

*Виталий Викторович Гончаров\**, *Анна Романовна Попова\*\**

## **Правопреемство в международном праве после распада СССР**

### **Succession in International Law after the Collapse of the USSR**

STUDIA I ANALIZY

**Ключевые слова:** *распад СССР, внешний долг, имущество СССР, государства-участники, соглашение, правопреемство*

**Keywords:** *collapse of the USSR, external debt, property of the USSR, member states, agreement, legal acceptance*

**Аннотация:** *После распада СССР, огромной сверхдержавы, занимавшей шестую часть суши, перед государствами, входившими в его состав возник вопрос о правопреемстве. СССР занимал огромную территорию, участвовал в международных обязательствах, имел долги, входил в международные организации. Было очевидно, от того, как удастся разделить «наследство» СССР зависят отношения между вновь образованными государствами. СССР занимал активную позицию на международном уровне, занимался разработками оружия. Вопрос, связанный с разделом всех активов и пассивов волновал все международное сообщество. Его решение давалось сложно, а правовая основа для принятия решений о правопреемстве далеко не всем казалась бесспорной. В настоящее время для всех очевидно, что главным наследником СССР стала*

---

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3029-4727>; кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и международного права, ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина» (350044, Краснодар, ул. Калинина, 13). E-mail: [niipgergo2009@mail.ru](mailto:niipgergo2009@mail.ru).

\*\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7460-9631>; кафедра государственного и международного права, ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина» (350044, Краснодар, ул. Калинина, 13). E-mail: [juristic@kubsau.ru](mailto:juristic@kubsau.ru).

*Российская Федерация, именно Российская Федерация продолжила политику СССР, продолжило участие в международных отношениях и при исполнении обязательств, несмотря на равенство всех государств, которые входили в состав СССР. Вопросы правопреемства СССР и России являются предметом изучения современного международного права. В рамках данной статьи будут освещены некоторые аспекты обозначенной темы.*

**Abstract:** *After the collapse of the USSR, a huge superpower that occupied one sixth of the land, the question of succession arose before the states that were part of it. The USSR occupied a vast territory, participated in international obligations, had debts, was a member of international organizations. It was obvious that the relationship between the newly formed states depended on how it was possible to divide the "legacy" of the USSR. The USSR took an active position at the international level, was engaged in the development of weapons. The issue of dividing all assets and liabilities worried the entire international community. His decision was difficult, and the legal basis for making decisions on succession did not seem to everyone to be indisputable. At present, it is obvious to everyone that the Russian Federation became the main heir of the USSR, it was the Russian Federation that continued the policy of the USSR, continued to participate in international relations and in the fulfillment of obligations, despite the equality of all states that were part of the USSR. The issues of the succession of the USSR and Russia are the subject of study of modern international law. Within the framework of this article, some aspects of the indicated topic will be highlighted.*

## **Введение**

Настоящая статья посвящена исследованию института правопреемства в международном праве после распада СССР.

Объект исследования: система правоотношений, сложившихся в результате возникновения правопреемства суверенных независимых государств, образовавшихся после распада СССР.

Предмет исследования: система международно-правовых норм, регулирующих вопросы правопреемства суверенных независимых государств, образовавшихся после распада СССР.

Цель исследования: исследовать механизм правопреемства в международном праве после распада СССР.

В качестве основных задач исследования можно выделить следующие:

- 1) определить отправную точку запуска механизма правопреемства суверенных независимых государств, образовавшихся после распада СССР;
- 2) формализовать основные этапы возникновения и реализации механизма правопреемства суверенных независимых государств, образовавшихся после распада СССР;

3) выявить роль Российской Федерации как правопреемника СССР, проанализировав ее взаимоотношения с другими суверенными независимыми государствами, образовавшимися после распада СССР.

