

Территориальные проблемы

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРЕЕМСТВА И ГРАНИЦЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Г.Г. Шинкарецкая*

События 1990 — 1991 годов привели к распаду СССР и созданию нового суверенного государства — Российской Федерации. Одна из многочисленных сложных проблем, вставших перед новой Россией, — проблема урегулирования отношений по поводу границ с некоторыми другими независимыми государствами, которые прежде были членами Союза ССР. Сложность ее порождается как некоторыми особенностями правового регулирования в отношении границ, унаследованного Россией от СССР, так и довольно значительной неопределенностью международно-правового института правопреемства в том, что касается границ.

В данной статье делается попытка определить обязательства, налагаемые международным правом на участников процесса правопреемства, а также проанализировать особенности перехода от СССР к Российской Федерации прав и обязанностей, связанных с границами.

1. Становление Российской Федерации и международное право

Создание нового государства — Российской Федерации — началось с принятия Первым Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 12 июня 1990 г.¹, в которой был торжественно провозглашен государственный суверенитет РСФСР на всей ее территории.

*Руководитель Группы международно-правовых проблем в отношениях между странами — членами СНГ Института государства и права Российской академии наук.

Следующим шагом было заключение договоров с другими союзными республиками, важнейшим положением в которых было признание друг друга суверенными государствами².

С подписанием учредительных документов Содружества Независимых Государств (Соглашения о создании СНГ 8 декабря 1991 г.³, Протокола к Соглашению от 21 декабря 1991 г. и Алма-Атинской декларации также от 21 декабря 1991 г.⁴) был завершен распад СССР на 12 новых государств и 3 прибалтийских, отделившихся ранее.

Рождение независимых государств на месте бывших республик СССР не повлекло за собой никаких попыток отвергнуть существующее международное право. Напротив, в Декларации о государственном суверенитете РСФСР говорилось: «РСФСР заявляет о своей приверженности общепризнанным принципам международного права» (п. 14).

По Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г.: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» и установлен примат международного права над национальным законодательством (ст. 15, п. 4 Конституции).

В Преамбулах упоминавшихся ранее договоров с союзными республиками также говорилось о намерении «развивать свои межгосударственные отношения на основе принципов суверенного равенства, невмешательства во внутренние дела, отказа от применения силы или экономических методов давления, урегулирования спорных проблем согласительными средствами, а также других общепризнанных принципов и норм международного права».

Соответствующая формулировка, включенная в Соглашение о создании СНГ и Алма-Атинскую декларацию, отличается от приведенной незначительно. В Преамбуле Устава СНГ, принятого 21 января 1993 г.⁵, приверженность международному праву изложена в более обобщенном виде: участники Устава действуют «в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями Устава Организации Объединенных Наций, Хельсинкского Заключительного акта и другими документами Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе», а в статье 3 не только перечислены общепризнанные принципы международного права, такие как уважение суверенитета, нерушимость границ, территориальная целостность и др., но в качестве принципа зафиксировано также «верховенство международного права в межгосударственных отношениях».

Таким образом, бывшие союзные республики вообще и Россия в частности ясно продемонстрировали свою решимость войти в

мировое сообщество в качестве сторонников господства права в международных отношениях. Однако нормы международного права редко бывают применимы к конкретным обстоятельствам так просто и точно, как технические мерки к процессу производства. Поэтому и в ходе правопреемства России в отношении границ мы находим целый ряд особенностей.

2. Международно-правовые аспекты установления границ Российской Федерации

В Соглашении о создании СНГ выражено принципиальное отношение сторон к правопреемству: «Высокие Договаривающиеся Стороны гарантируют выполнение международных обязательств, вытекающих для них из договоров и соглашений бывшего Союза ССР» (ст. 12).

Более конкретные обязательства, непосредственно связанные с границами, брались бывшими союзными республиками еще до распада СССР. В частности, в упоминавшиеся договоры осени 1990 года включена статья 6, в которой говорилось о взаимном признании и уважении территориальной целостности друг друга «в ныне существующих в рамках СССР границах», что означает признание не только целостности территории, но и нерушимости границ.

В Соглашении о создании СНГ признание существующих границ выражено ясно: «Высокие Договаривающиеся Стороны признают и уважают территориальную целостность друг друга и неприкосновенность существующих границ в рамках Содружества».

В Уставе СНГ данное обязательство изложено в виде принципа: «нерушимость государственных границ и отказ от противоправных территориальных приобретений».

Актом правопреемства Российской Федерации в отношении границ стал Закон о государственной границе Российской Федерации от 5 апреля 1993 г., статьей 2 которого установлено: «Государственной границей Российской Федерации является граница РСФСР, закрепленная действующими международными договорами и законодательными актами бывшего СССР»⁶.

Этот закон, являясь актом общего характера, заложил принципиальные основы правопреемства.

Всю границу новой России можно условно разделить на три части: сухопутная государственная граница СССР в тех пределах, где она проходила по краю территории РСФСР; морская граница СССР, отделявшая территориальное море СССР от пространств открытого моря, при этом нельзя забывать и об экономических зонах с их особым режимом; линии административного разграничения,

разделявшие территории РСФСР и соседних с ней союзных республик.

Эти три части различаются по правовому статусу, который они имели до распада СССР, и по способам образования правовых режимов.

Первая часть границ России — это та часть сухопутной границы, которая прежде была государственной границей СССР. Она отделяет территорию России от Норвегии, Финляндии, Польши, Китая и Монголии. Линия прохождения этой границы установлена исторически в процессе взаимодействия с сопредельными государствами. Относительно большей ее части заключены международные договоры. Отношения по поводу некоторых участков не урегулированы межгосударственными актами, но можно констатировать признание их конфигурации де-факто.

Правовой режим этой части границ установлен Законом СССР о государственной границе СССР от 1982 года⁷ и признан соседними государствами. Эта граница оснащена соответствующим оборудованием и надлежаще контролируется.

