

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ПРАВОПРЕЕМСТВА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ.

Татьяна Ушакова

Проблема правопреемства государств относится к числу наиболее спорных и противоречивых вопросов в международно-правовой доктрине. Несмотря на то, что ее исследованием занимались многие ученые, до настоящего времени не выработано единообразного или хотя бы доминирующего подхода. Одна из причин сложности определения правопреемства состоит в том, что практика государств, выступающая как конституирующий элемент в этой области¹, разнообразна и каждый раз дает новые примеры, выходящие за пределы ранее установленного понятия. Вторая причина заключается в самом понятии. Термин «правопреемство», применяемый как в контексте правопреемства государств и правительств, так и правопреемства международных организаций, не может содержать в себе единое для всех этих видов правопреемства значение, хотя бы в силу различия юридической природы каждого из перечисленных образований. Так, проблема правопреемства правительств была решена на основании общего принципа, в соответствии с которым «обладателем международных прав и обязанностей выступает государство, ... правительство является органом государства, и смена правительства прав и обязанностей государства не затрагивает»². Относительно правопреемства международных организаций установлено, что оно осуществляется на функциональной основе, а не на территориальной, характерной для правопреемства государств. Следовательно, отсутствие территориального элемента предполагает определение правопреемства как «замещение правомочий»³. Критикуя термин «правопреемство», испанский ученый Гонсалес Кампос отмечает его неточность в связи с игнорированием международных организаций, к которым также применим данный феномен, и предлагает более широкое понятие: «замещение правомочий международных субъектов». Однако Гонсалес Кампос не отрицает, что выражение «правопреемство государств» приобрело устойчивость в международном праве⁴.

Понятие правопреемства государств в правовом смысле подразумевает, во-первых, установление случаев, при которых оно происходит, во-вторых, констатацию того, что права и обязанности от одного государства переходят к другому⁵. Таким образом, правопреемство включает два компонента. Первый компонент или обстоятельства, непосредственно предшествующие переходу прав и обязанностей от одного государства другому, именуется в западной международно-правовой литературе фактическим правопреемством. Тем не менее, у ученых нет единой точки зрения в отношении того, какие именно фактические ситуации предшествуют правопреемству: по мнению Броунли, это переход суверенной власти от одного государства к другому⁶, О'Коннелл подчеркивает значение территориальных изменений⁷, Оппенгейм в более абстрактной манере указывает на «определенные изменения в положении»⁸ международного лица. Представительница российской

школы международного права Захарова, напротив, дает в своем определении развернутое и подробное перечисление фактических ситуаций, предшествующих правопреемству⁹.

Немало внимания в литературе уделяется вопросу о том, является ли социальная революция основанием для правопреемства. Большинство западных ученых (Фердросс, Анцилотти) считают, что подобное событие не затрагивает правосубъектность государства и не требует правопреемства¹⁰. Такого же мнения придерживались и некоторые советские юристы-международники: Коровин, Кожевников, Захарова, Есанн¹¹.

В советской доктрине была представлена и противоположная позиция. Ее разделяли Крылов, Аваков¹². Они утверждали, что внутренние изменения способны вызвать прекращение юридической личности государства. Этой точки зрения придерживаются на данном этапе многие российские ученые (Вельяминов и др.), ссылаясь на тот факт, что концепция правопреемства применялась в связи с преобразованиями общественно-политических укладов России в 1917 г., Китая в 1949 г., Кубы в 1959 г.¹³. В этом случае основанием для правопреемства выступает смена государства в смысле смены общественно-экономической формации. Важность экономического фактора отмечали западные ученые не только применительно к российской революции 1917 г. и процессу де колонизации, но и к процессу правопреемства вообще. Экономическое положение государства играет важную роль при территориальных трансформациях и зачастую определяет возможности вновь возникшего субъекта, нередко приводя к серьезным противоречиям. Таковые заключаются в трудности достижения баланса между установлением международно-правовых норм и их практической реализацией. Кауфман, Гонсалес Кампос утверждают, что «экономический фактор... моделирует последующие практические результаты в области правопреемства в целом»¹⁴.

Еще более противоречивым является толкование различными авторами второго компонента правопреемства. Под правопреемством государств в этом случае понимается переход прав и обязанностей от одного государства к другому в результате определенных событий и ситуаций¹⁵. И, одновременно, термин «правопреемство государств» в этом контексте вызывает возражения, так как он априори отвечает на вопрос, разрешить который следует в каждом конкретном случае, а именно: будет ли и в какой мере государство-преемник наделен правами и связан обязательствами государства-предшественника. Как указывает Броунли, фраза «правопреемство государства» используется для описания сферы или источника проблемы: этот термин не имеет дополнительного значения какого-либо принципа или презумпции, что передача или правопреемство юридических прав и обязанностей имеет место¹⁶.