Союзные республики, являвшиеся, по сути, субъектами СССР, задумывались о своем будущем после выхода из СССР заранее. Представляется, что республики, входящие в состав СССР, стали исследовать перспективы реализации механизма правопреемства в случае возможного распада СССР со времени парада суверенитетов, который ознаменовался принятием в союзных республиках деклараций о государственном суверенитете<sup>1</sup>.

Ситуация усугублялась позицией Прибалтийских республик в составе СССР, которые сразу обозначили 3 значимых момента: во-первых, они заявили о своем выходе из состава СССР; во-вторых, они отказались от переговоров в части образования с иными республиками в составе СССР любых иных государственно-политических союзов (например, конфедеративного характера); в-третьих, в данных республиках стали подниматься вопросы о якобы имевшей место оккупации данных республик со стороны СССР в начале 40-х годов, с возможными требованиями о возмещении ущерба от данной оккупации за счет имущества СССР (в том числе – находящегося за пределами СССР).

При этом, к концу 80-х годов 20 столетия сложилась ситуация, когда задолженность СССР перед иностранными кредиторами существенно превысила 100 млрд. долларов. В тоже время, долговые обязательства третьих стран перед СССР были представлены, в основном, задолженностью стран третьего мира с нестабильными экономики, колоссальными дефицитами государственных бюджетов, что ставило под сомнение возможность взыскания образовавшейся задолженности. Относительно ликвидными активами СССР выступала недвижимость, находящаяся в собственности СССР за рубежом, задолженность ряда развитых капиталистических государств. Кроме того, существенный объем составляло имущество СССР, образовавшееся за более, чем 70-летний период существования СССР, в частности: Алмазный фонд СССР; золотовалютные резервы СССР; значительные запасы урана и оружейного плутония и т.п.

Механизм правопреемства суверенными независимыми государствами, образовавшимися после распада СССР, прошел ряд этапов:

1) заключение предварительных соглашений союзных республик в составе СССР относительно отдельных аспектов правопреемства в международном праве в связи с ожидающимся распадом СССР;

<sup>1</sup> J. Szymanek, *Rozpad ZSRR a problem sukcesji w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1997, с. 16.

- 2) этап определения круга правопреемников бывшего СССР после его распада в конце 1991 года, а также принципов определения их взаимоотношений;
- 3) заключительный этап реализации механизма правопреемства.

Главной проблемой, с которой столкнулись республики в составе СССР перед его распадом на 1 этапе реализации механизма правопреемства суверенных независимых государств, которые образовывались на месте СССР, была задолженность перед иностранными кредиторами. Поэтому, по инициативе ряда республик в составе СССР после событий, прошедших в августе 1991 г. и Беловежской пуще, 28 октября 1991 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании относительно долга иностранным кредиторам СССР и его правопреемников<sup>2</sup>.

Данный меморандум был разработан представителями союзных республик после проведения многочисленных консультаций. В результате стороны договорились, что с учетом происходящих изменений в государственных структурах, а также экономических и финансовых реалий, необходимо обозначить иностранным кредиторам свою готовность в отношении несения обязательств по долговым платежам СССР<sup>3</sup>.

Так, стороны признали себя солидарными должниками по всем долгам правительства СССР, не погашенным на дату заключения Меморандума. Однако это не помогло уладить все долговые вопросы, поскольку Меморандум не предусматривал: механизм погашения долгов; сроки; порядок реструктуризацию долга. Для этой цели был разработан Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов СССР, который предусматривал, что в качестве государственного внешнего долга рассматривается любое финансовое обязательство, взятое на себя СССР, а также иными лицами, уполномоченными в установленном порядке.

В качестве активов СССР рассматривалось движимое и недвижимое имущество, государственная собственность, находящаяся за рубежом, золотовалютные фонды и резервы, а также любые финансовые обязательства других стран перед СССР.

Государственные долги и активы были определены на основе Венской конвенции о правопреемстве государств, в отношении государственной соб-

---

<sup>2</sup> *О подписании с государствами – республиками бывшего СССР соглашений об урегулировании вопросов правопреемства в отношении внешнего государственного долга и активов бывшего СССР*, Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.1993 № 459, Собрание актов Президента и Правительства РФ. 24.05.1993, № 21, Ст. 1962.