Вторая часть — это морская граница России, установленная тем же Законом 1982 года, бывшая прежде государственной границей СССР. Она отделяет территориальное море России от открытого моря. В некоторых местах делимитация границы, так же как на суше, либо определяется соглашениями с соседними государствами, либо молчаливо признается, либо находится в стадии согласования. Совсем не делимитированы боковые границы территориального моря России: во времена СССР территориальное море составляло один сплошной пояс вод вдоль берега.

Теперь России предстоит решить проблемы делимитации боковых границ территориального моря, то есть тех линий, которые разделяют территориальные моря России и Эстонии, Литвы, Украины, Грузии.

И сухопутная, и морская границы СССР в целом стабильны, потому что устанавливались методами, соответствующими требованиям международного права. Некоторые изменения в существующее законодательство будут внесены законами о территориальном море, континентальном шельфе и исключительной экономической зоне, находящимися сейчас на рассмотрении Государственной Думы. Как бы то ни было, линии прохождения границ будут затронуты законами лишь в очень небольшой мере.

Третья часть границ России — это границы бывшей РСФСР с бывшими союзными республиками, а ныне с государствами Балтии — Литвой, Латвией и Эстонией и с членами СНГ — Белоруссией, Украиной, Азербайджаном, Грузией и Казахстаном. Их особенность состоит в том, что границами суверенных государств объяв-

лены те линии, которые прежде, во времена существования СССР, были линиями границ между союзными республиками.

В отношении границ между союзными республиками не существовало никакого единого акта, который бы регулировал их правовое положение. Хотя формально республики считались суверенными государствами, они не заключали никаких соглашений об этих границах, так что границы были просто принадлежностью территории каждой республики.

Линии прохождения границ между республиками сложились исторически и были в основном унаследованы от царской России, где служили границами губерний, ставших территориями союзных республик.

Во всех трех конституциях содержалась статья о том, что территория союзной республики не может быть изменена без ее согласия. Процедура получения такого согласия разработана не была; территории республик изменялись произвольно, по усмотрению центра и в интересах правящей партии. Поскольку деление на республики было в общем условно и на всей территории СССР существовал единый правовой порядок, население оставалось в целом индифферентно к этим изменениям.

После распада СССР, когда линии условного деления между союзными республиками были объявлены границами разных государств, население многих районов считает их несправедливыми, тем более что основной признак образования новых государств — этнический, а многие районы национальных республик, прилежащие к России, оказались почти на 100% населены русскими⁸.

На психологическом уровне межреспубликанские границы не воспринимаются как государственные границы.

Так пренебрежение самым главным принципом международного права — принципом суверенитета народа — привело к появлению границ, создающих препятствия для нормального межгосударственного сотрудничества.

Необходимость проявлять к межреспубликанским границам иной подход, чем к государственной границе СССР, ощущается и на уровне руководства. В статье 5 Соглашения о создании СНГ зафиксировано обязательство сторон гарантировать открытость границ, свободу передвижения граждан и передачи информации в рамках Содружества.

Это намерение подтверждено некоторыми более поздними соглашениями: подписанным 13 марта 1992 г. Соглашением о принципах таможенной политики, по статье 1 которого стороны обязуются создать общую таможенную территорию, и Соглашением о безвизовом передвижении граждан от 9 октября 1992 г.

Принцип «прозрачных границ» составляет один из устоев создаваемого Экономического союза.

Наиболее ясно особый подход к границам — бывшим линиям разграничения проявился в Соглашении об охране государственных границ и морских экономических зон государств — участников СНГ от 20 марта 1992 г., в котором говорилось: «Государственные границы государств — участников Содружества Независимых Государств — участки государственных границ независимых государств — участников Содружества с государствами, не входящими в Содружество» (ст. 1). На первый взгляд, смысл этой фразы состоит в том, что участники СНГ считали границей в полном смысле слова только ту границу, которая идет по периметру Содружества и отделяет страны Содружества от третьих государств, а не друг от друга, то есть ту линию, которая прежде была государственной границей СССР.

Однако нужно учесть, что определение, данное в статье 1, — это толкование понятия для целей данного конкретного соглашения и «государственная граница» здесь обозначает объект деятельности пограничных войск: «Охрана государственных границ и морских экономических зон государств — участников Содружества осуществляется Пограничными войсками Содружества или собственными Пограничными войсками государств» (ст. 2).

Итак, для разных участков границ России создаются разные правовые режимы: участки границ, соприкасающихся с территориями стран — не членов СНГ, охраняются пограничными войсками и оборудованы так, чтобы обеспечить полный контроль над каждым случаем пересечения границы. Там же, где соприкасаются территории членов СНГ, границы не оборудованы, контроля нет, как и не высказывается намерение установить его.

Можно ли на этом основании говорить о том, что Россия как государство не признает бывшие линии административного разграничения своими государственными границами? Нет.

Во-первых, суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию⁹ и не выходит за пределы территории, а линия, обозначающая эти пределы, и есть граница государства.

Во-вторых, в приведенной выше статье 2 Закона о государственной границе Российской Федерации границы с бывшими союзными республиками никак не выделяются. Не придается им никакого особого положения и в последующих статьях этого закона.

В-третьих, ни в соглашениях о безвизовом передвижении граждан, ни в Договоре об Экономическом союзе не идет речи о том, что граница между членами СНГ отменяется. Решение создать общее таможенное пространство означает только то, что большая часть товаров, перевозимых из одной страны в другую, не будет облагаться

таможенными пошлинами. Поскольку оформление общего таможенного пространства пока не завершено и мы пока не знаем порядка перемещения грузов через границу, можно даже предположить, что таможенный контроль не будет отменен совсем, по крайней мере в целях пресечения транспортировки запрещенных грузов (например, наркотиков). Что касается Соглашения об охране государственных границ, то и в нем границы между членами СНГ не отменяются, а положение статьи 1 — это просто определение предмета соглашения. В статье 1 указано, что именно должно охраняться. Хотя вдоль границ между странами СНГ не будут выставлены пограничные посты, они не перестают быть границами.

