

УДК 341.123.041(470)

М.В. БУРОМЕНСЬКИЙ,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрІІ України,
завідувач кафедри міжнародного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПОСТІЙНОГО ЧЛЕНСТВА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ В РАДІ БЕЗПЕКИ ООН

Анотація: В статті розглядаються правові основи членства Російської Федерації в Раді Безпеки ООН. Автор робить висновок, що міжнародно-правова концепція правонаступництва та його понятійний апарат в питанні членства в ООН та РБ ООН взагалі не можуть бути застосованими до РФ на умовах «єдиної держави-продовжувача СРСР в ООН». Жодна з пострадянських країн не має на сьогодні будь-якого юридичного зобов'язання визнавати передачу до Росії відповідних своїх прав в ООН за правилами правонаступництва або за будь-якими іншими правилами.

Ключові слова: Російська Федерація, Рада Безпеки ООН, міжнародне правонаступництво, СРСР.

Набуття Росією членства у ООН та у Раді Безпеки ООН. Прийнято вважати, що Російська Федерація отримала місце СРСР в ООН на підставі Рішення голів держав СНД від 21 грудня 1991 р. (надалі Рішення 21 грудня 1991 р.), яке містило в ст. 1 слова: «*Держави Співдружності підтримують Росію в тому, щоб вона продовжила членство в Раді Безпеки, і інших міжнародних організаціях*»¹. Інформація про подальшу хронологію подій досить обмежена. 24 грудня 1991 року Президент Росії направив Послання до Генерального Секретаря ООН, яким повідомив про продовження членства СРСР в

ООН Російською Федерацією, а також про збереження нею відповідальності по усім правам та обов'язкам СРСР відповідно до Статуту ООН².

Про подальший розгляд цього питання в ООН відомо з короткого повідомлення Російського МЗС: «Генеральний Секретар направив цього листа (послання Президента Російської Федерації) до усіх членів Організації. На підставі думки юридичного департаменту Секретаріату ООН він вважав, що це звернення носить характер повідомлення, констатує реальність і не потребує формального схвалення з боку ООН. Про згоду з таким підходом повідомили усі постійні члени Ради Безпеки ООН (надалі

¹ Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств. 21 декабря 1991 года Режим доступа: Интернет-портал СНГ <http://www.e-cis.info/page.php?id=20668>

² Дипломатический вестник. 1992. № 1. С. 13.

РБ ООН), інші провідні країни, і з 24 грудня 1991 року Російська Федерація подовжила членство в ООН»¹, включаючи членство в РБ ООН. Росія, перебираючи на себе повноваження СРСР у РБ ООН, одночасно заявила в Ноті МЗС від 13 січня 1992 року про «*продовження здійснення прав та виконання обов'язків, що витікають з міжнародних договорів, укладених СРСР*».

Ця версія перебрання Росією повноважень СРСР в ООН надзвичайно поширена, використовується майже дослівно і походить, як видно, з офіційного джерела. Але не важко помітити, що в цій версії досить багато «мутних» плям та прогалин, що згодом так і не отримали пояснень. Зокрема, юридичній громадськості невідомі зміст листа, яким Генеральний Секретар ООН робив запит в юридичний департамент Секретариату ООН та зміст відповіді департаменту ці документи не оприлюднені. Відповідні звернення Генерального Секретаря ООН з цього приводу до решти чотирнадцяти пострадянських держав, що *виглядало б доцільним і логічним*, так само невідомі. Адже ж десять пострадянських держав, що підписали Рішення 28 грудня 1991 р., до Генерального секретаря ООН не звертались і про відмову від правонаступництва щодо СРСР не повідомляли. Грузія цього Рішення не підписувала. Литва, Латвія і Естонія, які були анексовані Радянським Союзом, хоча і не вважають себе правонаступниками СРСР, але також напевно мають думку щодо передачі місця постійного члена

РБ ООН Російській Федерації, як продовжувачу країни-агресора.

