

© Данил Сергеевич Беляев
студент факультета управления,
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: dbelyaev33@gmail.com

Danil S. Belyaev
Student of Faculty of Management,
Vladimir Branch of RANEPa,
Vladimir

© Наталья Валерьевна Наумова
кандидат педагогических наук,
доцент
Владимирский филиал РАНХиГС,
г. Владимир
e-mail: naumova-nv@ranepa.ru

Natalia V. Naumova
Candidate of Pedagogical Sciences,
Associate Professor
Vladimir branch of RANEPa,
Vladimir

ПРОЦЕСС СТАНОВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КАЧЕСТВЕ ПРАВОПРОДОЛЖАТЕЛЯ СССР В СОВЕТЕ БЕЗОПАСНОСТИ ООН

The process of formation of the Russian Federation as the continuer of the USSR in the UN Security Council

***Аннотация.** Статья посвящена политико-правовым аспектам процесса становления России в качестве продолжателя СССР в Совете Безопасности ООН. С этой целью рассмотрены подходы к пониманию правопреимства, континуитета и продолжительности в международном праве, проанализированы многосторонние соглашения периода формирования Содружества Независимых Государств.*

***Abstract.** The article is devoted to the political and legal aspects of the process of Russia's formation as a successor of the USSR in the UN Security Council. To this end, approaches to understanding succession, continuity and continuity in international law are considered, and multilateral agreements of the period of formation of the Commonwealth of Independent States are analyzed.*

***Ключевые слова:** правопродолжательство, правопреимство, континуитет, Совет Безопасности Организации Объединённых Наций, субъект международного права.*

***Keywords:** continuation, succession, continuity, United Nations Security Council, subject of international law.*

Организация Объединённых Наций (ООН) была создана странами – участниками антигитлеровской коалиции с целью обеспечения международного мира и безопасности, а также закрепления послевоенного соотношения сил в международной политике. Официально ООН была создана 24 октября 1945 г. с вступлением в силу устава ООН. Согласно уставу, основные функции организации выполняют 6 главных органов:

Генеральная Ассамблея (ГА ООН), Совет Безопасности (СБ ООН), Экономический и Социальный Совет, Совет по Опек, Международный Суд и Секретариат [1]. Основные функции ООН по поддержанию международного мира и безопасности были возложены на Совет Безопасности, в состав которого на данный момент входят 15 государств (до принятия резолюции ГА ООН A/RES/1991 (XVIII) 17 декабря 1963 г. – 11 государств [2]):

- 10 государств, избираемых Генеральной Ассамблеей на двухгодичный срок (до 1963 г. – 6 государств);

- 5 ведущих стран-победительниц во Второй мировой войне: США, СССР, Соединённое Королевство, Франция и Китайская Республика, являющиеся постоянными членами Совета Безопасности и имеющие право вето в отношении любого проекта содержательной резолюции СБ ООН.

Советский Союз как лидер социалистического блока и одна из сверхдержав являлся инициатором рассмотрения в ООН многих вопросов, касавшихся процессов деколонизации, двустороннего разоружения, межблокового сотрудничества и т.д. Более того, Советский Союз с 1945 г. был представлен в ООН сразу тремя субъектами: СССР, УССР и БССР. С прекращением существования Советского Союза неизбежно возникли вопросы как представительства в ООН новых суверенных государств, так и дальнейшей судьбы освободившегося «кресла» в Совете Безопасности.

На тот момент уже существовал прецедент Китайской Народной Республики. 25 октября 1971 г. по решению ГА ООН право представительства Китая в ООН, в том числе в Совете Безопасности, перешло от Республики Китай (Тайвань) к КНР. При рассмотрении вопросов членства СССР китайский прецедент не сыграл важной роли хотя бы по причине различия в условиях: Республика Китай, в отличие от СССР, не прекратила своего существования как государство.

De jure распад СССР связан с формированием Содружества Независимых Государств (СНГ). Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. («Беловежские соглашения») констатировало, что «Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование» [3]. Согласно Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991 г., подтвердившей «Беловежские соглашения», с образованием СНГ СССР «прекращает своё существование» [4].

В декабре 1991 г., в период особенно активных процессов создания СНГ, в отношении содружества зачастую были крайне оптимистичные, но не имеющие реальных возможностей реализации ожидания. Министр иностранных дел РСФСР (затем – РФ) А. В. Козырев в декабре 1991 г. так видел дальнейший статус СНГ: «...Теперь что касается членства в Совете Безопасности... Оно остается на сегодняшний день за Союзом ССР... И это будет предметом дальнейших переговоров о том, чтобы делегировать Содружеству представительство в Совете Безопасности, занять место в Совете Безопасности в качестве коллективного члена...» [5].

