

Вопросы теории

НЕКОТОРЫЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗДЕЛА АКТИВОВ И ДОЛГОВ ПРИ РЕШЕНИИ ВОПРОСА О ПРАВОПРЕЕМСТВЕ ГОСУДАРСТВА

(рассматриваемый случай: Квебек–Канада)*
Даниэль Дежарден, Клод Жандрон**

Введение

Канадские конституционные прения, срыв соглашения Ла-ка Мика, доклад Комиссии Беланже–Кампо о конституционном и политическом будущем Квебека и доклад конституционного комитета Либеральной партии Квебека, названный именем председателя этого комитета Ж. Аллера, вызвали появление многочисленных исследований о политическом и экономическом будущем Квебека и Канады.

Основные вопросы, требующие ответа в этой ситуации: на какой основе должны быть разделены активы и долги страны и каковы будут юридические принципы, применимые к такому разделу? Заинтересованные стороны – Квебек и Канада – в случае возможных переговоров должны будут учесть не только политико-экономические реальности, но также и нормы права в этой области.

Правопреемству государств уже были посвящены серьезные и объемные исследования, и, таким образом, это не новый вопрос в международном праве. Вместе с тем приобретение Квебеком статуса суверенной нации создало бы ситуацию de-facto и de-jure, не имеющую аналога в мировой практике.

В случае правопреемства государств (Квебек–Канада) должны быть рассмотрены, по нашему мнению, следующие основные юридические аспекты: 1) обязательства Квебека по отношению к кредиторам национального долга Канады; 2) раздел актива; 3) раздел пассива и 4) обязательства нового государства по обеспечению этого пассива.

* Перевод с английского. Опубликовано в Канаде в издании: C.D. Howe Institute. The "Canada Round" series. 1992.

** Авторы являются участниками исследования Годена, Раймонда, Харриса, Томаса (Монреаль). Они выражают благодарность гг. Абелью Мак Вану и Норману Хальду за их ценный вклад в это исследование. Авторы берут на себя всю ответственность за мнения, выраженные в этой работе.

Однако следует рассмотреть прежде всего принципы международного права, применимые к вопросу правопреемства государства.

Применимые принципы международного права

Д.П. О'Коннелл определяет правопреемство государств как "фактическую ситуацию, при которой одно государство замещает другое в вопросе суверенитета над данной территорией"¹. Источниками международного права по этому вопросу являются договоры, прецеденты, доктрина.

В 1983 году была предпринята попытка кодификации норм, касающихся правопреемства государств. За Венскую конвенцию о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов² (далее – Венская конвенция) проголосовали 54 государства из 90 присутствовавших на конференции; 11 государств, включая Канаду, проголосовали против, остальные воздержались³.

Необходимо отметить, что Венская конвенция еще не вступила в силу. Общеизвестно, что Венская конвенция не может рассматриваться в качестве авторитетного правового источника в вопросе правопреемства государств. Вместе с тем за исключением ее наиболее противоречивых положений (например, правопреемства государств при деколонизации) некоторые авторы⁴ считают, что ряд положений Венской конвенции отражают фактическое состояние международного права в этой области. Таким образом, несмотря на то, что Канада проголосовала против принятия Венской конвенции, отдельные ее положения могли бы применяться в ходе возможных переговоров между Квебеком и Канадой в той мере, в какой эти положения отражают признанную норму или обычай в международном плане. Мы попытаемся по мере возможности выявить эти нормы и обычаи и показать состояние международного права в этой области.

В Венской конвенции закреплены следующие пять вариантов правопреемства:

- 1) передача части территории от одного государства другому;
- 2) образование нового независимого государства;
- 3) объединение государств;
- 4) отделение части территории одного государства и образование на этой основе нового государства;
- 5) распад государства.

Мы ограничим наше изучение вопроса о правопреемстве государства четвертым вариантом, то есть сценарием отделения части территории государства и образования на этой территории нового

государства, так как именно под этот вариант подпадает современная проблема Квебека. С юридической точки зрения важно отметить, что в результате такого отделения сохраняется государство-предшественник (в нашем случае – Канада, которая теряет часть своей территории) и создается независимое государство на этой части территории. Таким образом, суверенитет государства-предшественника над этой территорией переходит к государству-преемнику (в нашем случае – Квебеку).

Оговоримся, что возможный процесс становления Квебека как суверенного государства будет происходить в полном соответствии с международным правом.

Обычное право

Принципы международного права в области правопреемства государств довольно многообразны, что вызвано значительно меняющейся в зависимости от эпохи, места и обстоятельств практикой. Однако ряд авторов считают, что некоторые обычные принципы, кодифицированные в Венской конвенции, в течение многих лет оставались неизменными⁵. Таким образом, эта конвенция в определенной части и несмотря на то, что Канада не является ее участницей, может быть применима к рассматриваемому случаю Канада – Квебек.

Среди этих обычных принципов, касающихся раздела активов и признаваемых, как правило, доктриной, следует указать принцип передачи государству-преемнику имущества государства-предшественника, находящегося на территории государства, ставшего правопреемником. Этот принцип отражен в статьях 11 и 17 Венской конвенции.