Офіційно і досі не надано будь-яких пояснень з боку ООН про відсутність потреби у схваленні з боку її головних органів передачі Росії повноважень СРСР. Дослідники, які намагались з'ясувати подробиці обставин цієї справи, констатують, що «розгляду цього питання в органах ООН (Генеральній Асамблеї, РБ ООН, Шостому комітеті) не проводилось»², на відміну від подібних випадків з Індією і Федеративною Республікою Югославією (ФРЮ). Ф. Кірджис, на якого посилається М. Шоу, стверджує, що швидкість, з якою Росія посіла місце СРСР в ООН, свідчить про бажання уникнути відкриття цього питання для загального обговорення у РБ ООН³. Все це порушує визначені міжнародним правом процедури ООН — саме ГА ООН та РБ ООН відіграють за Статутом ООН вирішальну роль у вирішенні питання про прийняття нових членів ООН, якою була Російська Федерація. Навіть більше, «в загальнодоступних матеріалах ООН, зарубіжній та вітчизняній літературі відсутні оприлюднені відомості про дослідження цього питання в рамках ООН»⁴. У схожій ситуації щодо ФРЮ відповідні процедури ООН щодо набуття членства застосовувались у повній мірі⁵. При цьому РБ ООН недвозначно зазначила, що претензія ФРЮ «*на автоматичне продовження членства колишньої Соціалістичної Федеративної Республіки Югославії в не є загальноприйнятною*»⁶.

¹ Дипломатический вестник. — 1992. — № 1. — С. 29.

² Кремлев П.П. О новых понятиях и категориях правопреемства государств: теоретико-практические вопросы // Журнал международного права и международных отношений. 2010. № 1. Режим доступа: <http://evolulio.info/content/view/full/1664/232>

³ Show M.N. International Law. 5-th edition. — Cambridge University Press, 2005. — P. 1085.

⁴ Там само.

⁵ UN Doc A/Res. 47/1 (1992).

⁶ UN Doc A/Res. 757 (1992) 30 May 1992.

Все це виглядає як свідчення зайняття Російською Федерацією місця в ООН і РБ ООН за відсутності ясного, очевидного і зрозумілого рішення головних органів ООН, що суперечить Статуту ООН, та за відсутності норми міжнародного права, що надає Росії таке право.

Уважний та ретельний погляд на кожен з кроків у цьому неочевидному та сумнівному ланцюзі подій, пов'язаних з появою Російської Федерації в якості постійного члена РБ ООН, не виглядає таким вже простим та зрозумілим.

Коли і чим закінчилось існування СРСР? Угодою про створення СНД від 8 грудня 1991 року проголошено: «Союз РСР як суб'єкт міжнародного права і геополітична реальність припиняє своє існування»¹. Цілковитий розпад СРСР є загально визнаним в правовій доктрині та підтверджений міжнародно-правовою практикою². Це свідчить, що пострадянські держави не бажали збереження СРСР як держави у будь-якій формі. Цей факт не втратив свого

значення за спливом часу та відповідає правовій реальності, оскільки всі міжнародні договори, що зафіксували ліквідацію СРСР як суб'єкта міжнародного права, лишаються в цій частині чинними і незмінними. Приєднання до Угоди про створення СНД ще 9 пострадянських держав³ юридично та логічно унеможливило продовження будь-якого існування будь-якої частки СРСР.

Більшість юристів вважають, що у держав, які брали участь в укладанні Беловежських угод, було насправді два варіанти: або надати Росії ідентичність СРСР, або остаточно припинити його існування. Але Уряди Росії та інших країн СНД зійшлися на тому, що СРСР як суб'єкт міжнародного права припинив своє існування⁴. Не зважаючи на цей очевидний факт Російська Федерація активно просуває концепцію «Росія єдина держава-продовжувач СРСР», що тягне за собою і міжнародно-правову реінкорнацію Радянського Союзу. Одним з найвагоміших російських аргументів цієї концепції є Рішення 21 грудня 1991 р.

¹ Угода про створення Співдружності Незалежних Держав 8 грудня 1991 року. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_077?test=1/UMiPEGznhhxEZ.ZimR/s3NI1146s80msh8le6