Не следует смешивать правовой статус границы с ее правовым режимом. Все линии, обозначающие пределы территории Российской Федерации, являются государственными границами. Характер линий межреспубликанского разграничения коренным образом изменился в тот момент, когда союзная республика РСФСР стала суверенным государством — Российской Федерацией. Каким бы либеральным ни был правовой режим границы, он не изменяет статуса границы как линии, разделяющей пространства, подпадающие под суверенитет различных государств. Как территория — важнейший атрибут государства, так и граница этой территории есть неперменная принадлежность государства.

Линия, определявшая пределы территории РСФСР, приобрела абсолютно иной правовой статус с того момента, как стала государственной границей России.

3. Правомерность постановки вопроса о правопреемстве в отношении границ

Статья 11 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров¹⁰ от 1978 года озаглавлена «Режим границ» и гласит:

«Правопреемство государств как таковое не затрагивает:

- а) границу, установленную договором; или
- б) обязательств и прав, установленных договором и относящихся к режиму границы».

Из текста статьи невозможно понять, о чем идет речь. Какое именно поведение предписывается статьей? Означает ли статья 11, что правопреемство не происходит в том, что касается границ? Но такое предположение было бы слишком нереально: в каждом случае прекращения существования одного государства и возникновения в пределах той же территории другого государства неизбежно происходит прекращение полномочий первого и начало полномочий второго, то есть имеет место правопреемство. Из материалов

Комиссии международного права, готовившей проект Конвенции, и из обсуждения проекта на Конференции ООН по правопреемству государств в отношении договоров в 1977 и 1978 годах становится ясно, что статья 11 запрещает не правопреемство как таковое, а правопреемство на основании принципа *tabula rasa*, то есть немедленный и (возможно) полный пересмотр прав и обязанностей, принятых государством-предшественником по договорам, связанным с границами¹¹.

Смысл обязательства, накладываемого статьей 11, состоит в том, что правопреемство в отношении тех договоров, которыми определяются делимитация и правовой режим границ, должно быть безусловным.

Вопрос о правомерности правопреемства в отношении границ далеко не нов. Многие и весьма авторитетные авторы уже много лет назад писали о том, что договоры, заключенные государством-предшественником, наследуются его преемником¹². Именно взгляды этой части юристов отразились в статье 11 и тесно связанной с ней статье 12 («Режимы территорий»), хотя сама комиссия в комментариях к статьям 11 и 12 признавала, что «разнообразие мнений среди тех, кто писал по данному вопросу, так велико, что трудно найти в них ясное указание на то, в какой степени и на каком именно основании международное право признает, что договоры территориального характера составляют специальную категорию в том, что касается права, применимого к правопреемству государств»¹³.

Противоречивость позиции Комиссии международного права вполне отражает противоречивое состояние юриспруденции в том, что касается правопреемства в отношении границ. Й.Маконнен, основательно исследовавший эту проблему, считает, что юристы традиционно уделяли мало внимания теоретическим основам правопреемства в отношении границ, принимая неизменность границ «как само собой разумеющуюся»¹⁴. В то же время практика показывает, что подавляющая часть проблем, возникающих при изменении суверенитета, — это проблемы с границами и территориальными претензиями¹⁵.

В качестве основания для нормы об автоматическом правопреемстве в отношении границ выдвигаются различные доводы. Так, утверждается, что договоры о границах должны наследоваться государством-преемником, поскольку они являются диспозитивными по характеру¹⁶. Другой аргумент, также из области права договоров, гласит, что государство-преемник наследует не договор о границе, а самую границу, что договор уже осуществлен и исчерпан и граница представляет собой объективную юридическую реальность, существующую независимо от наличия первоначальных участников договора о границе¹⁷. К этой позиции близка точка зрения

М.МаКдугала о том, что правопреемство в общем регулирует отношения, которые возникнут в будущем, а положение любой границы закреплено соглашением или поведением, имевшими место в прошлом¹⁸. К.Земанек выдвигает соображения необходимости: если вновь возникшее государство не унаследует границы суверенитета автоматически, оно может нарушить суверенитет и признанные права других государств¹⁹.

В ходе Конференции о правопреемстве 1977—1978 годов многие ее участники высказывали сомнения в том, что статья 11 основана на действующих принципах международного права, и ясно высказывались за то, что автоматическое правопреемство в отношении границ должно быть признано просто в силу необходимости²⁰.

Соображение необходимости было до недавнего времени самым популярным обоснованием постоянства границ в литературе нашей страны²¹.

Полезно привести также мнения тех, кто не считает возможным безусловное правопреемство в отношении границ.

Договоры, заключенные государством-предшественником с другими партнерами, для государства-преемника суть *res inter alios acta* и потому не могут обязывать его против его воли²². Невозможно также считать каждый договор о границе полностью осуществленным. Большая часть таких договоров обычно содержит положения, не составляющие описания границы²³.

Подводя итоги анализу мнений в поддержку статьи 11 Конвенции 1978 года и против нее, можно сказать, что во всех приведенных доводах не так много юридической материи, чтобы создавалась какая-то специфическая норма международного права, предписывающая методы принятия уже существовавших обязательств относительно границ.

И все-таки, несмотря на разнообразие существовавших мнений, в статье 11 Конвенции 1978 года воспроизведена идея сохранения границ неизменными.

На такой исход Конференции 1977—1978 годов не могли не оказать влияние итоги хельсинкского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, в Заключительном акте которого одним из основных принципов международного права назван принцип нерушимости границ. Согласия по поводу правовой природы документов Хельсинкского процесса пока нет²⁴. И.А.Смирнов, проанализировав документы, пришел к выводу о том, что «государства не имели намерения придать актам совещания силу источника международного права. Обязательства по СБСЕ — это комплекс политических договоренностей, полностью соответствующих действующему международному праву, но не входящих в его систему». Это значит, что государства — участники Совещания, действуя на ос-

нове консенсуса, вложили в Заключительный акт свое понимание международного права и что они были убеждены в том, что сохранение неизменности границ соответствует международному праву.