Что касается раздела пассивов, то практика в этой области не была, по нашему мнению, достаточно единообразной до настоящего времени, что позволило бы выявить соответствующий общепризнанный обычай. Вопрос об обязательствах государства-преемника перед кредиторами государства-предшественника также не нашел, несмотря на его важность, отражения в обычной норме международного права.

Как нам представляется, ситуация Квебек–Канада является современным вариантом правопреемства государства, требующим особого внимания по отношению к сложному вопросу определения характера и размера активов и долгов, подлежащих распределению. Прецеденты в этой области можно использовать лишь с большой осторожностью, поскольку зачастую они являются результатом завое-

ваний, вооруженных конфликтов (*de bellatio*), цессии, деколонизации и отделения, не имеющих ничего общего с рассматриваемым нами случаем.

Обязательства Квебека перед кредиторами национального долга

Учитывая величину дефицита бюджета правительства Канады, важно прежде всего рассмотреть вопрос о возможных обязательствах Квебека перед кредиторами займов для финансирования этого дефицита. Следует отметить, что эти займы включают различные заемные средства, в том числе облигации и частные займы, распространенные как на внутреннем канадском, так и на международных рынках. Таким образом, кредиторами национального долга Канады является большое число частных лиц, банков и иных учреждений, рассеянных по всему миру. Возникает вопрос: является ли государство-преемник в силу самой природы правопреемства ответственным перед этими частными лицами, банками и другими займодателями за выплату им определенной части долгов государства-предшественника?⁶ Могут ли эти кредиторы предъявить иск государству-преемнику в целях получения частичной или полной компенсации своих займов?

В действительности речь могла бы идти о том, имеют ли право третьи лица предъявить иск суверенному Квебеку непосредственно, чтобы получить компенсацию за свои кредиты канадскому правительству.

Поскольку в Венской конвенции об этом ничего не говорится, посмотрим, есть ли другие нормы, применимые к решению данного вопроса.

Отсутствие норм и многообразии предложений

С точки зрения теоретической, предложений в этом плане немало. Среди них можно привести "правило сохранения" Фейлхенфельда⁷, согласно которому законный долг государства, где имели место территориальные изменения, должен исполняться государством-преемником; Римскую формулу⁸, в соответствии с которой государство-преемник наследует только те права и обязательства, которые касаются исполнения юридических полномочий государства-предшественника на "переданной" территории (например, в области обороны), причем государство-преемник имеет право отказаться от

некоторых вышеуказанных обязательств путем простого заявления; американское предложение "бремя и доходы", согласно которому государство-преемник должно взять на себя как активы, так и пассивы⁹.

Учитывая многообразие теорий и предложений, выдвинутых в самых различных ситуациях, начиная от простого завоевания и кончая деколонизацией или отделением, от вооруженных конфликтов (*de bellatio*) до актов передачи правовых титулов, трудно категорически утверждать, что существуют теория или норма, которые могут одинаково применяться к различным случаям правопреемства государств в отношении обязательств государства-преемника перед кредиторами долга государства-предшественника.

Известны прецеденты, когда установление суверенитета над какой-либо территорией мирными средствами облегчало раздел финансовых обязательств между государствами-предшественниками и государствами-преемниками¹⁰. Отметим при этом, что поведение государства-преемника, которое намерено соблюдать обязательства государства-предшественника, зачастую мотивировано либо финансовыми (например, поддержание своей репутации на международных финансовых рынках), либо политическими причинами (признание своего нового статуса со стороны других государств). А эти факты находятся за рамками применения норм международного права.

Полное и частичное правопреемство

Важно различать эти два вида правопреемства. В случае полного правопреемства государство-предшественник исчезает, что влечет за собой переход имущества государства-предшественника, включая и его долги, в собственность государства-преемника. Фактически государство-преемника, налоговые полномочия которого прекращаются, замещает государство-предшественник. В этом случае будет вполне справедливым для государства-преемника взять на себя долги государства-предшественника, обеспечить гарантии их покрытия и защитить права кредиторов¹¹.

В случае же частичного правопреемства налоговые полномочия и юридический статус государства-предшественника сохраняются, что дает возможность кредиторам предъявлять иски государству-предшественнику. В этом случае встает вопрос: освобождается ли государство-преемник от всех обязательств по отношению к долгам предшественника?

Добровольно принятые долговые обязательства

По нашему мнению, в международном праве в настоящее время не существует императивных или обычных норм, устанавливающих какое-либо обязательство государства-преемника перед кредиторами государственного долга государства-предшественника. Тем самым если государство-преемник не принимает какого-либо долга государства-предшественника, то кредиторы этого долга не будут иметь никаких прав по предъявлению иска государству-преемнику.