<sup>3</sup> *О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР*, Закон РСФСР от 24.10.1990 № 263-1, Ведомости СНД и ВС РФ. 25.10.1990, № 21, Ст. 237.

ственности, государственных архивов и долгов. В договоре было отражено, что главным принципом при распределении активов СССР является принцип «справедливых долей», всем участникам гарантируется право на положенную долю<sup>4</sup>.

Так, на основе единого агрегатного показателя доли распределились в следующем соотношении: РСФСР – 61,34%, Украина – 16,37%, Беларусь – 4,13%, Грузия – 1,62%, Латвия – 0,62%, Литва – 1,41%, Эстония – 1,14%. Данные показатели были использованы и при распределении собственности СССР, находящейся за рубежом. Это свидетельствует о том, что государства, входящие в состав СССР, еще до момента распада были озабочены вопросами правопреемства. В качестве момента правопреемства было определено 1 декабря 1991 года. Именно эту дату многие считают датой прекращения существования СССР<sup>5</sup>.

Договор от 4 декабря 1991 г. получил международное значение и его стали рассматривать как Соглашение о суверенитете между бывшими участниками СССР. После этого последовал ряд соглашений: Минское соглашение от 8 декабря 1991 г., Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 г., в которой участники заявляли о прекращении существования СССР как субъекта международного права. При этом, в соглашениях предусматривались гарантии выполнения обязательств СССР. Концепция правопреемства преобладала в течение 1992 г., многие акты того периода опирались именно на нее. Речь в частности идет о Соглашении о распределении всей собственности бывшего СССР за рубежом от 6 июля 1992 г., Соглашении о правопреемстве в отношении государственных архивов от 6 июля 1992 г., Меморандуме о взаимопонимании по вопросу правопреемства в отношении договоров бывшего СССР<sup>6</sup>.

Одновременно с концепцией правопреемства была выдвинута другая концепция об особой роли России на постсоветском пространстве как продолжателя СССР. В Соглашении СНГ от 21 декабря 1991 г., было предусмотрено, что государства поддерживают Россию как продолжателя членства СССР в ООН и иных международных организациях, а также в членстве с Совете Безопасности ООН. В Европе данная позиция была принята с пониманием, а также выразили желание поддерживать дружеские отношения с Россией.

Благодаря такой обстановке, Президент РСФСР обратился к Генеральному секретарю ООН с посланием, в котором указал, что Россия сохраняет ответственность за все права и обязательства СССР, в том числе, отвечает по

<sup>4</sup> *О подписании с государствами – республиками бывшего СССР...*

<sup>5</sup> А. В. Макаров, А. А. Марков, *Комитет конституционного надзора СССР как первый опыт создания органа конституционной юрисдикции*, «Государственная власть и местное самоуправление» 2019, № 12, с. 27–30.

<sup>6</sup> *О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР...*

финансовым обязательствам. Международное сообщество отреагировало на данное послание как на своего рода уведомление, не требующее формального одобрения. Поэтому Россия стала автоматически продолжателем членства СССР в ООН и других международных организациях. Таким образом, Россия избежала необходимости формального вступления в ООН, которое могло быть затруднительным<sup>7</sup>.

Второй этап механизма правопреемства ознаменовался тем, что Россия продолжила развивать концепцию продолжателя СССР и 13 января 1992 г. объявила, что берет на себя дальнейшее осуществление обязательств, следуемых из международных договоров, заключенных СССР. Это объяснялось тем, что у России была возможность выполнять обязательства СССР. Но многие члены СНГ игнорировали заявление России, поскольку полагали, что вопросы правопреемства разрешены заключенными ранее соглашениями<sup>8</sup>.

