

Правонаступництво України щодо договорів колишнього СРСР

Після здобуття Україною незалежності постало питання про припинення чи збереження її договірних зобов'язань, на основі яких відбувалося співробітництво нашої держави з іншими державами світу. Після аналізу практики нових незалежних держав та прийняття Закону України “Про правонаступництво України” було прийнято рішення про необхідність повідомлення іноземних держав, з якими мав договірні відносини СРСР про те, що Україна у відповідності із своїм законодавством, Законом України “Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 року та в силу міжнародного права є однією з держав-правонаступниць колишнього СРСР по всьому комплексу наслідків правонаступництва, в тому числі щодо міжнародних договорів, укладених колишнім СРСР. Україна заявила, що вона згідно зі своїм законодавством застосовує міжнародні договори колишнього СРСР в тих частинах, що стосуються України, до того часу, поки не домовиться з відповідною державою про інше. У цій діяльності Україна виходить з того, що конкретні питання вирішуватимуться у процесі консультацій і переговорів[1].

6 липня 1992 року державами, колишніми республіками СРСР, було підписано “Меморандум про взаєморозуміння з питань правонаступництва щодо договорів колишнього Союзу РСР, що представляють взаємний інтерес”. Питання про участь у цих договорах вирішується у відповідності з принципами й нормами кожною державою-учасницею Співдружності самостійно, в залежності від специфіки кожного окремого випадку, характеру й змісту того чи іншого договору[2,с.492]. Важливим є те, що держави-учасниці Співдружності повинні підтвердити свою участь у вказаному договорі[2,с.493], що свідчить про те, що державам надано повну волю у виборі договорів.

В міжнародному плані існує лише кілька документів, які стосуються цього питання. Це-Біловезька угода та Алма-Атинська декларація (вони

визначають загальні риси того, що відбулося з СРСР з точки зору його міжнародної правосуб'єктності), кілька рішень в межах СНД, Угоди СНД з питань боргів та активів, державного закордонного майна, укладені в 1991 та 1992 рр., і Віденська конвенція 1978 р. про правонаступництво держав щодо міжнародних договорів, до якої Україна приєдналася у 1992 р., і яка набула чинності у 1996 р.

У вирішенні питань правонаступництва щодо договорів колишнього СРСР держави- правонаступниці, які утворили СНД, спиралися на норму міжнародного права, що закладена в Конвенції 1978 року, згідно з якою відповідні питання можуть вирішуватися по домовленості між державами. Вже в установчих актах Співдружності вони передбачили, що гарантують виконання зобов'язань колишнього СРСР. У рішенні Ради глав держав СНД з питань правонаступництва від 12 березня 1992 року йшлося про міжнародні договори, які “представляють загальний та взаємний інтерес”. Тут малися на увазі майже всі багатосторонні договори, а також двосторонні договори про кордони та їх режим.

У внутрішньому законодавстві-лише Закон України від 12 вересня 1991 року “Про правонаступництво України” є єдиним спеціальним нормативним актом регулювання процесу оформлення правонаступництва. Згідно статті 6 цього Закону “Україна підтверджує свої зобов'язання за міжнародними договорами, укладеними Українською РСР до проголошення незалежності України”. Наша держава визнала себе правонаступником прав і обов'язків Союзу РСР, але лише за тими міжнародними договорами, “які не суперечать Конституції України та інтересам республіки”[3,с.617].

Звичайно, хотілося б мати більш розгорнуте законодавче регулювання правонаступництва щодо договорів, принаймні усунути суперечності між положеннями Закону 1991 р. і Віденською конвенції. Але все ж недоцільно виходити зараз з будь-якою законодавчою ініціативою з цього питання, оскільки недоречно починати поліпшувати законодавство про правонаступництво тоді, коли робота по його оформленню ще не завершена.

Є різні оцінки щодо кількості міжнародних договорів СРСР. Найменші підрахунки свідчать, що їх численність сягає 20000, що з усією очевидністю вказує на надзвичайні обсяги роботи по оформленню правонаступництва.

Яку необхідність Україна вбачає в оформленні правонаступництва:

- 1) виконання положень українського законодавства та міжнародних зобов'язань за Віденською конвенцією про правонаступництво держав щодо міжнародних договорів, яка тепер є вже чинним інструментом;
- 2) утвердження рівноправності України, щодо тих прав, які впливають з правонаступництва у зв'язку з розпадом колишнього СРСР;
- 3) усунення невизначеності договірних відносин України з багатьма державами, забезпечення належного виконання договірних зобов'язань, а у певних випадках прямого застосування міжнародних договорів судами та іншими органами влади.

