

УДК 321:013

В. В. Кривошеїн, Р. М. Ключник

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОНАСТУПНИЦТВА КОЛИШНІХ РЕСПУБЛІК СРСР

Досліджуються основні політичні аспекти врегулювання правонаступництва колишніх радянських республік у контексті норм міжнародного права. Розглядається проблема «нульового варіанта» в українсько-російських відносинах.

Ключові слова: правонаступництво, принцип зацікавлених держав, державні активи.

Исследуются основные политические аспекты урегулирования правонаступництва бывших советских республик в контексте норм международного права. Рассматривается проблема «нулевого варианта» в украинско-российских отношениях.

Ключевые слова: правонаступничество, принцип заинтересованных государств, государственные активы.

The principal aspects of the political settlement of the succession of former Soviet republics in the context of international law are defined. The problems of «zero option» in Ukrainian-Russian relations are described.

Key words: succession, the principle of interested States, state assets.

Актуальність теми. Постійні зміни на політичній карті світу призводять до порушення проблеми правонаступництва держав. Особливо актуальним це питання стало у XX ст., після розпаду світових імперій та колоніальної системи. Нові зрушення на карті світу, пов'язані з розпадом Радянського Союзу, зробили цю проблему актуальною і для нашої держави.

Віденська конвенція дає наступну дефініцію поняття правонаступництва: це «зміна однієї держави іншою у несенні відповідальності за міжнародні відносини якої-небудь території» [1, 27].

Варто зазначити, що вказана проблема, окрім суто юридичного, має і політичний аспект, оскільки ефективність її вирішення багато в чому залежить від виваженості і поміркованості дій урядових кіл

держав. Успіх у розв'язанні даної проблеми забезпечується не лише юридичними процедурами, а й на рівні політичної, дипломатичної взаємодії. Можна припустити, що політичний аспект у випадку з правонаступництвом колишніх радянських республік має вирішальне значення, оскільки саме непорозуміння на політичному рівні не дають поставити крапку в розв'язанні цієї проблеми.

У вітчизняному політичному дискурсі проблема правонаступництва привертала увагу дослідників у 1990-х рр., що було пов'язано з вирішенням питань правонаступництва Радянського Союзу. Серед публікацій на цю тему варто відзначити праці В. Буткевича, Ю. Рилача, В. Святуна та О. Чалого. З часом поточні політичні події відвернули увагу науковців від цієї теми, але це не зменшує її актуальності, оскільки деякі аспекти проблеми досі не вирішені, а відтак у будь-який момент вона може знову стати на порядку денному українсько-російських взаємин.

Отже, метою цієї статті є розкриття політичних аспектів урегулювання правонаступництва держав на прикладі колишніх радянських республік, зокрема України.

Основні положення. Союз Радянських Соціалістичних Республік – найбільша держава тогочасного світу – як суб'єкт міжнародних відносин і міжнародного права існувала з 30 грудня 1922 р. (I Всесоюзний з'їзд Рад) до 25 грудня 1991 р. (відставка Президента СРСР М. С. Горбачова). Після розпаду СРСР утворилися 15 незалежних держав. Це призвело до необхідності врегулювання відносин між ними, в тому числі з питань правонаступництва.

В основу здійснення правонаступництва нових держав, які були республіками СРСР, покладено принципи сучасного міжнародного права і настанови Віденських конвенцій. У даному випадку основну увагу слід звернути на договірний принцип зацікавлених держав, який передбачає укладання між ними договорів для врегулювання питання правонаступництва.

Договірний процес поділу СРСР розпочався ще 1991 р. У Мінській угоді, підписаній Росією, Україною та Білоруссю про створення Співдружності Незалежних Держав від 8 грудня 1991 р., було проголошено, що СРСР як суб'єкт міжнародного права більше не існує. З юридичної точки зору, цей документ є суперечливим, оскільки його підписали три держави, але дванадцять інших республік формально залишалися у складі СРСР.