Так, договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов СССР от 4 декабря 1991 г. предусматривал принципы и механизмы в отношении государственного долга, однако сам договор был подписан не всеми участниками, во-вторых, некоторые государства не могли платить по долгам СССР, такой возможностью обладала только Россия. Поэтому участники стали продавать свои доли в счет погашения внешнего долга, в том числе и зарубежную собственность СССР. Данная договоренность была узаконена Указом Президента РФ «О государственной собственности бывшего СССР за рубежом» от 8 февраля 1993 г.<sup>9</sup>

Дебиторская задолженность, унаследованная Российской Федерацией, по разным оценкам составляет от 70 до 100 миллиардов долларов. Такие размеры объясняются спадом добычи электроносителей, непродуманными реформами, «кредитами перестройки». В общей сложности должниками России стали 50 государств. В Парижском клубе провели реструктуризацию долга с учетом неучастия России в программах поддержки, оказания военной помощи, в зависимости от государства-должника скидки составили от 30 до 80%, в результате задолженность сократилась до 65 миллиардов долларов. Таким образом, в отношении внешних долгов и активов Россия стала продолжателем СССР<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> *О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР*, Указ Президента Российской Федерации от 07.12.1992 № 1565, «Российская газета». 22.12.1992, № 273.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> *Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР (подписан в г. Москве 04.12.1991) (с изм. от 13.03.1992)*, Правопреемство государственной собственности бывшего Союза ССР, Исполнительный Секретариат Содружества Независимых Государств, Минск 1996.

<sup>10</sup> А. В. Макаров, А. А. Марков, *Комитет конституционного надзора СССР...*

Касаемо статуса государственной собственности наиболее важным было решение вопроса о собственности, находившейся за рубежом. Соглашение от 30 декабря 1991 г. было предусмотрено, что каждое государство-участник СССР имеет право на справедливую фиксированную долю, а также была создана комиссия, которая должна была определить критерии и принципы распределения долей. Таким образом, главным принципом стало «право на справедливую долю». Комиссия подготовила Соглашение о распределении всей собственности бывшего СССР за рубежом, которое было принято 6 июля 1992 г. В Соглашении был отражен принцип «справедливых долей»<sup>11</sup>.

Однако соглашение подписали не все. Так, положения Соглашения предусматривали перечень имущества, который входил в собственность СССР, речь шла об имуществе за рубежом, инвестициях. Также была разработана шкала фиксированных долей, приведенная выше. Однако некоторые активы и Алмазный фонд предусматривали раздел на основе специального соглашения.

Несмотря на то, что Соглашение отвечало положениям Венской Конвенции о правопреемстве, на практике его реализация оказалась невозможна. В 1992 г. на встрече государств-участников было принято решение, что свою долю получает только тот, кто выплатит долю внешнего долга. Поскольку на тот момент по долгам СССР платила только Россия, вопрос о правопреемстве в отношении собственности был решен на основе «нулевого» варианта: все государства отказались от своих долей в пользу России, а Россия приняла на себя все обязательства по выплате внешнего долга СССР. Так Россия стала продолжателем СССР и в отношении собственности, находящейся за рубежом<sup>12</sup>.

Таким образом, в 1992 г. Российская Федерация придерживалась концепции правопреемства, о чем говорят заключенные соглашения со странами СНГ<sup>13</sup>.

После принятия концепции «нулевого» варианта, обусловленной не действиями России, а сложившимися обстоятельствами, внутренняя государственная собственность, военное имущество, внешний долг и собственность, находящаяся за рубежом была унаследована Россией.

Современный этап развития механизма правопреемства суверенных независимых государств, образовавшихся после распада СССР, характеризуется изменением правового положения Российской Федерации, поскольку

<sup>11</sup> *О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР...*

<sup>12</sup> *О действиях актов органов Союза ССР на территории РСФСР...*

<sup>13</sup> А. В. Макаров, А. А. Марков, *Комитет конституционного надзора СССР...*

ей перешли все отношения СССР с внешним миром. Таким образом Россией был приобретен новый международно-правовой статус.