Оформлення правонаступництва щодо міжнародних договорів СРСР не є простим застосуванням певного набору юридичних правил. Потрібно діяти таким чином, щоб застосування того або іншого міжнародного договору СРСР надавало Україні певні переваги та вигоди, й не утворювало не виправданих обтяжень, коли договір діятиме в нових умовах. Закон України "Про правонаступництво України" також вказує на інтерес держави, як на фактор, який визначає обов'язковість договору.

Робота по оформленню правонаступництва починається з узгодження переліків договорів і окремого розгляду кожного з них. В усіх випадках визначальними є зовнішньополітичні пріоритети України[4,с.64].

В сучасній доктрині міжнародного права домінуючою є думка про те, що міжнародні договори у зв'язку з правонаступництвом повинні розмежовуватися по предмету відносин, які ними регулюються: політичні договори, угоди з прикордонних питань, економічні договори, договори, що регулюють науково-технічні відносини та відносини в галузі культурних зв'язків.

Важливо чітко визначити, які категорії договорів, серед вищевказаних, є найбільш важливими і найбільш проблемними для України в цьому плані. Серед них ті, оформлення правонаступництва щодо яких може викликати так званий “ретроактивний ефект” щодо різного роду податків, митних зборів, платежів. Так наприклад, Ірландія звернулася з пропозицією про оформлення правонаступництва щодо Угоди між СРСР та Ірландією про уникнення подвійного оподаткування авіатранспортних підприємств та їх службовців від 16.12.1986 року, оскільки її положеннями передбачено звільнення від оподаткування, а українські податкові органи стягують податки з прибутку резидентів України та Ірландії. При прийнятті рішення про доцільність оформлення (або підтвердження) правонаступництва України по цій Угоді необхідно враховувати, що авіакомпанія “Міжнародні авіалінії України”, є українсько-ірландським підприємством, створеним у 1992 році спільно з компанією GPA Group. Авіакомпанія “Міжнародні авіалінії України” здійснює на території Ірландії технічне обслуговування літаків Боїнг 737, які експлуатуються нею[5]. Також громадяни Ірландії працюють за контрактом у авіакомпанії, яка утримує в аеропорту Шеннон (Ірландія) своє представництво з метою обслуговування рейсів. Крім того, за висновком Державної податкової адміністрації України, у зв’язку з особливостями застосування положень Угоди в сучасних умовах, до неї мають бути внесені зміни.

Таким чином, для вирішення проблеми оподаткування за цією Угодою потрібно оформити правонаступництво України шляхом обміну нотами, або шляхом укладення окремого протоколу. При цьому потрібно врахувати особливості застосування її положень у відносинах між Україною і Ірландією в період з 1991 року до дати набуття чинності документом, що буде оформлювати правонаступництво. Якщо це не врегулювати, а просто оформити правонаступництво, може виникнути ситуація, коли українська сторона буде змушена повертати отримані податки за відповідний період. Отже, цей приклад показує, що при оформленні правонаступництва щодо

договорів потрібно виважено ставитися до кожного з них і брати до уваги механізм його застосування у сучасних умовах.

На сучасному етапі розвитку відносин України з іноземними державами виникають багато проблем в сфері правонаступництва щодо застосування Україною міжнародних договорів колишнього СРСР у сфері правової допомоги. Актуальність цього питання пояснюється як невизначеністю позиції органів влади України щодо застосування положень договорів колишнього СРСР у сфері правової допомоги, так і необхідністю впорядкування договірно-правових відносин України з іноземними державами.

Колишнім СРСР було укладено дев'ятнадцять угод з іноземними державами про надання правової допомоги у цивільних, сімейних та кримінальних справах[6]. За інформацією Міністерства юстиції, Міністерства внутрішніх справ та Генеральної прокуратури як органів, що уповноважені здійснювати співробітництво у сфері правової допомоги, українською стороною застосовуються на практиці положення угод колишнього СРСР з 10 державами. Тобто з поведінки відповідних сторін випливає, що вони погодилися застосовувати положення таких угод. Що стосується решти держав, то звернень за правовою допомогою до цих держав, а також від їхніх компетентних органів до української сторони протягом 1994-2000 не було, проте, як слушно зауважує Генеральна прокуратура, в майбутньому може виникнути необхідність співробітництва з цими державами у сфері правової допомоги.