После принятия Конвенции 1978 года прошло уже довольно много времени. В вышедшем в 1989 году втором томе нового Курса международного права Б.М.Клименко фактически отмечает продолжение тенденции, заложенной в статье 11 Конвенции 1978 года. Он пишет: «В современных международных отношениях существует вполне отчетливая тенденция к стабилизации государственных границ», которая, по его мнению, выражается, в частности, в постепенном завершении процесса установления точных границ. Он также отмечает особую стабильность договоров о границах: эти договоры не заключаются временно, на какой-либо срок; действие договора о границе не прекращается ни в случае возникновения войны, ни даже в случае прекращения существования государства, если только это государство или его часть не объединяется с другим государством; договоры о делимитации границ не подлежат денонсации и не содержат соответствующих положений; отмена договора о границе невозможна без его новации. Б.М.Клименко приводит и пункт 2 статьи 62 Венской конвенции о праве международных договоров, в соответствии с которым к договорам, устанавливающим границу, не применяется оговорка о коренном изменении обстоятельств.

Доводы автора суммируются в его суждении о статье 11 Конвенции о правопреемстве: если в силу самого правопреемства и возникают какие-либо основания для прекращения или изменения договорных прав и обязательств, то эти основания не могут быть использованы для изменения границ²⁵.

С этим выводом невозможно не согласиться. Действительно, несмотря на довольно слабую юридическую аргументацию, фактическая ситуация налицо: неизменность границ при переходе суверенитета от одного государства к другому признается *conditio sine qua pop.* Э.Клайн в своей основательной работе о договорах относительно статуса территорий говорит: «Юридическим основанием для перехода прав и обязательств к государству-преемнику служит тот факт, что договоры о статусе территорий служат общему интересу международного сообщества»²⁶. Именно этот общий интерес служит источником многих специальных черт договоров, относящихся к границам, так что эти договоры выделяются в особую категорию и влекут за собой особые международно-правовые последствия, в частности переход порождаемых ими прав и обязательств от одного суверена к другому без коренных изменений. Во всяком случае, договоры, связанные с границами, не должны в процессе правопреемства утратить свои цели и смысл²⁷.

4. Россия — государство, продолжающее международно-правовую личность РСФСР до 1992 года

Для уяснения важности вопроса о генезисе правовой личности Российской Федерации для правопреемства в отношении границ необходимо остановиться на положении союзной республики РСФСР в составе СССР.

В области распоряжения территорией вообще и границ в частности РСФСР, как и все другие союзные республики, не имела никаких полномочий. У России не было собственной государственной границы. Мы не найдем каких-либо положений на этот счет ни в Конституции РСФСР, ни в Конституции СССР.

Существовал лишь один закон о границах — Закон СССР о государственной границе СССР от 24 ноября 1982 г.²⁸, в статье 1 которого граница СССР определялась как линия, определяющая пределы территории СССР, а в статье 2 установлено, что «государственная граница СССР определяется решениями Верховного Совета СССР, Президиума Верховного Совета СССР, а также международными договорами СССР».

Ни о границах, ни о территории союзных республик в этом законе речь не шла. Функции охраны государственной границы также составляли исключительную компетенцию органов СССР (Раздел IV).

Интересно, что Россия, как и другие союзные республики, вообще не имела морской территории: в статье 5 говорится о территориальных водах (территориальном море) СССР, в статье 6 — о внутренних водах СССР.

Согласно статье 7, пограничные вопросы с сопредельными государствами решаются Союзом ССР в соответствии с настоящим законом, другими актами законодательства Союза ССР и международными договорами СССР.

Суверенные права за пределами территориального моря также принадлежали исключительно СССР, как и полномочия на установление внешней границы континентального шельфа²⁹ и исключительной экономической зоны³⁰.

Вследствие такого порядка особое значение приобретает вопрос о том, чью международно-правовую личность наследует Российская Федерация. Если Россия — это Советский Союз минус отделившиеся союзные республики, то она сохраняет под своим суверенитетом весь пояс территориального моря и должна быть обладателем всех суверенных прав в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, а также субъектом прав контроля в прилегающей зоне. Распоряжение территорией (и границами) СССР должно в этом случае совершаться путем договорен-

ностей между Россией, с одной стороны, и остальными четырнадцатью республиками — с другой.

Идея о том, что Российская Федерация продолжает международно-правовую личность СССР, является «государством-продолжателем», берет свое начало из Решения Совета глав государств СНГ от 21 декабря 1991 г., в котором говорилось: «Государства — участники СНГ поддерживают Россию в том, чтобы она продолжила членство СССР в ООН, включая Совет Безопасности, и других международных организациях». Вскоре в ноте на имя Генерального секретаря ООН президент Б.Н.Ельцин заявил, что Российская Федерация является государством — продолжателем СССР³¹. Последовал также ряд признаний за Россией статуса продолжателя со стороны Запада³². Совершенно очевидно, что двигало западными партнерами России в признании за ней статуса государства-продолжателя: забота о сохранении статус-кво в мире, для которого необходимо было обеспечить исполнение международных обязательств, взятых на себя Советским Союзом.

Некоторые авторы как за рубежом³³, так и в России³⁴ не подвергают сомнению статус России как государства-продолжателя, хотя И.И.Лукашук отмечает, что само это понятие имеет прежде всего политическую природу и является совершенно новым³⁵.

Российский министр иностранных дел А.В. Козырев разъяснил, что продолжательство означает переход к России функции связи с внешним миром³⁶, а, по мнению И.И.Лукашука, с юридической точки зрения концепция государства-продолжателя означает основополагающее и всеохватывающее правопреемство³⁷.