Международно-правовая доктрина представлена различными суждениями по этому поводу. В период

Ушакова Татьяна Евгеньевна — аспирант кафедры международного права факультета международных отношений БГУ

господства классического международного права возникла теория универсального правопреемства, в основе которой лежит аналогия с римским правом. Ее создатель Г. Гроций указывал, «что личность наследника в силу преемства как публичной, так и частной собственности мыслится как то же лицо, что и умерший предшественник»¹⁷. Неизменность юридической личности подвергшейся модификации территории предопределяла автоматический переход прав и обязанностей предшественника к преемнику. Эта концепция изначально грешила значительной степенью абстракции, обобщая законы существования государств не только с законами, действующими в отношении частных лиц, но и управляющими бытием всего сущего. В настоящее время не вызывает сомнения, что «нормы гражданского права, регулирующие передачу прав и обязанностей, не могут быть перенесены в международное право, поскольку права и обязанности индивидов несравнимы с правами и обязанностями государств»¹⁸.

Принимая во внимание справедливую критику доктрины «универсального правопреемства» следует признать, что ее дальнейшее развитие привело к несколько измененному варианту, явной заслугой которого является общий принцип правопреемства в отношении прав и обязанностей с некоторыми исключениями.

Отрицание рассмотренной теории практикой государств привело к созданию другой крайней концепции, согласно которой государство принимает на себя права и обязанности по своей доброй воле. Ее приверженцы (Кит, Кавальери) ссылаются на то, что не существует юридической связи между государством-предшественником и государством-преемником, имеет место разрыв между устранением одного суверенитета и распространением другого, что дает государству-преемнику право принимать все, что оно может и отвергать все, что хочет¹⁹. Эта доктрина опровергает существование какого-либо общего принципа в области правопреемства и предполагает, что вопрос перехода прав и обязанностей государства всецело зависит от воли государства в контексте каждого конкретного случая. Особый акцент на необходимости свободного волеизъявления о правопреемстве делался советскими авторами (Бараташвили, Игнатенко, Фельдман, Фаружкин), подчеркивающими значение явно выраженного согласия государства-преемника на переход к нему прав и обязанностей предшественника²⁰. Данная концепция в своем наиболее радикальном аспекте была взята на вооружение новыми независимыми государствами Азии и Африки и получила название *tabula rasa* или теория «чистой доски». Вновь утверждалось, что «государство не связано какими-либо договорами и не наследует никаких конкретных обязанностей»²¹.

Обе доктрины, в конечном счете, подводят к необходимости принятия компромиссного решения. Очевидно, что невозможно создать всеобъемлющую концепцию правопреемства с тем, чтобы охватить ею все практические ситуации. Однако столь же нецелесообразно, обращаясь исключительно к практике государств, полностью отрицать возможность выработки каких-либо общих норм.

Такую задачу поставила перед собой Комиссия международного права. Ее работа в этой области началась в 1949 г. с ее первой сессии и вызвала много трудностей. Рассмотрение вопросов правопреемства не однократно откладывалось. Наконец, определившись в том плане, что кодификация будет вестись в двух направлениях: правопреемство государств в отношении дого-

воров и в других областях, помимо договоров, далее ограниченных государственной собственностью, государственными архивами и государственными долгами, — Комиссия сначала отказалась от разработки определения правопреемства. На той стадии исследования такое определение представлялось «теоретическим и академическим вопросом», имеющим «абстрактный характер» и не обладающим «практической ценностью»²². В последствии Комиссия возвратилась к определению, и правопреемство государств в проекте статей использовалось для обозначения изменения ответственности в международных отношениях территории, что исключило рассмотрение всех вопросов, связанных с правами и обязанностями в качестве дополнительных юридических последствий этого изменения²³. Сопоставляя особенности правопреемства государств в отношении договоров и в других областях, помимо договоров, специальный докладчик М. Беджауи отмечал, что переход от первой проблемы ко второй означает переход от факта простой замены одного государства другим в его ответственности в международных отношениях территории к проблеме конкретного содержания прав и обязательств, передаваемых в результате этого факта государству-преемнику в различных областях, касающихся публичного имущества, государственного долга, положения жителей и т.д. По мнению Беджауи необходимо было попытаться найти, какие основные правила можно было бы использовать для определения прав и обязанностей каждого соответствующего государства, и поэтому правопреемство государств в других областях, помимо договоров, должно подразумевать «замену одного суверенитета другим в его практическом влиянии на права и обязательства каждого из них на соответствующей территории при помощи изменения суверенитета»²⁴.

Позднее Комиссия остановилась на том, что правопреемство государств это — «смена одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории» и не несет идеи наследования прав и обязательств в результате этого события. По мнению Комиссии именно эта формулировка обычно использовалась в практике государств и более всего подходила для описания в нейтральных выражениях любых частных случаев правопреемства государств, независимо от конкретного статуса данной территории²⁵. Особо подчеркивалось, что весьма желательным является применение одного и того же понятия правопреемства в Конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. и в проекте статей, касающихся правопреемства в других областях, помимо договоров. Это определение и было закреплено в конвенции по правопреемству в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г.