У питанні правонаступництва щодо міжнародних договорів Україна виходить з принципу неперервності договірних відносин як визначено статтею 34 Віденської конвенції 1978 року, і це неодноразово висвітлювалося перед світовим співтовариством. Враховуючи викладене вище, позиція України з порушеного питання має визначатися презумпцією правонаступництва України щодо міжнародних договорів колишнього СРСР у сфері правової допомоги. При цьому формалізація (підтвердження)

правонаступництва України щодо договорів у сфері правової допомоги відіграє лише допоміжну роль. Іншими словами, необхідно виходити з того, що українська сторона застосовує та виконує положення двосторонніх міжнародних договорів колишнього СРСР у сфері правової допомоги за винятком тих випадків, коли:

- а) Україною укладено нову угоду про правову допомогу з конкретною іноземною державою;
- б) Україна та конкретна іноземна держава прямо домовилися не застосовувати у відносинах між ними угоду про правову допомогу, укладену СРСР та цією іноземною державою;
- в) іноземна держава не виконує положення угоди про правову допомогу, укладеної з СРСР, зокрема відмовляється виконувати запити українських компетентних органів про правову допомогу, якщо така відмова не допускається самою угодою.

Така позиція відповідає сучасному міжнародному праву, національному законодавству України, а також підтверджується циркулярними нотами МЗС України[38] та окремими міжнародно-правовими документами, якими Україною та конкретною іноземною державою підтверджено правонаступництво щодо міжнародних договорів колишнього СРСР у сфері правової допомоги.

Дуже складний та цікавий випадок трапився у практиці правонаступництва України щодо договорів між СРСР та ЧСФР, оскільки мова йшла про подвійне правонаступництво та про необхідність визначення статусу договорів, укладених між Україною та ЧССР (ЧСФР).

Між делегаціями МЗС України та МЗС Чеської Республіки відбулися консультації, з питань правонаступництва щодо двосторонніх міжнародних договорів. Щодо договорів між колишнім Союзом РСР та Чеською і Словацькою Федеративною Республікою делегації дійшли висновку, що:

- а) деякі договори (близько 30) мають і надалі зберігати чинність у відносинах між Україною та Чеською Республікою;

- b) частина договорів має бути припинена у відносинах між Україною і Чеською Республікою;
- c) інші міжнародні договори, з попереднього переліку, який містив близько 263 двосторонніх договорів, на дату консультацій втратили чинність на різних підставах.

Щодо останніх, делегації визнали за доцільне зробити рекомендації відповідним відомствам своїх держав розглянути можливості і доцільність укладення нових договорів з тих питань, що ними регулювалися.

Деякі Угоди викликали дискусії на консультаціях. Щодо Угоди між Урядом СРСР і Урядом ЧССР про співробітництво у будівництві та експлуатації лінії електропередачі напруженням 750кВ Вінниця-Західноукраїнська (СРСР)-Албертирша (УНР) та підстанцій Вінницька, Західноукраїнська і Албертирша від 26 травня 1976 р., а також Угоди між Урядом СРСР і Урядом ЧССР про співробітництво у будівництві на території СРСР Хмельницької атомної електростанції і пов'язаним з цим постачанням електроенергії в Чехословацьку Соціалістичну Республіку від 29 березня 1979 р., було вирішено, що з огляду на докорінну зміну умов застосування цих Угод вимагатиметься їх значна нівелізація, і в зв'язку з цим делегації не зробили остаточного висновку щодо чинності цих Угод у відносинах між Україною та Чеською Республікою. За цими Угодами ЧССР виконала свої зобов'язання, які полягали в направленні чеських фахівців для будівництва об'єктів, натомість Угоди закріплюють зобов'язання України (у випадку оформлення правонаступництва) на поставку електроенергії в Чехію до 2004 року. Як підкреслили чеські фахівці, на сьогодні енергетичний баланс в країні не потребує заощадження додаткової енергії, але відмовлятися від можливості виконання зобов'язань Україною Чехія не може. Таким чином, прийнято рішення про те, що питання їх чинності має вирішуватись на міжвідомчому рівні шляхом додаткових консультацій та переговорів з залученням спеціалістів-енергетиків, щоб не затягувати

оформлення правонаступництва по всьому комплексу радянсько-чехословацьких угод.

З тих же самих причин делегації дійшли висновку, що стаття 9 Угоди про безкоштовну передачу санаторію в Карлових Варах, що належить Радянському Союзу у власність Чехословацької держави і про лікування радянських громадян в санаторіях в Карлових Варах від 23 квітня 1957 р., якою передбачалося безоплатне лікування, не може застосовуватися в сучасних умовах.

Щодо договорів, що уклалися між Україною та Чеської і Словацькою Федеративною Республікою, на експертному рівні прийнято рішення, що ці договори до дати консультацій втратили чинність на різних підставах (таких угод було укладено тільки шість).

Зрозуміло, що документи, які були погоджені на консультаціях [6], потребують подальшого розгляду і схвалення відповідно до порядку встановленого в Україні і в Чеській Республіці.

У результаті послідовного розгляду міжнародних договорів та угод колишнього СРСР були визначені ті з них, які зберігатимуть чинність в українсько-швейцарських відносинах. Усього перелік включає сім таких угод.