Такое мнение разделяется не всеми авторами. Например, И.Клапас не подвергает сомнению существование в международном праве как самого понятия континуитета, так и регулирующих его обычных норм³⁸. И.Клапас в самом начале своей статьи прямо ставит вопрос: можно ли рассматривать Россию как государство, продолжающее Союз ССР, и в то же время как его правопреемника³⁹?

Аргументация И.Клапаса строится целиком на теоретическом анализе Конвенций о правопреемстве 1978 и 1983 годов, а также соответствующей доктрины, которые, по его мнению, не дают четких критериев прекращения существования государства, в силу чего остается место для политического маневрирования. Бывшими республиками СССР не было принято никакого решения, прямо определяющего проблему наследования международно-правовой личности СССР, и всеохватывающего правопреемства не было⁴⁰. На свой вопрос, поставленный в начале статьи, И.Клапас отвечает так: «Решение о продолжении Россией членства СССР в ООН и в других международных организациях касалось конкретного вопроса, и... расширенно толковать его как отправную точку для того,

чтобы рассматривать Россию не только как государство-преемника и как государство, продолжающее осуществлять права и обязанности СССР, недопустимо»⁴¹.

Т.Швайсфурт в обширном докладе, прочитанном на собрании Германской ассоциации международного права 2 июля 1993 г. на тему «Избранные вопросы правопреемства государств в контексте распада СССР»⁴², подробно анализирует аргументы сторонников признания России государством — продолжателем СССР и отмечает, что эти аргументы в основном можно свести в три группы: таковой была позиция Министерства иностранных дел России; Россия не объявляла своей независимости от СССР, в отличие от других республик; со стороны членов мирового сообщества не было процесса признания новой, независимой России.

Аргументация Т.Швайсфурта строится на анализе актов СНГ и документов международного общения. Он приходит к следующим выводам: Беловежским соглашением от 8 декабря 1991 г. был начат, а Алма-Атинской декларацией 1991 года завершен процесс прекращения правовой личности СССР⁴³; для России ясно выраженное прекращение действия союзного договора 1922 года, одной из сторон которого она была, равнозначно объявлению независимости⁴⁴; ноты ряда западных государств есть именно акты признания независимой России, хотя иногда в них не соблюдены все формальные реквизиты⁴⁵. Т.Швайсфурт приходит к выводу: нынешняя Россия восстановила свой статус субъекта международного права, она идентична той России, которая существовала до 1922 года, а не СССР⁴⁶.

Ни один из названных выше авторов не анализировал позицию новой России как государства, ограничиваясь заявлениями Министерства иностранных дел. Между тем существует ряд документов, принятых законно избранным представительным органом государства — его парламентом, в которых ясно выражены намерения юридического определения тех элементов, которые, по общему признанию⁴⁷, составляют государство при всей неопределенности этого понятия: территории, населения и правопорядка.

Первый из этих актов — Декларация о государственном суверенитете РСФСР, принятая Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г.⁴⁸

В пункте 1 Декларации РСФСР провозглашалась суверенным государством. В пункте 5 перечислены гарантии суверенитета РСФСР:

— полнота власти РСФСР при решении всех вопросов государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые добровольно передаются в ведение Союза ССР;

— верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей

территории РСФСР; действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливается Республикой на своей территории;

— полномочное представительство РСФСР в других союзных республиках и зарубежных странах.

Относительно членства РСФСР в СССР было сказано, что Россия объединяется с другими республиками в Союз на основе договора (п. 6) и сохраняет за собой право свободного выхода из СССР (п. 7).

Очень важен пункт 11, где сказано, что на всей территории РСФСР устанавливается республиканское гражданство РСФСР, причем за каждым гражданином РСФСР сохраняется гражданство СССР.

Итак, налицо объявление о создании нового государства, обладающего правами суверенитета на всей территории РСФСР и за ее пределами, со своим населением и своим правопорядком.

Суверенное государство РСФСР не отрывается от прежней союзной республики РСФСР, а берет на себя ее права — осуществлять суверенитет многонационального народа, а также обязанности — обеспечить надлежащее государственное управление на территории РСФСР, гарантировать права и свободы проживающим на ней людям и т.д.

В то же время РСФСР дистанцируется от СССР и собирается или строить свои отношения с Союзом на новой основе, или вовсе заменить его другой организацией: Союз должен быть обновлен и действовать на основе союзного договора и разработанного на его основе законодательства; от России ему будут переданы лишь некоторые полномочия. Значит, «обновленный Союз» — это уже будет не государство, поскольку он должен быть образован суверенными государствами на основе договора.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР стала актом определения новой личности Российского государства, идентичной личности союзной республики РСФСР и отдельной от личности СССР. Таким образом, по отношению к РСФСР новая Россия является государством-продолжателем, а по отношению к СССР — правопреемником, таким же как и остальные 14 республик. Решение же Совета глав государств СНГ о продолжении Россией членства СССР в ООН и других международных организациях — это акт согласия других правопреемников СССР на правопреемство России в отношении места СССР в международных организациях.

5. Концепция *uti possidetis* как юридическое выражение неизменности границ в процессе правопреемства

Концепция *uti possidetis* заимствована из римского права, где она использовалась для обозначения распоряжения претора о при-

надлежасти спорного недвижимого имущества прежнему владельцу впредь до разрешения спора. Концепция получила второе рождение в прошлом веке, когда бывшие испанские колонии в Латинской Америке, получая независимость, стали следовать линиям административного разграничения, установленным испанскими властями, для обозначения пределов новых государств. Соответствующие положения были включены в конституции Венесуэлы 1830 года и Гондураса 1839 года, а также в договор о границе между Эквадором и Колумбией.

Позднее концепция *uti possidetis* использовалась Чили и Аргентиной для обоснования претензий на Антарктику.

Среди тех, кто писал о концепции *uti possidetis*, нет согласия относительно ее правовой природы.