В этой связи интересно замечание Э.Ж. Кастрена о том, что в случае образования новой федерации (ситуация, противоположная нашему случаю) бывшие независимые государства обычно сохраняют свою финансовую самостоятельность хотя бы частично и могут выплачивать свои долги, несмотря на другой международно-правовой статус¹². В этих обстоятельствах не признается право на иск кредиторов к новому федеративному государству в случае его отказа выполнить долговые обязательства. При этом следует отметить, что международная практика не знает очевидных случаев принятия долга новым федеративным образованием¹³.

Таким образом, нельзя утверждать, по крайней мере, по мнению Э.Ж. Кастрена, что международное право "предрасположено" к признанию правопреемства вновь созданного федеративного государства в отношении долгов. Ряд авторов, мнение которых мы разделяем, используют этот аргумент *a contrario* в случае распада союза государств и утверждают, что в принципе такая ситуация не влечет за собой правопреемства в отношении государственного долга¹⁴.

Таким образом, в соответствии с международным правом Канада не могла бы юридически обязать Квебек принять на себя непосредственно и автоматически обязательства по уплате какой-либо части государственного долга. По нашему мнению, Квебек не имел бы обязательств по государственным долгам в полном объеме или в части перед третьими лицами. Этот вывод согласуется и с принципом "ограниченного действия контрактов", согласно которому действие контракта, заключенного между двумя сторонами (в нашем случае – Канада и ее кредиторы), распространяется только на эти стороны.

Однако на практике вновь образовавшееся путем отделения государство вряд ли может претендовать на какую-либо долю активов государства-предшественника без справедливого раздела пассивов и принятия на себя, прямо или косвенно, обязательств по уплате долгов третьим лицам. И политически, и экономически неприемлемо претендовать на права без того, чтобы принять на себя финансовые обязательства, связанные с этими правами.

Иными словами, политические и экономические реальности вынуждают государство-преемника добровольно взять на себя, прямо или косвенно, обязательства перед кредиторами государственного долга по уплате той ее части, в отношении которой договорились с государством-предшественником на переговорах. Такой путь урегулирования был предложен в докладе секретариата Комиссии Беланже-Кампо¹⁵.

Раздел активов

Принцип раздела активов государства исходит из территориального суверенитета и предусматривает, что к новому государству переходит все имущество предшественника, находящееся на его территории¹⁶ и связанное с его суверенитетом. Этот принцип соблюдался в процессе урегулирования отношений и передачи прав от Великобритании к Индии, Пакистану, Шри-Ланке (Цейлону) и Бирме¹⁷. После провозглашения независимости государствами для управления разделом активов были учреждены специальные комитеты. Они отнесли к государственным активам не только земельные участки, но и другую собственность, такую как железные дороги, почты, телеграф, военные здания, государственные предприятия.

Следует отметить, что в широком смысле слова понятие "государственная собственность" включает имущество, принадлежащее не только государству, но и корпорациям государственного характера.

Хотя как практика¹⁸, так и доктрина¹⁹ признают передачу государственной собственности государства-предшественника государству-преемнику, единого критерия для раздела этой собственности нет. Если по проблемам компенсации часто ведутся переговоры, то по вопросу передачи имущества государства-предшественника государству-преемнику такие переговоры не ведутся – в такой ситуации реализуется принцип территориального суверенитета. По мнению ряда авторов, например Г. Вилкинсона²⁰, полномочия, осуществляемые на данной территории, неотделимы от полномочий по управлению имуществом, находящимся на этой территории. Другие (среди них Д.П. О'Коннелл²¹) считают, что передача собственности происходит *de jure*. На практике во многие соглашения, договоры и иные правовые акты по передаче собственности не включается компенсационная оговорка, хотя некоторые из них содержат специальное положение²². По нашему мнению, в современном праве нет нормы, касающейся обязательства государства-преемника компенсировать каким-либо образом полученные активы, ранее принадлежавшие государству-предшественнику.

Недвижимая собственность

Недвижимая государственная собственность, находящаяся на территории, являющейся объектом правопреемства, переходит к новому государству. В соответствии с действующим международным правом очевидно, что недвижимая государственная собственность, находящаяся на территории Квебека, была бы передана ему *ipso jure* без согласия Канады. В эту собственность, помимо прочего, включаются мосты, шоссе и железные дороги, почты, аэропорты, таможни, государственные здания, военные учреждения и исправительные учреждения²³.

Что касается недвижимого имущества, находящегося за пределами территории Квебека, то, учитывая отсутствие какой-либо нормы международного права по этому вопросу, можно предположить, что решение по разделу такого имущества достигалось бы в договорном порядке²⁴.

Движимая собственность и финансовые активы

Можно утверждать, что согласно Венской конвенции и доктрине движимая собственность, находящаяся на территории государства-преемника, принадлежит именно ему²⁵. Эта категория собственности включает, в числе прочего, имущество и оборудование, связанные с деятельностью государства на данной территории, например оборудование офисов и компьютерное оборудование, находящееся в зданиях, передаваемых государству-преемнику, военное снаряжение, транспортные средства (правительственные) и телекоммуникации.