В Алматинській Декларації країн СНД від 21 грудня 1991 р. наголошується на тому, що з утворенням СНД СРСР припиняє своє існування. У ній також зазначається, що держави-учасниці СНД гарантують виконання міжнародних зобов'язань, які випливають з договорів та угод колишнього СРСР. Одночасно 21 грудня Рада глав держав СНД у своїй Постанові підтримала Росію в тому, щоб вона продовжила членство СРСР в ООН, включаючи постійне членство в Раді Безпеки та інших міжнародних організаціях.

Так, з урахуванням політичного і економічного становища Росії, яке вона посідала в СРСР, його колишні учасники вирішили питання про правонаступництво у багатосторонньому договорі – Статуті ООН одного з них. На підставі цього Росія зробила висновок, що вона є продовжувачем СРСР, володаркою всіх його прав і зобов'язань.

Загальний підхід до питань правонаступництва стосовно договорів колишнього СРСР був утілений у Меморандумі про порозуміння з питань правонаступництва щодо договорів колишнього Союзу РСР, які становлять взаємний інтерес, від 6 червня 1992 р. У п. 1. Меморандуму зазначається, що практично всі багатосторонні міжнародні угоди колишнього СРСР мають загальний спільний інтерес для держав-учасниць СНД. Питання про участь у цих договорах вирішується кожною державою-учасницею самостійно.

Подібним чином вирішення цього питання зафіксовано в Законі України про правонаступництво України, ст. 7 якого наголошує: «Україна є правонаступником прав і обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції України та інтересам республіки». В якості прикладу практичного здійснення такої правової політики можна навести «Закон України про участь України в митній конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МПД (Конвенція МПД 1975 р.)», де зазначено: «...вважати обов'язковою цю Конвенцію для України як однієї з держав- правонаступниць колишнього СРСР» [2, 387].

У п. 2 зазначеного Меморандуму учасники СНД відзначили, що є перелік двосторонніх міжнародних угод колишнього СРСР, які стосуються інтересів двох і більше (але не всіх) держав-учасниць СНД. До таких договорів належать, зокрема, договори про скорочення озброєнь, непоширення ядерної зброї. У Постанові 1992 р. «Про участь держав-учасниць СНД в Договорі між СРСР і США про ліквідацію ракет середньої та меншої дальності дії 1987 р.» держави-пра-

вонаступниці СРСР підтвердили свою участь у договорі стосовно їхньої території і з урахуванням національних інтересів. Україна як власник ядерної зброї, успадкованої нею від колишнього СРСР, у 1994 р. приєдналася до багатостороннього Договору про не поширення ядерної зброї від 1 липня 1968 р., учасником якого був СРСР, проголосивши свій намір позбавитись від ядерної зброї після надання Україні ядерними державами гарантій безпеки. Це було втілено 16 листопада 1994 р. в Законі України про приєднання України до Договору про непоширення ядерної зброї від 1 липня 1968 р.

Міжнародні договори колишнього СРСР про кордони та їхні режими торкаються інтересів усіх держав- правонаступниць. Державна наступниці підтвердили державні кордони колишнього СРСР, що пролягають по їх території. Кордони між державами-наступницями збігаються зі старими межами адміністративно-територіального поділу СРСР. Про це йде мова у Законі України про правонаступництво України (ст. 5): «Державний кордон Союзу РСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 р. є державним кордоном України» [3, 1322].

Правонаступництво країн СНД щодо державних архівів СРСР відбувалося відповідно до норм міжнародного звичаєвого права і Віденської конвенції 1983 р., що знайшло своє відображення в положеннях Угоди про правонаступництво щодо державних архівів колишнього Союзу РСР від 6 липня 1992 р. Сторони визнали цілісність і неподільність архівів Російської імперії та СРСР, що знаходяться за межами їхніх територій. Учасники взаємно визнали перехід під їхню юрисдикцію архівів СРСР, які знаходяться на їхніх територіях. Учасники Угоди зобов'язалися забезпечувати відповідно до свого законодавства доступ дослідників до архівів і визнавати на своїх територіях юридичну силу довідок, виданих державними архівними закладами країн СНД.