Как уже показала история, СНГ оказалось крайне аморфной структурой, мало способствующей реальной межгосударственной интеграции в рамках постсоветского пространства [6, с. 31]. Трудно представить, каким образом столь децентрализованная и внутренне противоречивая структура могла бы эффективно выполнять свои функции в рамках Совета Безопасности ООН. Постоянным членом СБ ООН 24 декабря 1991 г. стала Российская Федерация, тогда же в официальных заявлениях иностранных государств прозвучало словосочетание, представляющее особенный интерес в рамках данной работы: «государство-продолжатель». Чтобы разобраться в процедуре становления России членом СБ ООН, необходимо определить, что в международно-правовой науке подразумевается под термином «продолжатель» и почему термин «правопреемник» не может быть применим к этой ситуации.

Правопреемство государств относительно заключаемых ими договоров и соглашений в международном праве (МП) регулируется «Венской конвенцией о правопреемстве государств в отношении договоров» (принята 23 августа 1978 г.). Венская конвенция от 7 апреля 1978 г. пока что не вступила в силу. Конвенция 1978 г. определяет правопреемство государств как «смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории» [7]. Независимо от того, какого определения или трактовки преемства придерживаться, неизменной частью этой концепции остаётся переход прав и обязанностей от одного государства к другому. На практике государство-предшественник (передающее права) и государство-преемник оказываются разными субъектами международного права. Однако СССР не был исключен из ООН, и Российская Федерация не проходила процедуру вступления в Организацию и Совет Безопасности. В международном праве СССР и Российская Федерация воспринимаются как единый субъект (второе государство – прямое продолжение первого), а значит правопреемством невозможно объяснить процесс становления России членом СБ ООН. Непрерывность существования субъекта МП в лице СССР-РФ отсылает к концепции государственного континуитета.

Под континуитетом (лат. *continuitas* – непрерывность) подразумевается непрерывность существования государства как субъекта МП даже в случае временного его исчезновения как социального организма. В отдельных случаях понятие континуитет (как правопродолжательство) приближается к понятию правопреемства, когда при распаде государства одно из новообразованных обособившихся государств может быть признано в качестве правопреемника «материнского» государства, но согласно принципу непрерывности существования «материнского» государства как субъекта МП, а также с полной передачей прав и обязанностей [8, с. 78].

По вопросам соотношения понятий «определённость» и «континуитет» при рассмотрении конкретной ситуации правопродолжательства России от СССР существует несколько позиций. В

современных учебных материалах по курсу «международное право», как правило, континуитет используется в значении правопродолжательства [8, с. 78-79; 9, с. 86]. Отдельные исследователи, в частности П. П. Кремнев, разделяют понятия континуитета и преемства, считая категорию «государство-правопреемник» новым, уникальным, порождённым процессами распада СССР понятием в теории и практике правопреемства [10, с. 22].

По большей части, можно согласиться с позицией П. П. Кремнева относительно уникальности данного процесса правопреемства. С одной стороны, произошел переход прав и обязанностей от одного субъекта международного права (СССР) другому (РСФСР, Россия). Однако, с другой стороны, СССР как субъект МП не прекращал своей юрисдикции, что соответствует доктрине континуитета. Данный пример правопродолжательства можно рассматривать как специфическое слияние двух субъектов международного права, при котором Россия (РСФСР), сохраняя свою субъектность, заняла место СССР. Данный процесс имеет как континуитетные (непрерывность существования СССР-России как субъекта МП), так и преемственные черты (смена государства-предшественника правопродолжателем). Во многом специфика данной ситуации связана с особенностями советского федерализма, при котором все республики в составе Союза, в том числе крупнейшая – РСФСР, являлись формально суверенными государствами со своими системами органов публичной власти.

Хотя в многочисленных соглашениях между бывшими союзными республиками констатировалось прекращение существования СССР «как субъекта международного права», фактически СССР до сих пор продолжает свою правосубъектность от лица Российской Федерации. Более того, претворение в жизнь заявлений постсоветских государственных деятелей неизбежно означало бы возникновение «международно-правового вакуума», что повлекло бы за собой разрушение международной системы безопасности, поддерживаемой ООН. Совет Безопасности ООН лишился постоянного члена, указанного в уставе ООН, не подлежащем изменениям без согласия всех постоянных членов. Столь оторванные от реальности формулировки, которые использовали государственные деятели бывшего СССР, могут быть объяснены либо отсутствием у них должной квалификации, либо их крайней недалёковидностью и небрежностью.