Ссылаясь на то, что это понятие заимствовано из римского гражданского права, где его функцией было обеспечение статус-кво между частными лицами, Ч.Ч.Хайд отвергал принадлежность этого понятия к категориям международного права. По его мнению, концепция *uti possidetis* не имеет юридического содержания и сохранение колониальных границ латиноамериканскими странами было мерой политического урегулирования⁴⁹. Т.Кунуджи, разделяя мнение Ч.Ч.Хайда о юридической неясности концепции, особенно подчеркивал то, что ее применение в Латинской Америке не гарантировало этот регион от войн из-за территорий и границ⁵⁰.

Отметим, что если приведенные мнения верны и установление границ в соответствии с концепцией *uti possidetis* является лишь политической мерой, то практика государств обнаруживает характерную повторяемость этой меры. По пути сохранения колониальных границ пошли азиатские страны (Индия и Пакистан) и африканские (Гана, Гвинея, Конго). Более того, в Резолюции о пограничных спорах, принятой в рамках такой авторитетной организации, как Организация африканского единства, 21 июля 1964 г. в Каире, торжественно заявляется, что государства-участники берут на себя обязательство уважать границы, существовавшие до достижения ими национальной независимости. Конечно, декларация ОАЕ не может считаться источником международного права. По своей юридической природе Каирская резолюция может быть приравнена к Заключительному акту хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе: так же как и Акт, Каирская резолюция не является международным договором, но ее участники берут на себя обязательство действовать совместно согласованным образом. Поэтому можно сказать, что обязательство, изложенное в Каирской резолюции, — это политическая договоренность, отражающая представление ее участников о том, что есть международное право.

На первый взгляд между двумя актами есть существенная разни-

ца: хельсинкский принцип нерушимости границ касался государственных границ, давно признанных в качестве таковых и самими государствами, и их соседями. Но при более внимательном рассмотрении заметны общие черты обоих документов: они оба направлены в будущее и закладывают правило поведения государств в гипотетической будущей ситуации, когда может встать вопрос о пересмотре установленных границ. Характерно, что бывшие республики СССР без колебаний прибегли к хельсинкскому принципу, когда встал вопрос о границах между новыми государствами⁵¹, причем применен этот принцип был к тем линиям разграничения, которые никогда государственными границами не были. И в этом случае мы имеем дело с убеждением сторон в том, что такие юридические действия соответствовали их политическим договоренностям в Хельсинки.

Определенное постоянство в отношении разграничения по принципу *uti possidetis* показывают международные судебные учреждения. В решении международного арбитража по спору между Индией и Пакистаном о принадлежности Качского Ранна (о западной границе) линия разграничения, проведенная колониальными властями в 1914 году, была признана установленной границей⁵².

Точно так же Международный Суд в решении по делу о храме Преах Вихеар между Камбоджей и Таиландом признал правомерной границу, установленную французскими колониальными властями, и подчеркнул, что первейшая цель разрешения пограничных споров — это достижение стабильности⁵³.

Международный Суд анализировал концепцию *uti possidetis* в решении по пограничному спору между Буркина Фасо и Мали⁵⁴.

Суд прямо заявил, что *uti possidetis* является нормой (принципом). По мнению Суда, этот принцип уже существовал ко времени принятия Каирской резолюции ОАЕ и потому торжественное подтверждение неприкосновенности границ со стороны лидеров африканских государств или органов ОАЕ должно восприниматься как ссылка на уже существующий принцип, а не как утверждение, имеющее целью освятить новый принцип или распространить на Африку правило, прежде применявшееся только на другом континенте, а признание освободившимися африканскими государствами статус-кво, существовавшего к моменту достижения независимости, должно рассматриваться «не просто как практика, а как применение нормы общего характера, являющейся прочной частью проблемы деколонизации»⁵⁵.

Более того, принцип *uti possidetis*, по мнению Суда, не является нормой, принадлежащей исключительно к одной из систем международного права, а есть «принцип общего характера, логически

связанный с феноменом обретения независимости, где бы это ни происходило»⁵⁶.

Правда, Суд не стал заниматься обоснованием своего утверждения, заявив, что для целей решения данного спора это не нужно.

Определенное место в аргументации Суда занимают не правовые, а политические доводы: Суд оправдывал применение принципа *uti possidetis* необходимостью. Его «применение обеспечивает неприкосновенность границ», заявил Суд. И даже признав некоторое противоречие принципа *uti possidetis* с правом народов на самоопределение, Суд ограничился замечанием о том, что стабильность жизненно необходима африканским странам просто для того, чтобы выжить, избежав «братоубийственных войн»⁵⁷.

Итак, несмотря на расхождение мнений относительно юридической природы концепции *uti possidetis*, полезности и целесообразности ее применения, концепция признается закономерным элементом процесса правопреемства в отношении границ от распавшегося государства к его преемникам.

В случаях, о которых шла речь выше, происходило наследование границ от колониальной державы к бывшим колониям.

Случай наследования границ СССР и проведенных советскими властями линий административного деления, когда суверенными государствами стали не колонии, а республики, бывшие и прежде равноправными, пока уникален. Но механизм наследования границ — тот же самый, что был в Латинской Америке в прошлом веке и в Африке в середине нынешнего. Тот же самый в общем и политический смысл: для сохранения стабильности и добрососедства новые независимые государства должны признать прохождение границ по линиям, установленным без участия этих новых государств. Юридически это значит, что новые государства, образовавшиеся на месте прежнего, автоматически, без всякого пересмотра, должны принять на себя обязательства, созданные совсем другим субъектом международного права. Такое положение как будто бы противоречит самим основам международного права, где источником норм является воля самих субъектов. Интересно то, что этого принятия чужого обязательства невозможно избежать. Новый субъект международного права в том, что касается границ, обязан следовать концепции *uti possidetis*, чтобы не нарушить общепризнанные принципы международного права, и прежде всего принцип нерушимости границ. Концепция *uti possidetis* выступает как вспомогательное предписание, указывающее государству, как оно должно действовать для предотвращения нарушения его императивных обязательств.