Каким образом регулировался бы вопрос о финансовых активах (за исключением долей участия канадского правительства в "коронных" корпорациях и в совместных предприятиях) и иных "неосязаемых" средствах*, счетах по операциям с иностранной валютой (включая золотой запас Канады) и вкладах, выплачиваемых в иностранной валюте?

Согласно принципу территориального суверенитета, часть финансовых активов, связанная с реализацией суверенных полномочий или деятельностью государства-предшественника на передаваемой территории, должна перейти к государству-преемнику. Сюда следо-

* "Неосязаемые" средства — цена фирмы, патенты, привилегии и т.п. (Прим. ред.)

вало бы включить налоги и другие платежи, выплачиваемые налогоплательщиками Квебека. В этой связи О'Коннелл утверждает, что "государство-преемник наделяется правом получения этих невыплаченных налогов, поскольку долговые взаимоотношения между государством-предшественником и должником истекают с момента изменения национальной принадлежности должника и утраты суверенных полномочий в отношении него"²⁶. Однако другие авторы полагают, что налоги и другие долговые обязательства, причитающиеся государству-предшественнику до получения суверенитета государством-преемником, должны оставаться в собственности государства-предшественника²⁷.

Вместе с тем финансовые активы, которые непосредственно не связаны с передаваемой территорией (например, золотой запас Канады, счета по операциям с иностранной валютой и вклады, выплачиваемые в иностранной валюте), не являются объектом правопреемства²⁸. Секретариат Комиссии Беланже–Кампо решил, что Квебек не имел бы никакой доли в этих финансовых активах²⁹. Следует заметить вместе с тем, что население территории в прошлом вносило свой вклад посредством своей экономической деятельности и уплаты налогов. Поэтому справедливым был бы раздел активов соответственно вкладу каждой из сторон.

Если оставить в стороне теоретические рассуждения, становится очевидно, что при любом разделе финансовых активов, основанном на принципе территориального суверенитета, будет трудно определить источник их происхождения. Возможный вариант решения – подход, используемый при разделе национального долга: так, если за счет финансовых активов будет сокращен национальный долг в момент его раздела, то это будет равносильно разделу активов.

Что касается финансовых активов государства-предшественника в международных финансовых организациях (таких как Международный валютный фонд), то их передача была уже в ряде случаев признана на практике³⁰.

Государственные корпорации

Ж.-М. Арбур, цитируя слова специального докладчика в ходе обсуждения проекта Венской конвенции, отмечает, что "на государство-преемник автоматически и полностью переходят права, которыми государство-предшественник обладает в отношении государственных учреждений, расположенных на передаваемой территории"³¹. Используемое здесь понятие "государственное учреждение" будет распространяться и на корпорации короны применительно к Канаде.

Это утверждение основывается, по нашему мнению, на принципе территориального суверенитета и государственном характере "коронных" корпораций и не отражает обычную практику³². Таким образом, принцип территориального суверенитета может быть применен при распределении *de jure* недвижимого и движимого имущества, находящегося в собственности "коронных" корпораций в Квебеке, например таких, как корпорация Монреальского порта и Квебекская портовая корпорация.

Что касается корпораций, которые владеют имуществом в Квебеке и на остальной территории Канады (например, корпорация "Радио-Канада", "Петро-Канада" и Почтовая канадская корпорация), то согласно принципу территориального суверенитета имущество этих компаний, находящееся в Квебеке, должно быть передано Квебеку *de jure*. Как альтернативный вариант Квебек мог бы получить долю в капитале этих компаний пропорционально стоимости активов этих компаний, находящихся в Квебеке. Однако в последнем случае было бы необходимо согласие Канады.

Что касается "коронных" компаний, не имеющих имущества в Квебеке, учитывая отсутствие точной нормы в международном праве, раздел имущества (и соответствующих обязательств) должен происходить на договорной основе.

Право "отбирать и выбирать"

При решении вопроса о государственном правопреемстве, касающемся договоров, государства-преемники могут использовать право "отбирать и выбирать". Существует ли подобное право в области раздела активов?

В области правопреемства в отношении договоров практика "отбирать и выбирать" состоит в том, чтобы определить посредством явно выраженного заявления или соглашения, какие договоры, подписанные государством-предшественником, будут исполняться государством-преемником³³. Такая практика применялась в процессе достижения независимости бывшими колониями Соединенного Королевства и ограничивалась вначале соглашениями и договорами коммерческого и местного характера³⁴. Одним из таких примеров является Ирландия, которая после получения независимости проводит политику признания для себя обязательными соглашений коммерческого либо административного характера, а не политических договоров³⁵.

При разделе активов между государством-предшественником и государством-преемником свободный выбор касается только ак-

тивов, которые de jure не передаются государству-преемнику в соответствии с принципом территориального суверенитета.

Как показывает практика, это положение могло бы применяться в отношении государственного имущества, не находящегося в пределах географической территории государства-преемника, например в отношении некоторых финансовых активов (золотой запас Канады) или долей участия в ряде государственных компаний, не осуществляющих деятельность на территории государства-преемника (например, "Саре Breton Development Corporation" в случае Квебека).