Учитывая концептуальную беспомощность концепции «коллективного члена Совета Безопасности», в декабре 1991 г. выбор именно Российской Федерации в качестве члена СБ ООН был закономерен. На долю РСФСР приходилось 3/4 территории Союза, около половины населения, свыше 2/3 продукции промышленного производства. Окончательно вопрос членства России в Совете Безопасности был решен в процессе принятия Алма-Атинской декларации. 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате по инициативе российского руководства Совет Глав Государств СНГ принял решение: «Государства Содружества поддерживают Россию в том,

чтобы она продолжила членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности, и других международных организациях» [11]. Беларусь, Россия и Украина, уже являвшиеся на тот момент членами ООН, обязались оказать поддержку другим государствам Содружества в процессах вступления в Организацию. De jure данное решение предполагало лишь продолжение членства СССР в СБ ООН и иных организациях Россией, тогда как вопросы полной передачи прав и обязанностей в решении не рассматривались.

Неясность в ситуацию вносило и то, что все члены СНГ рассматривались в качестве правопреемников Советского Союза. А, согласно договору о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР от 4 декабря 1991 года, правопреемниками СССР считались не только страны СНГ (в том числе и РСФСР), но и страны Прибалтики, а также Грузия [12]. Существовали противоречия и по другим вопросам, в особенности по поводу обладания постсоветскими государствами советским ядерным арсеналом. После распада СССР ядерное оружие оказалось под контролем сразу четырех государств-членов СНГ: России, Белоруссии, Украины, Казахстана. Условия Алма-Атинской декларации предполагали «сохранение объединенного командования военно-стратегическими силами и единый контроль над ядерным оружием» [4], хотя отдельные государства СНГ уже заявили о стремлении к неядерному статусу. Впоследствии совместный контроль над ядерным оружием так и не будет реализован, а единственной ядерной державой на постсоветском пространстве окажется Российская Федерация. Существенную роль в процессе передачи ядерного оружия Украиной при подписании Будапештского меморандума сыграют Соединенные Штаты Америки, которые, из соображений своей безопасности, особенно были заинтересованы не в «утечке» ядерных арсеналов и технологий, а в локализации ядерного оружия в рамках одной лишь Российской Федерации.

По схожим причинам точку в вопросе о правопродолжительстве СССР также поставят именно западные страны. 23 декабря 1991 г., через два дня после подписания Алма-Атинской декларации, в Гааге страны Европейского Союза принимают т.н. «заявление двенадцати», в котором заявили, что «принимают к сведению, что международные права и обязательства бывшего СССР, включая права и обязательства по Уставу ООН, будут продолжать осуществляться Россией» [13]. Заявление также признавало правопреемство республик СНГ по вопросам соблюдения некоторых соглашений СССР, в частности Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Однако именно Россия признавалась полноправным продолжателем СССР. Учитывая важность мнения Запада для стран СНГ в начале 1990-х гг., данное заявление можно рассматривать как мягкую корректировку внешнеполитического курса России со стороны.

После 23 декабря окончательно стабилизируется позиция российского руководства относительно вопросов правопреемства. В своем письме

Генеральному секретарю ООН (от 24.12.1991) Президент РСФСР Б. Н. Ельцин однозначно заявляет, что Россия при поддержке СНГ продолжает членство СССР в ООН, в том числе и в Совете Безопасности. Ни о какой передаче прав речи при этом не идет. В письме говорится лишь об использовании наименования «Российская Федерация» вместо прежнего (хотя СССР по-прежнему указан в уставе Организации) [14]. Письмо носило уведомительный характер, не требовало ответного решения, а лишь констатировало текущее положение дел. 24 декабря 1991 года Россия заняла место СССР в Совбезе ООН.

После декабря 1991 г. последовала полоса признаний Российской Федерации международным сообществом, что зачастую происходило «автоматически», без принятия отдельных нормативных актов. 13 января 1992 г. Министерство иностранных дел Российской Федерации направило главам диппредставительств в Москве ноту, в которой подтвердило статус России как продолжателя СССР, осуществляющего все его права и выполняющего все обязанности [15]. Россия не проходила процедуру приема в ООН, так как заняла место Советского Союза и не имела таковых обязательств (аналогично Украина и Беларусь, непосредственно занявшие места союзных республик).

Мировое сообщество в целом положительно отнеслось к идее России как государства-продолжателя. Последовательным противником концепции «Россия-продолжатель» выступала только Украина. Лишь в 2022 г. в связи с обострением в международных отношениях некоторые западные и, особенно рьяно, украинские политики начали требовать реформирования Совбеза ООН, приостановления членства России, а порой и вовсе исключения России из Совета Безопасности и даже самой Организации. В качестве аргументов использовалась как мнимая «несправедливость» нахождения Российской Федерации в Совбезе, так и то, что Российская Федерация в 1991 г. не прошла процедуру приема в ООН. Несомненно, исключение России из ООН невозможно как с точки зрения согласия большинства членов Организации, так и по причине наличия у России права вето. По той же причине маловероятным представляется сценарий реформирования Организации, предполагающего ущемление российских интересов.