Згідно з Договором про правонаступництво щодо зовнішнього боргу і активів Союзу РСР від 4 грудня 1991 р. держави – правонаступниці СРСР домовилися про частку кожної з них у загальній сумі боргу та активів, яка визначається з урахуванням виробленого національного прибутку, експорту, імпорту та чисельності населення (агрегований показник) у 1980–1990 рр. Для РРФСР цей показник склав 61,34, для України 16,37 [2, 389].

Договір набув чинності з моменту його підписання. Але при розпо-

ділі часток зовнішнього боргу і активів виникли певні непорозуміння. Нинішні уряди Латвії, Литви і Естонії не визнають входження названих країн до складу СРСР у 1940 р., а відтак вони не визнають свої держави правонаступницями відповідних республік Союзу. Так, на думку керівництва Латвійської Республіки, вона продовжувала існувати *de jure* в 1940–1991 рр. Відповідно Латвія претендує тільки на ту частку майна, що належало їй до 1940 р. [2, 389]. Але при цьому країни Балтії вважають своє перебування у складі СРСР окупацією і вимагають від Росії як правонаступника СРСР компенсації за збитки, завдані радянською окупацією. На даному етапі Росія ігнорує ці вимоги.

2 серпня 1992 р. набрала чинності підписана угода між урядом України та урядом Російської Федерації про реалізацію права на закордонну власність колишнього СРСР, у якій ще раз було закріплено право власності України на частку нерухомого майна обсягом 16,37 %, а також визначені механізми і поетапність її передачі.

Надалі питання ліквідації державного боргу та активів СРСР уточнювались у двосторонніх угодах між Росією – з однієї сторони, й Азербайджаном, Вірменією, Грузією, Молдовою, Таджикистаном, Узбекистаном, Україною – з іншої. Російська сторона пропонувала так званий нульовий варіант, за якого всі активи та борги передавались державами-спадкоємицями Російській Федерації.

Так, 9 грудня 1994 р. було підписано «Угоду між Україною та Російською Федерацією про врегулювання питань правонаступництва щодо зовнішнього боргу та активів колишнього Союзу РСР» за схемою нульового варіанта. У ст. 3 Угоди зазначалося, що «Україна передає, а Російська Федерація приймає на себе зобов'язання щодо виплати частки України в зовнішньому державному боргу колишнього Союзу РСР за станом на 1 грудня 1991 р.». Ст. 4 визначала: «Для виплати частини зовнішнього боргу, закріпленого за Україною, Україна передає, а Російська Федерація приймає частку України в активах колишнього Союзу РСР за станом на 1 грудня 1991 р.» [2, 391].

Але набрати чинності для України Угода може лише в разі її ратифікації Верховною Радою України. З цього питання парламент України прийняв 19 лютого 1997 р. Постанову № 86/97-ВР. У ній стверджувалося, що Україна як повноправний правонаступник активів колишнього СРСР, набутих за безпосередньої участі українського народу, має повне право на наслідування частини активів і несення зобов'язань щодо сплати частини боргів колишнього СРСР. Згідно

з Постановою, Верховна Рада розгляне доречність прийняття Закону про ратифікацію Угоди після отримання від Російської Федерації інформації щодо: пооб'єктного складу, балансової та ринкової вартості власності колишнього СРСР за кордоном, стану балансів Держбанку СРСР, Зовнішекономбанку СРСР, закордонних банків, що перебували у власності СРСР, обсягів золотого запасу колишнього СРСР та ін. На сьогодні такої повної інформації щодо боргів та активів колишнього СРСР російською стороною не надано, що не дає змоги визначити ні процентну, а ні реальну частку активів та боргів, що мали б належати Україні [4, 8–9]. Проблема чекає на її обґрунтоване, правове спільне вирішення.