В то же время и императивные принципы международного права не могут осуществляться без механизма, предоставляемого концепцией *uti possidetis*.

Следует подчеркнуть одну особенность концепции *uti possidetis*, которую обычно оставляют в стороне, а именно временный характер предписываемого поведения. Признание разграничения, произведенного другим сувереном, имеет значение лишь на момент правопреемства. Сразу же после акта признания вступает в действие тот же механизм международного согласования, который действует при установлении границ *ad novo*. С этого момента место обязательства *uti possidetis* занимает обязательство мирного разрешения международных споров.

Поэтому не следует предъявлять к концепции *uti possidetis* завышенных требований, например пытаться сделать ее регулятором межгосударственных отношений навсегда. Именно в этом причина того, что концепция кажется недейственной в отношениях между латиноамериканскими странами: они хотели закрепить ее навсегда и потерпели неудачу.

В заключение можно сказать, что концепция *uti possidetis* была элементом повторяющейся практики до тех пор, пока поддержание мира не было осознано мировым сообществом как величайшая ценность, что выразилось в придании императивного характера принципам мирного разрешения международных споров и нерушимости границ. Необходимость обеспечить мирное правопреемство в отношении границ логически привела к включению концепции *uti possidetis* в механизм правопреемства.

Таким образом, *uti possidetis* не является самостоятельным правовым принципом и обретает правовой характер, становясь частью более широкого принципа нерушимости границ.

Заключение

Область международного права, относящаяся к правопреемству в том, что касается границ, до сих пор довольно неопределенна, и решение конкретных проблем в конкретных обстоятельствах нередко ставится в зависимость от соглашений заинтересованных сторон. Однако существует ряд правовых положений, которые не должны игнорироваться ни при каких обстоятельствах.

В том, что касается правопреемства в отношении границ, — это прежде всего международно-правовой характер границ. Прохождение границы и ее правовой режим — во многих случаях результат соглашения между государствами: соседними, когда речь идет о сухопутной границе, или между одним государством и всем международным сообществом, когда дело касается морской границы. Соглашение может иметь форму договора или быть результатом молчаливого признания — характер границы от этого не меняется. Правопреемство в отношении границ осуществляется теми же путями,

что и само разграничение, что мы и видим на примере российских границ. В отношении уже существовавшей государственной границы СССР, которая стала частью границ России, проблем не возникает: Россия занимает место СССР в уже сформированном балансе отношений.

Гораздо сложнее обстоит дело с той частью границ, которая до распада СССР была границей между союзными республиками. Ни населением, ни руководством стран СНГ и России эта часть не воспринимается как «настоящая» государственная граница, которая в восприятии советских людей всегда должна быть «на замке». Появление такой границы между группами населения, традиционно жившего одной жизнью, воспринимается как несправедливость.

Понятие справедливости играет в проблеме границ большую, чем в какой-либо другой области, роль. Никакая граница не будет стабильной, если народы, живущие по обе стороны, не считают границу справедливой.

Международный Суд в решении по делу о делимитации континентального шельфа между Тунисом и Ливией подчеркнул, что справедливость — это общий принцип, непосредственно применяемый как право⁵⁸. Важность справедливости в установлении границ была осознана в ходе Третьей Конференции по морскому праву, и введение этого общего принципа в конкретную норму позволило найти выход из тупика, в котором оказалась едва ли не вся конференция⁵⁹.

В случае с границами независимых государств — бывших республик СССР — справедливым может быть только такое решение, которое делает наличие границы почти незаметным, то есть максимально сохраняет статус-кво. Общепризнанный принцип нерушимости границ в данном случае предъявляет определенные требования не только к делимитации границы, но и к ее режиму.

Именно об этом говорится в статье 11 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров: в момент правопреемства не должны коренным образом пересматриваться международные обязательства, связанные с линией прохождения границы и ее режимом. Хотя статья 11 прямо относится только к обязательствам, зафиксированным в формальных договорах в письменной форме, пример российских границ показывает, что в реальном правопреемстве не проводится разницы между границами по способу их образования и сохранение статус-кво обязательно в отношении любой международной признанной границы.

Если статья 11 выражает запретительную часть принципа нерушимости границ в процессе правопреемства, то его диспозитивная часть заключена в концепции *uti possidetis*. Разграничение бывших советских республик блестяще показывает общий характер содержащегося в нем предписания, отмеченного Международным Судом.

В современных условиях конвенция *uti possidetis* стала частью принципа нерушимости границ, и в этом смысле можно говорить о ней как о принципе, являющемся элементом права, регулирующего правопреемство. Предписание, налагаемое им, носит временный характер: если международные отношения, связанные с конкретной границей, в результате правопреемства изменились настолько, что требуют изменения границы или ее режима, то правопреемник может предпринять новое согласование границы, конечно в рамках международного права.

¹ См. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1990. — № 2. — Ст. 22.

² См., например, Договор с Украинской ССР от 19 ноября 1990 г. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1990. — № 27. — Ст. 353; с Казахской ССР от 21 ноября 1990 г. — Там же. — 1991. — № 7. — Ст. 107; с Белорусской ССР от 18 декабря 1990 г. — Там же. — 1991. — № 7. — Ст. 105 (во всех договорах — ст. 1).

³ См. Народный депутат. — 1992. — № 1. — С. 12—14.

⁴ См. Российская газета. — 1991. — 24 декабря.

⁵ См. Бюллетень международных договоров. — 1994. — № 1. — С. 3—14.

⁶ Сборник законодательных актов Российской Федерации. — Вып. IX (XXIX). — 1993.

⁷ См. Ведомости Верховного Совета народных депутатов СССР. — 1982. — № 48. — С. 891.

⁸ Например, Харьковская область Украины.

⁹ См. ст. 4 Конституции 1993 года.

¹⁰ См. UN Doc. A/Conf. 80/31.

