало частью этого государства-преемника;
- в) затрагиваемым лицам, имеющим свое обычное место жительства в третьем государстве, которые родились или, прежде чем покинуть государство-предшественник, имели свое последнее обычное место жительства на территории, ставшей территорией этого государства-преемника.

Вопросы:

1. В чем заключается различие между обязательствами государства перед международным сообществом в целом и обязательствами, возникающими по отношению к другому государству?
2. Согласны ли Вы с мнением судьи Виранантри, что преемственность к важным договорам, таким как конвенция о борьбе с геноцидом, должна применяться автоматически? Почему?
3. Какое значение имеет муниципальное (национальное) право в вопросах правопреемства государственного имущества?

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.