Окрім вищевказаних проблем, слід звернути увагу на особливі претензії Росії щодо радянської спадщини. Як стверджує О. Чалий, Росія прагне перетворитися із правонаступника СРСР у його продовжувача. За його словами, Росія заявляє, що «здійснює у повному обсязі міжнародні права і зобов'язання, якими раніше володів Радянський Союз» [5, 47]. Як доказ прав Росії на статус-продовжувача СРСР часто наводяться факти визнання континуїтету Росії щодо членства в Раді Безпеки ООН та інших організаціях. Але у зв'язку з цим виникає питання: чи можна бути продовжувачем юридично не існуючої держави, при цьому вже маючи статус правонаступника? У зв'язку з цим, на думку О. Чалого, і виникають «білі плями» у правовому регулюванні цієї ситуації.

Незважаючи на те, що парламент України досі не ратифікував Угоду, що перешкоджає остаточно вирішити проблеми правонаступництва нашої держави, міністр закордонних справ України Б. Тарасюк у своєму інтерв'ю журналу «Політика і час» 2006 р. зазначав: «Україна і Росія продемонстрували всьому світу зразок вирішення проблем, з якими поки світ не стикався». На думку міністра, наші держави «продемонстрували виваженість, відповідальність і фактично довели всьому світові, що здатні вирішувати найскладніші проблеми не лише в інтересах своїх народів, не тільки в інтересах підтримки миру між Україною та Росією, а й в інтересах усього Європейського континенту» [6, 8].

Висновки. Розглянутий нами випадок правонаступництва колишніх радянських республік є унікальним як з політичної, так і з правової точки зору. Сам факт розпаду найбільшої держави тогочасного світу обумовив необхідність приділити йому значну увагу. Це був

перший і на сьогодні єдиний випадок вирішення питання правонаступництва щодо ядерної зброї та місця в Раді Безпеки ООН. Окрім того, світове співтовариство отримало цінний досвід вирішення питань правонаступництва щодо кордонів, міжнародних угод та архівів.

Політичний аспект цієї проблеми, на нашу думку, найбільш яскраво проявився у вирішенні питання щодо успадкування зовнішніх боргів та активів СРСР. Очевидно, що претензії Росії на місце продовжувача СРСР мають політичний підтекст. Крім того, суто політичними є заяви країн Балтії щодо їх незаконного входження до складу Союзу 1940 р. Відтак, на нашу думку, претензії щодо визнання радянської окупації Литви, Латвії та Естонії слід розглядати скоріше в політичному, аніж у правовому дискурсі. Яскраве політичне забарвлення має також проблема «нульового варіанта» у відносинах України і Росії. Законна, з юридичної точки зору, угода не набула чинності лише через дії вітчизняних політичних діячів. Загострює ситуацію той факт, що Росія визнає Угоду чинною, а відтак жодні претензії України щодо повернення її частки боргів та активів буде вважати незаконними.

Отже, слід зазначити, що доки проблема правонаступництва з цього питання не буде вирішена, вона буде час від часу поставати перед новими поколіннями українських та російських політиків, що ускладнюватиме налагодження діалогу між двома країнами. Тому політичні еліти обох країн повинні продемонструвати виваженість, відповідальність і взаємну повагу у вирішенні цього питання.

Бібліографічні посилання

1. Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров // Международное право в документах. – М., 1997. – С. 27–37.
2. Буткевич В. Г. Міжнародне право. Основи теорії / В. Г. Буткевич. – К., 2002. – 686 с.
3. Закон України про правонаступництво України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – 12 листоп. (№ 46). – С. 1322.
4. Рилач Ю. За «нульовим варіантом» / Ю. Рилач, В. Святкун // Політика і час. – 1998. – № 6. – С. 3–9.
5. Чалий О. За велінням часу / О. Чалий // Політика і час. – 1995. – № 7. – С. 45–47.
6. Тарасюк Б. 15 років власної міжнародної політики / Б. Тарасюк // Політика і час. – 2006. – № 9. – С. 8–10.

Надійшла до редколегії 30.05.2010 р.