¹¹ См. Ежегодники Комиссии международного права 1968—1977 годов. — United Nations Conference on Succession of States in Respect of Treaties, 1977 Session and resumed Session 1978. Official Records. — UN Doc. A/Conf. 80/16.

¹² Обзор см. ООН. Генеральная Ассамблея. Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать четвертой сессии. 22 июля 1972 г. (A/8710). См. также A. Mc Nair. The Law of Treaties. — Oxford, 1961. — P. 657; A. S. Hershey. The Succession of States//American Journal of International Law. — 1911. — Vol. 5. — P. 287.

¹³ United Nations. Conference on Succession of States in Respect of Treaties, 1977 Session and resumed Session 1978. Off. Recs. — UN Doc. A/Conf. 80/16/Add.2. — Vol. 111. — P. 27.

¹⁴ Y. Makonnen. International Law and the New States of Africa. — Addis Abeba, New York, Paris, Valetta, 1983. — P. 439.

¹⁵ См. O. J. Lissitzyn. State Succession and Treaties: A General Survey//International Law: Cases and Materials. W. Friedman, O. J. Lissitzyn, R. C. Pugh eds. — St. Paul, 1969. — P. 12.

¹⁶ См., например, A. Mc Nair. The Law of Treaties. — P. 657.

¹⁷ См. International Law Association. Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of Their Predecessors. ILA. 53d Conference. — Buenos-Aires, 1968. — P. 8.

¹⁸ См. Round Table Conference on International Law Problems in Asia. V. Shepherd ed. — HongKong, 1969. — P. 97.

¹⁹ См. K. Zemanek. State Succession after Decolonisation. — Hague Academy of International Law. Recueil des Cours. — 1965. — Vol. 116. — P. 243.

²⁰ См. UN Conference of Succession of States in Respect of Treaties. — P. 114—116, 118, 122, 125—126.

²¹ См., например, Б.М. Клименко, Н.А. Ушаков. Нерушимость границ — условие международного мира. — М., 1975.

²² См. выступление С. Табата на 53-й Конференции Ассоциации международного права: Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of Their Predecessors. — P. 592.

²³ См. Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать четвертой сессии — С. 209.

²⁴ Очень основательный обзор см. И.А. Смирнов. Юридическая квалификация документов по безопасности и сотрудничеству в Европе. Сов. журнал международного права. — 1991. — № 2. — С. 111—120.

²⁵ Б.М. Клименко. Принцип нерушимости государственных границ. Курс международного права (в семи томах). — Т. 2. — М., 1989. — С. 90—101.

²⁶ E. Klein. Statusverträge im Völkerrecht. Rechtsfragen territorialer Sonderregime. — Berlin, Heidelberg, New York, 1980. — S. 359.

²⁷ Ibid. — S. 316.

²⁸ См. Ведомости Верховного Совета СССР. — 1982. — № 48. — Ст. 891.

²⁹ До сих пор еще действует Указ Президиума Верховного Совета СССР от 6 февраля 1968 г. «О континентальном шельфе Союза ССР». См. Законодательные акты и распоряжения государственных органов СССР по вопросам мореплавания. — С. 62—67.

³⁰ См. Указ Президиума Верховного Совета СССР 1984 года «Об экономической зоне СССР». Ведомости Верховного Совета СССР. — 1984. — № 9 (2239). — Ст. 137.

³¹ См. Российская газета. — 1992. — 31 января.

³² См., например, заявление Госдепартамента США//Известия. — 1991. — 24 декабря; договор с Францией от 7 февраля 1992 г.//Российская газета. — 1992. — 10 февраля.

³³ См., например, M. Bothe, Ch. Schmidt. Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie//Revue generale de Droit International Public. — Т. 96. — P. 811—840.

³⁴ См. I. I. Lukasuk. Russland als Rechtsnachfolger in volkerrechtliche Verträge der UdSSR. Osteuropa Recht. — 1993. — Nr. 4. — S. 235—246.

³⁵ Ibid. — S. 240.

³⁶ См. Российская газета. — 1992. — 21 января.

³⁷ Ibid. — P. 241.

³⁸ См. Клапас Илиас. Правопреемство и континуитет в международном праве//Московский журнал международного права. — 1992. — № 4.

³⁹ Там же. — С. 22.

⁴⁰ Там же. — С. 30—31.

⁴¹ Там же. — С. 32.

⁴² См. Th. Schweisfurth. Ausgewählte Fragen der Staatensukzession in Kontext der Auflösung der UdSSR (доклад предоставлен автору в рукописи).

⁴³ Ibid. — S. 4.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid. — S. 7.

⁴⁶ Ibid. — S. 8.

⁴⁷ См. K.Doehring. State. Encyclopedia of Public International Law. — Inst. 10. — 1987. — S. 423—424.

⁴⁸ См. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета народных депутатов РСФСР. — 1990. — № 1. — Ст. 22.

⁴⁹ См. Ch.Ch.Hyde. International Law: Chiefly as Interpreted and Applied by the United States. — Boston, 1945. — P. 501, 507.

⁵⁰ См. T.Kunugi. State Succession and the Territorial Problems of New States. — UNITAR, SIL. 2/BP.1, January 1971. — P. 23.

⁵¹ См., например, договоры РСФСР с Украинской ССР от 19 ноября 1990 г., Казахской ССР от 21 ноября 1990 г., Белорусской ССР от 7 февраля 1991 г. (во всех договорах — ст. 6).

⁵² См. Rann of Kutch Arbitration (India and Pakistan). International Legal Materials. — 1968. — Vol. 7. — P. 633—705.

⁵³ См. ICJ Reports. — 1962. — P. 6—146.

⁵⁴ См. ICJ Reports. — 1986. — P. 540.

⁵⁵ Ibid. — P. 565.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid. — P. 567.

⁵⁸ См. ICJ Reports. — 1982. — P. 60.

⁵⁹ См. Мировой океан и международное право. — Т. 2. — 1987. — С. 191—200.

Статья поступила в редакцию в октябре 1994 года.