По нашему мнению, международное право не содержит специального принципа, разрешающего подобную практику в области раздела активов и пассивов. При отсутствии постоянной и единой практики свободного выбора при разделе активов и пассивов принцип свободного выбора может применяться лишь в том случае, когда оба государства достигнут взаимного соглашения по разделу активов.

Иначе говоря, государство-преемник без установления своего прямого или косвенного вклада в активы государства-предшественника, находящиеся за пределами его территории, вряд ли сможет претендовать на какую-то часть этих активов, с которыми оно не имеет больше связи, либо участие в них.

Раздел пассивов

Учитывая размеры государственного дефицита, нетрудно прийти к заключению, что все переговоры между Квебеком и Канадой о разделе национального долга были бы нелегкими, поскольку каждая сторона стремилась бы сократить свою часть обязательств.

Статья 40 Венской конвенции о правопреемстве предусматривает, что раздел долга между государством-предшественником и государством-преемником должен осуществляться "в справедливой доле с учетом, в частности, имущества, прав и интересов, которые переходят к государству-преемнику в связи с данным государственным долгом"³⁶.

Важно подчеркнуть, что по определению Венской конвенции "государственный долг" означает любое финансовое обязательство государства-предшественника в отношении другого государства, международной организации или любого иного субъекта международного права, возникшее в соответствии с международным правом (ст. 33). Как мы видим, из этого определения и соответственно сферы действия Венской конвенции исключены все долги государства-предшественника физическим и юридическим лицам, таким как банки, другие финансовые учреждения и частные лица — держатели об-

лигаций и других ценных бумаг. Укажем на тот факт, что такой "частный" долг составляет большую часть национального долга Канады.

Исключение из Венской конвенции термина "частный" долг не должно интерпретироваться как посягательство на права кредиторов национального долга Канады³⁷. Действительно, как мы уже указали, эти кредиторы сохраняют все свои права и требования по отношению к государству-предшественнику. Несмотря на то что в Венской конвенции ничего не говорится о частных долгах государства, при разделе пассива между государством-предшественником и государством-преемником не должны учитываться различия между "частным" и "государственным" долгами³⁸.

Эту позицию занимает и секретариат Комиссии Беланже-Кампо³⁹. Практика, как правило, подтверждает эту позицию, о чем свидетельствуют финансовые соглашения между Соединенным Королевством и Ирландией 1921 года, а также между Бельгией и бывшим Бельгийским Конго 1960 года.

Принципы раздела долга

Главный вопрос при разделе долга состоит в том, чтобы установить, является ли принцип, провозглашенный в статье 40 Венской конвенции (принцип раздела в "справедливой доле") достаточно признанным международной практикой и доктриной, чтобы им руководствовались Квебек и Канада в ходе возможных переговоров о разделе долга.

В доктрине существуют различные точки зрения по этому вопросу. Одна школа отстаивает позицию, согласно которой, если применить принцип верховенства государственной воли государства-преемника, последнее не несет ответственности ни по каким долгам государства-предшественника⁴⁰. Этой практики придерживались в процессе деколонизации.

Представители второго направления выдвигают принцип "бренда и дохода", в соответствии с которым "обязательства правопреемника должны быть соразмерны доходам, приращенным к данной территории", и государство-преемник принимает на себя определенную часть национального долга. Однако это последнее положение вряд ли является общепризнанной нормой международного права; доктрина подвергает сомнению существование общих государственных долгов: "...хотя и наблюдается тенденция к их распределению, но обязывающей нормы в международном праве нет"⁴¹.

Доктрина выдвигает и другие решения. Например, Г. Жезе отмечает, что в случае аннексии государство-преемник, которое не

приняло обязательств по долгам государства-предшественника, может нести обязательства по долгам на условиях *propter ad rem*, что есть только в отношении имущества, связанного с присоединенной территорией⁴².

Краткий обзор позволяет выделить следующие основные позиции по этому вопросу: 1) государство-преемник не обязано принимать на себя какую бы то ни было часть национального долга государства-предшественника; 2) государство-преемник обязано принять на себя определенную часть национального долга государства-предшественника соразмерно полученным им активам; 3) государство-преемник обязано принять на себя часть национального долга государства-предшественника, которая должна быть определена путем переговоров и составлять "справедливую долю" этого национального долга. Последний подход и был закреплен в Венской конвенции.

Первая из перечисленных позиций, а именно отсутствие какого-либо обязательства государства-преемника по долгам государства-предшественника, представляется нам малообоснованной, учитывая тот факт, что государство-преемник наследует активы, которые финансировались в счет национального долга, и не может "одним росчерком пера" отказаться от своего многолетнего участия в делах государства, от которого оно намерено отделиться. Этот подход, как представляется, не находит поддержки и у современных авторов⁴³.

Мы считаем, что две другие точки зрения, предусматривающие переход определенной части обязательств по национальному долгу к государству-преемнику, более реалистичны. Однако следует заметить, что подход, по которому государство-преемник наследует лишь ту часть национального долга, которая связана с передаваемыми ему активами, может привести к несправедливому разделу, в особенности если учесть, что долг государства-предшественника связан не только с "осязаемыми" активами.