В российском законодательстве вопрос правопреемства был окончательно закрыт в 2020 г. с принятием изменений Конституции. Согласно ч. 1 ст. 67.1, Россия «является правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах...» [16]. Это положение отражает «двойственность» статуса России как правопреемника (исходя из многосторонних соглашений с бывшими советскими республиками) и продолжателя СССР одновременно.

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы. Распад Советского Союза повлек за собой риски создания «правового вакуума», когда субъект международного права, являющийся участником

многочисленных международных договоров, а также постоянным членом Совета Безопасности ООН, может прекратить свое существование. Распределение прав и обязанностей СССР между многочисленными государствами-правопреемниками или передача их коллективному органу в лице Содружества Независимых Государств могли привести к разрушению международно-правовой системы обеспечения безопасности, созданной после Второй мировой войны в форме ООН. Действия лидеров стран СНГ, направленные на разделение правосубъектности СССР между республиками, были недальновидны и оторваны от реальности. Во многом именно с подачи стран Запада и при их согласии единственным правопродолжателем СССР в вопросах международных договоров и членства в международных организациях, и в частности в Совете Безопасности ООН, стала Россия. Таким образом, СССР как субъект МП не прекратил своего существования и продолжает свою юрисдикцию как Российская Федерация. Данный прецедент не вполне укладывается ни в доктрину правопреемства, не в доктрину континуитета, поэтому может рассматриваться как уникальный пример государственного правопродолжательства.

Список литературы

1. Устав Организации Объединенных Наций: принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г. // Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. Том 5. Конференция Объединенных Наций в Сан-Франциско (25 апреля – 26 июня 1945 г.) – М., 1980. – С. 585-618.
2. Резолюции 18-й сессии (1963 год) – Генеральная Ассамблея ООН // Un.org: офиц. сайт. URL: <https://www.un.org/ru/ga/18/docs/18res.shtml> (дата обращения: 11.05.2024).
3. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств // Министерство иностранных дел Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://www.mid.ru/print/?id=1673617&lang=ru> (дата обращения: 11.05.2024).
4. Алма-Атинская декларация // Министерство иностранных дел Российской Федерации: офиц. сайт. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/integracionnyye-struktury-prostranstva-sng/1701727/ (дата обращения: 11.05.2024).
5. Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР. 12 декабря 1991 г. // Бюл. ВС РСФСР. – 1991. – № 21, ст. 7.
6. Чернявский С. И. СНГ: от истории к будущему // Вестник МГИМО. – 2011. – № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sng-ot-istorii-k-buduschemu> (дата обращения: 16.05.2024).
7. Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров: заключена в г. Вене 23.08.1978. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15604#le c62DUChCZcxiE3> (дата обращения: 17.05.2024).

8. Гетьман-Павлова И. В., Постникова Е. В. Международное право: учебник для вузов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2024. – 590 с. – URL: <https://urait.ru/bcode/551768/p.78> (дата обращения: 11.05.2024).

9. Матвеева Т. Д. Международное право: учебник для вузов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2024. – 432 с. URL: <https://urait.ru/bcode/536165/p.86> (дата обращения: 12.05.2024).

10. Кремнев П. П. Категория «Российская Федерация – государство-продолжатель СССР»: вопросы теории и практики // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2008. – № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kategoriya-rossiyskaya-federatsiya-gosudarstvo-prodolzhatel-sssr-voprosy-teorii-i-praktiki> (дата обращения: 11.05.2024).

11. Решение Совета Глав Государств Содружества Независимых Государств (Алма-Ата, 21 декабря 1991 г.). URL: <https://base.garant.ru/1118206/> (дата обращения: 17.05.2024).

12. Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР (Москва, 4 декабря 1991 г.). URL: <https://base.garant.ru/1118355/> (дата обращения: 17.05.2024).

13. «Заявление "двенадцати" о будущем статусе России и других бывших республик» от 23.12.1991 // Дипломатический вестник. – 1992. – № 1.

14. Письмо Президента РСФСР Генеральному секретарю ООН от 24.12.1991 // Викитека: офиц. сайт. URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Письмо_Президента_РСФСР_Генеральному_секретарю_ООН_от_24.12.1991 (дата обращения: 17.05.2024).

15. Нота Министерства иностранных дел Российской Федерации от 12.01.1992 // Дипломатический вестник. – 1992. – № 2-3.

16. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 17.05.2024).