Особливу увагу сторони приділили обговоренню питання визначення подальшого статусу Конвенції про видачу правопорушників між Швейцарією та Росією від 17 листопада 1873 року та Декларації про взаємну видачу правопорушників за протизаконне використання вибухових речовин від 22 лютого 1908 року . Оскільки ці договори були укладені ще за часів існування Російської імперії та їх статус у відносинах між СРСР та Швейцарією не може бути остаточно визначений, було відзначено, що, зважаючи на можливість припинення чинності цими договорами до набуття незалежності Україною, їх обговорення у контексті правонаступництва не може вважатися виправданим з формальної точки зору.

Сторони погодилися винести розгляд питання щодо продовження чинності Конвенції та Декларації за рамки консультацій, залишивши за собою право повернутися, при необхідності, до їх розгляду. Основну увагу під час консультацій було приділено розгляду проекту документа, яким передбачається оформлення правонаступництва України та Швейцарії. Після попередньої роботи, проведеної як до зустрічі в Берні, так і безпосередньо в ході переговорів, було визначено, що таким документом має стати обмін Нотами між Посольством України у Швейцарії та Федеральним Департаментом закордонних справ Швейцарії.

Під час консультацій делегація України звернула увагу на те, що запропонована швейцарською стороною у преамбулі проекту обмінної Ноти фраза “поновлення чинності угод” фактично означає непідтвердження договірних відносин, тобто новацію Швейцарією та Україною договорів, які, виходячи зі змісту фрази, вважаються такими, що втратили чинність[7]. Оскільки неперервність договірних відносин є одним із найсуттєвіших елементів правонаступництва, а її підтвердження є принциповим з точки зору практики України з цього питання, українська сторона запропонувала замість згаданого формулювання вжити фразу “продовження чинності угод”, що відповідає критеріям підходу України до згаданої проблеми. Українська сторона оголосила, що повідомить швейцарській стороні по дипломатичних каналах назви і адреси компетентних властей або службовців, призначених для забезпечення виконання угод, які зберігають чинності цього потребують. Це повідомлення має надійти протягом шести місяців після дати обміну нотами.

З 1991 року Україна оформила правонаступництво відносно деяких багатосторонніх міжнародних договорів.

Зокрема, Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу координує зусилля майже 100 держав світу по протидії злочинним посяганням, наслідком яких можуть бути небезпечні наслідки для людей, майна, навколишнього природного середовища. Виконання Україною вимог

Конвенції та рекомендацій МАГАТЕ з цього питання сприяє підвищенню рівня ядерної та радіаційної безпеки ядерних установок України, посиленню заходів по забезпеченню зберігання ядерного матеріалу. За визначеною МАГАТЕ процедурою, для повноправного оформлення участі України в Конвенції необхідно було вручити Генеральному директору МАГАТЕ документ про участь України в Конвенції, що і було зроблено в червні 1993 року.

Механізм оформлення правонаступництва щодо багатосторонніх договорів є дещо відмінним від аналогічної роботи по двосторонніх договорах. Спочатку доцільність оформлення участі України в багатосторонніх конвенціях проробляється на рівні заінтересованих міністерств та відомств України, до компетенції яких належать питання, що регулюються договором. В разі визначення такої необхідності матеріали та висновки надсилаються Президентові України, який в порядку законодавчої ініціативи відповідно до Конституції України звертається до Верховної Ради України з пропозицією про прийняття Закону про участь України в багатосторонньому договорі. Останнім етапом цього ланцюга є повідомлення депозитарія про участь України в Конвенції та передача документів, які це підтверджують.

Таким чином, така практика оформлення Україною участі в деяких багатосторонніх договорах в порядку правонаступництва як однієї з держав-наступниць колишнього СРСР впливає з загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, а також з законодавства України. Дозволю собі стверджувати, що оформлення правонаступництва до договору держави-попередниці за обсягом роботи дорівнює, а іноді, і досить часто, перевищує, укладенню нового договору. Матеріали архіву МЗС України, справа №2002.

Список використаної літератури.

1. Меморандум о взаимопонимании по вопросу правонаследования в отношении договоров бывшего Союза ССР, что представляют взаимный интерес. // Действующее международное право, М., 1996, Т.1, с.492-493.
2. Закон України “Про правонаступництво України”, Відомості Верховної Ради України, 1991 р., №46, с.617.
3. Постанова Верховної Ради України "Про основні напрямки розвитку зовнішньої політики України", Відомості Верховної Ради України, 1993 р., №10, с.64.
4. Матеріали архіву МЗС України, справа №1952.
5. Матеріали архіву МЗС України, справа №2000.
6. Матеріали архіву МЗС України, справа №2001.