Применительно к Квебеку отсюда следует вывод, подтвержденный секретариатом Комиссии Беланже-Кампо: финансовые и экономические реальности приведут к тому, что государство-преемник, выступая в качестве заемщика на международных финансовых рынках, будет, по всей видимости, вынуждено разумно разделить долги и активы государства-предшественника⁴⁴.

По нашему мнению, обязательный раздел национального долга, основанный на принципе "справедливого распределения", вероятно, наиболее последовательно отражает современную тенденцию в международном праве⁴⁵. При таком разделе государство-преемник обязано будет взять на себя долги, связанные с передаваемыми ему активами⁴⁶, а также "справедливую" долю национального долга государства-предшественника. Легко представить, что на пропорции

такого раздела будут влиять многочисленные финансовые, экономические и политические факторы. Основная трудность такого предложения заключается в том, что каждое государство будет иметь собственное видение "справедливого" раздела.

Предложения по разделу долга

Секретариат Комиссии Беланже–Кампо предложил Квебеку разделить государственный долг Канады в соответствии с объемом передаваемых ему активов, что согласуется, как мы полагаем, с положениями современного международного права и принципом территориального суверенитета.

Вместе с тем это предложение было подвергнуто критике за то, что оно не учитывает часть федеральных активов, находящихся в Квебеке, и тем сокращает его долю при разделе этих активов, а следовательно, и долю Квебека в национальном долге Канады⁴⁷. Не нашел поддержки также примененный метод оценки учитываемых активов⁴⁸.

Иными словами, предложение, выдвинутое Комиссией Беланже–Кампо, соответствует международному праву в части его общих принципов, но, кроме того, оно должно будет учитывать, в случае применения, норму "справедливого" раздела.

Были предложены и другие способы раздела. Один из них основан на понятии "исторических доходов"⁴⁹, полученных Квебеком в рамках конфедерации. Такой раздел представлял бы наибольшие трудности, поскольку, для того чтобы точно определить размеры "исторических доходов", полученных Квебеком в прошлом, необходимо не только произвести расчеты (если это вообще возможно), но и проанализировать характер и цели федеральных расходов и инвестиций, реализованных на этой территории⁵⁰. Необходимо также подчеркнуть, что это предложение ставит сложный вопрос оценки периода, который будет взят для проведения подобного анализа.

Заметим, что до настоящего времени, насколько нам известно, не было проведено ни одного исследования того, будет ли раздел долгов государственных компаний Канады осуществляться на тех же основаниях, что и раздел национального долга, без учета особого характера каждой компании, места ее нахождения и деятельности. Аналогичный вопрос возникает в отношении поручительств, выданных Канадой по займам государственных компаний. Ответы на эти вопросы требуют проведения более глубокого анализа долговых обязательств государственных компаний и корреляции таких обязательств и национального долга Канады.

Пенсионные фонды

Доктрина выявила определенную закономерность в международной практике применительно к пенсионному обеспечению, состоящую в том, что многие государства брали на себя пенсионное обеспечение государственных служащих государства-предшественника⁵¹. Случай частичного правопреемства государства-предшественника делает подобную практику императивной. Как заметил один из авторов, "государство-преемник скорее всего не связано пенсионными обязательствами государства-предшественника, которое несет ответственность за такие обязательства. Тем не менее государство-преемник может добровольно взять на себя пенсионные обязательства на основе специального соглашения"⁵².

По нашему мнению, принцип "справедливого" раздела долговых и иных обязательств предполагает, даже в случае частичного правопреемства, что государство-преемник возьмет на себя часть обязательств по пенсионному обеспечению служащих государства-предшественника.

С учетом этого принципа секретариат Комиссии Беланже–Кампо предложил, чтобы Квебек принял на себя обязательства по пенсионному обеспечению служащих федеральной государственной службы, работающих на его территории, а также, с учетом ряда критериев, – пенсионное обеспечение служащих канадских вооруженных сил, канадской королевской жандармерии, членов парламента, судей и служащих государственных корпораций.

Это предложение секретариата, по нашему мнению, соответствует международному праву. Вместе с тем оно может быть подвергнуто критике на том основании, что не учитывает того, что федеральная государственная служба, канадские вооруженные силы и королевская жандармерия Канады были созданы на благо всех канадцев. В связи с этим можно утверждать, что распределение обязательств по пенсионному обеспечению этих групп людей должно осуществляться пропорционально разделу национального долга.

Резюмируя вопрос раздела пассивов, можно сказать следующее. Хотя в современном международном праве и преобладает тенденция поддержки принципа "справедливого" раздела национального долга между государством-предшественником и государством-преемником с учетом, как указано в Венской конвенции, "имущества, прав и интересов, которые переходят к государству-преемнику" (ст. 40), общего правила применения этого принципа не существует.

Обязательства по пассивам

После того как государство-предшественник и государство-преемник договорятся о разделе всех активов и пассивов, им необходимо провести переговоры о том, каким образом государство-преемник примет обязательства по той части долга, которая на него возлагается.