Как показывает анализ деятельности Комиссии по выработке определения правопреемства государств, основная полемика касалась двойственности понятия. В этом контексте Власова Л. обращает внимание на несоответствие между заглавием Конвенции и содержащимся в ней понятием «правопреемства государств»²⁶. (Это в равной мере относится к обоим документам). Собственно, и объектом регулирования конвенций является второй компонент правопреемства государств, в то время как понятие указывает на обстоятельства ему предшествующие или первый компонент.

Очевидно, что Конвенции оперируют концепцией деления правопреемства на фактическое и юридичес-

кое, однако, представляется не совсем удачным использование для разграничения двух "правопреемств" выражений "правопреемство государств" и "последствия правопреемства государств".

Возможное преодоление этого противоречия, естественно, не для Конвенций, а для доктрины международного права, представляется в ином толковании понятия правопреемства государств, предложенного Комиссией. В самом деле, оно не содержит никакой презумпции юридического правопреемства, тем не менее, в нем также нет и указания на отсутствие этого положения. Таким образом, фраза "в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории"

может подразумевать "переход прав и обязанностей от государства-предшественника к государству-преемнику", тогда как фраза "смена одного государства другим" имеет в виду фактическое изменение.

Подобное понимание определения "правопреемства государств" включает в себе несколько положительных моментов: во-первых, выполняет свою первоначальную задачу объединения как можно большего числа практических ситуаций, во-вторых, предлагает искомый баланс между двумя компонентами правопреемства, в-третьих, обладает ценной для науки лаконичностью, не говоря о его широком использовании в международно-правовой доктрине и практике государств.

- ¹ Gonzales Campos J.D. Algunos Consideraciones sobre los Problemas de la Sucesion de Estados. R.E.D.I. vol. XVII - 1963, 3. - P. 554
- ² Захарова Н.В. Правопреемство государств. - М., 1973. - С. 6.
- ³ Curso de Derecho Internacional Publico. Vol. I, Oviedo, 1983. - P. 366
- ⁴ Ibid
- ⁵ Илиас К. Правопреемство и континуитет в международном праве // Московский журнал международного права. - 1992, №4. - С. 23
- ⁶ Броунли Я. Международное право. Т. 2. - М., 1977. - С.372
- ⁷ О'Коннелл Д. Правопреемство государств. - М., 1957. - С.33
- ⁸ Оппенгейм Л. Международное право. Т. 1. Полутом I. - М., 1948. - С.163
- ⁹ Захарова Н.В. Указ. соч. - С.20
- ¹⁰ Ферросс А. Международное право. - М., 1959. - С. 264; Анцилотти Д. Курс международного права. - М., 1961. - С. 177-178
- ¹¹ Кожевников Ф. Советское государство и международное право. - М., 1948 -С.32; Есяян А. Некоторые вопросы правосубъектности и правопреемства в теории международного права. - Ереван, 1963. - С.4-6
- ¹² Аваков М. Правопреемство советского государства. - М., 1961. - С. 14-15
- ¹³ Международное право /Под ред. Колосова, Кузнецова. - М., 1994. - С.142
- ¹⁴ Gonzales Campos J.D. Op. Cit., n.1., P. 561-562
- ¹⁵ Курс международного права. Т. 3. - М., 1990. - С. 119
- ¹⁶ Brownlie J. Principles of Public International Law, Oxford, 1984. P.655
- ¹⁷ Гроций Г. О праве войны и мира. - М., 1956. - С. 119
- ¹⁸ Encyclopaedia of Public International Law, Inst. 1, 1981, P. 448
- ¹⁹ См.: О'Коннелл Д. Указ. соч. - С. 40
- ²⁰ См.: Бараташвили И. Новые государства Азии и Африки и международное право. - М., 1968. - С. 110
- ²¹ Аваков М. Правопреемство освободившихся государств. - М., 1983. С.40
- ²² Документ ООН A/7203/ Rev. I, n. 48
- ²³ Документ ООН A/8710/ n. 28-30
- ²⁴ Документ ООН A/C №4/ 267 n. 21-22
- ²⁵ Документ ООН A/9610/ Rev. I. Глава II, раздел D.n. 3,4. Комментарий к ст. 2
- ²⁶ Власова Л.В. Правопреемство государств в отношении договоров. Мн., 1982. - С.32

SUMMARY

On the basis of the analysis of theories in the sphere of succession, codification process and practice of state the best definition is the one enshrined in the Vienna Conventions of 1978 and 1983: "The succession of States is the substitution of one state by another in holding responsibility for international relations of some territory". In contrast to the doctrinal interpretation of the given definition as actual succession, presupposing only one component, namely the actual situations, which precede the transition of rights and obligations from one state to another, it is suggested to include into the concept also the second component of succession, i.e., the transition of rights and obligations itself. Thus the new interpretation of the concept presupposes the two components of the succession to be the object of regulation by international law. Their unification in the given definition contributes to the successful realization of succession by states and to stability of international relations.