## **Заключение**

В ходе проведенного научного исследования мы пришли к ряду выводов:

1. В качестве отправной точки запуска механизма правопреемства суверенных независимых государств, образовавшихся после распада СССР, выступили события, произошедшие начиная с августа 1991 года (ГКЧП, заключение соглашения тремя основными республиками в составе СССР в Беловежской пуще). С этого момента стало очевидно, что распад СССР неизбежен. Ситуация усугублялась деструктивной позицией Прибалтийских республик в составе СССР, которые отказались от дальнейшего взаимодействия с иными республиками из состава СССР, заявив о претензиях на имущество СССР, а также необходимости возмещения последствий якобы имевшей место незаконной оккупации данных республик со стороны СССР.
2. Реализация механизма правопреемства суверенных независимых государств, образовавшихся после распада СССР, прошла ряд последовательных этапов:
  - 1) предварительный этап, ознаменовавшийся заключением предварительных соглашений союзных республик в составе СССР относительно отдельных аспектов правопреемства в международном праве в связи с ожидающимся распадом СССР;
  - 2) этап определения круга правопреемников бывшего СССР после его распада в конце 1991 года, а также принципов определения их взаимоотношений;
  - 3) современный этап реализации механизма правопреемства, охарактеризовавшийся приобретением Российской Федерацией нового международно-правового статуса в связи с тем, что к ней перешло большинство прав и обязанностей бывшего СССР в рамках механизма правопреемства.

## **Библиография**

*Dogovor o pravopreyemstve v otnoshenii vneshnego gosudarstvennogo dolga i aktivov Soyuzu SSR (podpisan v g. Moskve 04.12.1991) (s izm. ot 13.03.1992), Pravopreyemstvo gosudarstvennoy sobstvennosti byvshego Soyuzu SSR, Ispolnitel'nyy Sekretariat Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv, Minsk 1996 [Договор о правопреемстве*

- в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР (подписан в г. Москве 04.12.1991) (с изм. от 13.03.1992), Правопреемство государственной собственности бывшего Союза ССР, Исполнительный Секретариат Содружества Независимых Государств, Минск 1996].
- A. V. Makarov, A. A. Markov, *Komitet konstitutsionnogonadzora SSSR kak pervyy opyt sozdaniya organa konstitutsionnoy yurisdiksii*, «Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye» 2019, № 12 [А. В. Макаров, А. А. Марков, *Комитет конституционного надзора СССР как первый опыт создания органа конституционной юрисдикции*, «Государственная власть и местное самоуправление» 2019, № 12].
- O deystvii aktov organov Soyuzha SSR na Territorii RSFSR*, Zakon RSFSR ot 24.10.1990 № 263-1, Vedomosti SND i VS RF. 25.10.1990, № 21, St. 237 [О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР, Закон РСФСР от 24.10.1990 № 263-1, Ведомости СНД и ВС РФ. 25.10.1990, № 21, Ст. 237].
- O merakh po uregulirovaniyu vnutrennego valyutnogo dolga byvshogo Soyuzha SSR*, Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 07.12.1992 № 1565, «Rossiyskaya gazeta». 22.12.1992, № 273 [О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР, Указ Президента Российской Федерации от 07.12.1992 № 1565, «Российская газета». 22.12.1992, № 273].
- O podpisanii s gosudarstvami – republikami byvshogo SSSR soglasheniy ob uregulirovani voprosov pravopreyemstva v otnoshenii vneshnego gosudarstvennogo dolga i aktivov byvshogo SSSR*, Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 17.05.1993 № 459, Sobraniye aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF. 24.05.1993, № 21, St. 1962 [О подписании с государствами – республиками бывшего СССР соглашений об урегулировании вопросов правопреемства в отношении внешнего государственного долга и активов бывшего СССР, Постановление Правительства Российской Федерации от 17.05.1993 № 459, Собрание актов Президента и Правительства РФ. 24.05.1993, № 21, Ст. 1962].
- J. Szymanek, *Rozpad ZSRR a problem sukcesji w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1997.