Как уже упоминалось, если государство-преемник не выразит прямо и в установленной форме согласия принять на себя определенную часть долга, государство-предшественник будет нести ответственность перед своими кредиторами за весь национальный долг. И лишь на основании официально принятых обязательств государство-преемник отвечает по долгам государства-предшественника в той части, которая определена соглашением о правопреемстве.

Способ, посредством которого государство-преемник примет на себя обязательства по долгам, зависит от взаимоотношений между государством-предшественником и государством-преемником. При его выборе должны учитываться также характер долга, документы, подтверждающие этот долг (облигации, казначейские билеты и т.п.), сроки платежей (кратко-, средне- или долгосрочные) и, наконец, валюта, в которой должны производиться платежи.

Государство-преемник может, например, заключить соглашение с государством-предшественником, в котором выразит согласие с соответствующей долей национального долга, но не примет на себя прямых обязательств перед кредиторами государства-предшественника⁵³. В этом случае только государство-предшественник несет ответственность перед своими кредиторами по долговым обязательствам, сохраняя при этом право потребовать от государства-преемника выплаты соответствующей доли национального долга. Очевидно, что такой подход во многих отношениях является менее благоприятным для государства-предшественника, которое предпочло бы, чтобы государство-преемник приняло на себя прямые обязательства перед кредиторами.

Следует отметить, что решающим в вопросе выбора способа перехода обязательств может быть срок платежей. Например, в отношении краткосрочных платежей стороны могли бы договориться, что государство-преемник будет возмещать свою долю долгов государству-предшественнику по мере наступления сроков этих платежей. Что касается среднесрочных и долгосрочных платежей по долгу, то государство-преемник могло бы взять на себя выплаты своей доли непосредственно кредиторам государства-предшественника и разделить тем самым первоначальный заем или кредит. В этом случае кредиторы имеют право предъявить иск не только государству-пред-

шественнику по его долговым обязательствам, но и государству-преемнику⁵⁴.

Отметим вместе с тем, что прямые обязательства государства-преемника перед кредиторами государства-предшественника по уплате своей доли государственного долга не освобождают последнее *de facto* или *de jure* от долговых обязательств. Для этого необходимо получить явно выраженное согласие этих кредиторов.

Независимо от того, каким образом приняты обязательства по долгам, кредиторы государства-предшественника обязательно должны участвовать во всех переговорах по соответствующему кругу вопросов.

Заключение

Вопрос раздела активов и долгов между государством-предшественником и государством-преемником в международном праве вызвал появление на свет самых разнообразных, иногда даже противоречивых, теорий и подходов. Тем не менее международная практика выработала ряд общих принципов, многие из которых нашли отражение в Венской конвенции. Однако в каждом конкретном случае правопреемства государств те или иные принципы применялись в зависимости от экономических и финансовых реальностей. Если Квебек и Канада придут к решению о разделении, эти принципы могут служить им ориентиром, но при этом они обязательно должны применяться с учетом уникальной и беспрецедентной ситуации, в которой находятся обе стороны.

Настоящее исследование может служить основой для дальнейшего изучения авторами дискуссионного вопроса о самоопределении Квебека.

¹ O'Connell D.P. *State Succession in Municipal Law and International Law*. — Cambridge, 1967. — Vol. 1. — P. 3.

² UN.Doc. A/Conf.117/14.

³ См. Mennier J. *La Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat*//Annuaire français de droit international. — 1984. — N 30. — P. 221.

⁴ См. Arbour J.-M. *Succession in International Law — Some Economic Problems in Relation to State Succession*//Cahiers de droit. — 1978. — N 19. — P. 285–338; Shaw M. *Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec*//Belanger-Campeau Commission Papers. — Québec, 1991. — Vol. 1. — P. 520.

⁵ См., например, Arbour J.-M. *Op. cit.* — P. 297; *Appeal from a Judgment of the Hungaro-Czechoslovak Mixed Arbitral Tribunal*//P.C.I.J. — 1933. — Ser. A/B No. 61. — 1933. — Dec. 15.

⁶ См. Feilchenfeld E.H. *Public Debts and State Succession*. — N.Y., 1931. — P. 546–570, 624–630.

⁷ *Ibid.*

⁸ Эту же позицию занимает Э. Кастрен (см. **Castren E.J.** *Aspects récent de la succession d'Etats//Recueil de cours de l'Académie de droit international.* — 1951. — Vol. 78. — P. 401).

⁹ **Wilkinson H.A.** *American Doctrine of State Succession//Succession in International Law/Ed. T.T. Poulouze.* — New Delhi, 1974. — P. 144.

¹⁰ К таковым относятся Индия, Пакистан, Шри-Ланка, Бирма, Ирландия, Соединенное Королевство Великобритании (см. **Succession in International Law.** — Op. cit. — P.145—158).

¹¹ *Ibid.* — P. 142.

¹² *Ibid.* — P. 476.

¹³ *Ibid.* — P. 474.

¹⁴ *Ibid.* — P. 477—478.

¹⁵ См. **Belanger—Campeau Secretariat. Analyse pro forma des finances publiques.** — P. 393—394, 495.

¹⁶ См. **Castren E.J.** Op. cit. — P.455—456.

¹⁷ См. **Succession in International Law.** — P. 177.

¹⁸ См. **Yearbook of the International Law Commission** (далее — YILC). — 1970. Doc. ACN.4 226. — P. 157—161; **United Nations Tribunal in Libya.** — XII R.I.A.A. — P. 362.

¹⁹ См. многочисленные примеры в докладе **Paenson I.** *Les Conséquences financières de la successions des Etats (1932—1953)//YILC.* — 1970. — P. 158; см. также **Castren E.J.** Op. cit. — P. 452.

²⁰ См. **Wilkinson H.** Op. cit. — P. 23.

²¹ См. **O'Connell D.P.** Op. cit. — P.1—199.

²² См. YILC. — 1970. — P. 297.

²³ См. **Arbour J.-M.** Op. cit. — P. 303.

²⁴ Следует отметить, что в своем исследовании секретариат Комиссии Беланже—Кампо исключил какое-либо участие Квебека в решении вопроса о собственности на эту недвижимость.

²⁵ См. статью 17 Венской конвенции.

²⁶ См. **O'Connell D.P.** Op. cit. — P.1—190.

²⁷ См. **Arbour J.-M.** Op. cit. — P. 307.

²⁸ См. YILC. — 1971. — Doc. A/CN.4/247. Add.1. — P. 196.

²⁹ См. **Analyse pro forma des finances publiques.** — P. 427.

³⁰ Известно, например, что Сирия при выходе из Объединенной Арабской Республики получила от ОАР 200 акций из 1266, хранящихся в Международном банке реконструкции и развития.

³¹ См. **Arbour J.-M.** Op. cit. — P. 301.

³² См. YILC. — 1973. — Doc. A/CN.4/267. — P. 62.

³³ См. **O'Connell D.P.** *Independence and Succession to Treaties//British Yearbook of International Law.* 1962. — Vol. 38. — P. 89.

³⁴ См. **United Kingdom — Iraq. United Kingdom Treaty Series** (далее U.K.T.S.). — No. 15 (1931); **United Kingdom — Jordan. U.K.T.S.** — No. 32 (1946). Полный список см. **Jones J.M.** *State Succession in the Matter of Treaties//British Yearbook of International Law.* — 1947. — P.367—371.

³⁵ См. **O'Connell D.P.** Op. cit. — P. 96.

³⁶ См. статью 40 Венской конвенции.

³⁷ См. статью 36 Венской конвенции.

³⁸ См. **Foorman J.L., Jehle M.E.** *Effects of State and Government Succession*

on Commercial Bank Loans to Foreign Sovereign Borrowers//University of Illinois Law Review. — 1982. — Vol. 1. — P. 15.

³⁹ См. **Doc. Belanger—Campeau Secretariat**. — P. 393.

⁴⁰ См. **Foorman J.L., Jehle M.E.** Op. cit. — P.12—13.

⁴¹ **Shaw M.** Avis du professeur Malcolm Shaw. — P. 520.

⁴² См. **Jeze G.** Le répartition des dettes publiques entre Etats au cas de démembrement du territoire//Revue de science et de législation financière. — 1921. — Vol. 19.

⁴³ См. **Foorman J.L., Jehle M.E.** Op. cit. — P. 12.

⁴⁴ См. **Doc. Belanger — Campeau Secretariat**. — P. 394.

⁴⁵ См. **O'Connell D.P.** Op. cit; **Arbour J.-M.** Op. cit. — P.318, 330—331.

⁴⁶ **Sack A.** **La Succession aux dettes publiques**. — P. 277.

⁴⁷ См. мнение П. Боте, Б. Джонстон и К. Пойвис-Либбе в: **La Succession aux dettes publiques**//Recueil de cours de l'Académie de droit international. 1928. — Vol. 23.

⁴⁸ **Ibid.**

⁴⁹ См. **Mansell R., Schlenker R.** An Analysis of the Regional Distribution of Federal Fiscal Balances: Update Data/Research Paper. University of Calgary, 1990.

⁵⁰ Например, программы стабилизации цен в сельском хозяйстве, введение квот на импорт и т.д.

⁵¹ См. **Castren E.J.** Op.cit. — P. 469; **O'Connell D.P.** Op.cit. — P. 193—200.

⁵² См. **Succession in International Law**. — P. 185.

⁵³ См. предложение Секретариата Комиссии Беланже—Кампо/**Analyse pro forma des finances publiques**. — P. 495; **Burdeau G.** Avis du professeur Geneviève Burdeau. Annex B.4. — P. 545.

⁵⁴ Такого рода соглашения о принятии обязательств по долгам между государством и его кредиторами нередки в международных финансовых отношениях, в особенности в рамках соглашений, касающихся преобразования и рефинансирования государственного долга.