² Констатація факту остаточного припинення існування СРСР як суб'єкта міжнародного права зафіксована і в багатьох інших міжнародних актах: Алма-Атинська декларація від 21 грудня 1991 р. («С образованием Содружества Независимых Государств Союз Советских Социалистических Республик прекращает свое существование») — Режим доступу: Інтернет портал СНГ — Режим доступу: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20667>; Угоді Глав держав Співдружності Незалежних Держав про власність колишнього Союзу РСР за кордоном від 30 грудня 1991 року («...враховуючі глибокі зміни, що привели до припинення існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік як держави-суб'єкту міжнародного права і геополітичної реальності») — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_236; Протокольне рішення о деятельности комиссии по правопреемству в отношении договоров, представляющих взаимный интерес, государственной собственности, государственных архивов, долгов и активов бывшего СССР от 15 мая 1992 г. («...прекращение существования Союза ССР») — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_216; Угода про розподіл всієї власності колишнього Союзу РСР за кордономот 6 липня 1992 г. («...визначаючи, що припинення існування Союзу РСР як держави-суб'єкту міжнародного права») — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_022; Соглашения о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего Союза ССР за рубежом от 6 июля 1992 г. («...признавая, что одним из последствий прекращения существования Союза ССР») — Режим доступу: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20610>

³ Литва, Латвія і Естонія правомірно вважали себе територіями, анексованими Радянським Союзом, і не визнавали свого включення до складу СРСР у 1940 році. Тому на етапі розпаду СРСР вони відновили свою незалежність.

⁴ Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом /пер. з англійської. — Х. : Консум, 2000. — С. 109. Див. також: Гердеген М. Міжнародне право. — К.: «К.І.С.», 2011. — С. 109.

Правова чи політична основа концепції «Росія — держава-продовжувач СРСР в ООН і в Раді Безпеки ООН»? Загальний підхід до міжнародного правонаступництва щодо СРСР повинен будуватись на реалізації «принципів міжнародного права і настанов Конвенцій про правонаступництво 1978 і 1983 рр., передусім зафіксований у них договірний принцип заінтересованих держав, який передбачає укладання між ними договорів та угод для вирішення або врегулювання цього питання»¹. Пропонувати інше означало б переписувати міжнародне право в угоду окремим країнам, що нищить самі основи міжнародного права.

Отже, чи може бути застосований понятійний апарат міжнародного правонаступництва до концепції «Росія — єдина держава-продовжувач СРСР в ООН»? Цілком очевидно, що ні. Різниця між державою-продовжувачем і державою- правонаступницею полягає в тому що в першому випадку продовжує існувати та сама держава, а в другому відбувається зміна однієї держави іншою². Цілковитий розпад СРСР та юридичне закріплення цього факту беззаперечно означає, що жодна з 15 держав-часток колишнього СРСР, в тому числі Російська Федерація, не може здійснювати правонаступництво за правилами статті 35 Конвенції про правонаступництво держав щодо договорів 1978 року, що регулює «положення, коли держава продовжує існувати після відокремлення частини її території». Чи могло відбуватись правонаступництво РФ щодо Статуту ООН за правилами статті 34 «Правонаступництво держав у випадках

відокремлення частин держави» зазначеної Конвенції? Також ні. У випадку СРСР припинення держави відбулось *не через* відокремлення суб'єктів федерації. Угодою про створення СНД від 8 грудня 1991 року Сторони *припинили* існування федеративної держави і *одночасно* підтвердили у статті 12 своє правонаступництво щодо СРСР *без будь-яких виключень*. З Рішення 21 грудня 1991 р. також жодним чином не впливає відмова пострадянських держав від правонаступництва щодо Статуту ООН. Це означає, що концепція правонаступництва в питанні членства в ООН та РБ ООН *взагалі не може бути застосована* до РФ.

Отже, як можна зрозуміти, ситуація з перебиранням Російською Федерацією на себе повноважень СРСР в ООН за «правилами» держави-продовжувача відбувалась не за чинним міжнародним правом. Це важко не помітити. Тому багато юристів *не вбачають юридичних підстав* зайняття Росією місця СРСР в ООН і в РБ ООН. Натомість вони говорять про *політичні* резони. Наприклад, І.І. Лукашук визнавав правонаступництво після СРСР усіх пострадянських держав, і далі *без будь-яких правових аргументів* пояснював, що ніхто з правонаступників, окрім Росії «не міг претендувати на членство в ООН в порядку правонаступництва, не говорячі вже про місце постійного члена Ради безпеки»³. Одночасно коментуючи оонівську відмову ФРЮ автоматично зайняті місце СФРЮ в ООН через відсутність «загальноновизнаності» І.І. Лукашук констатував, «роль політичних факторів у вирішенні питань правонаступництва»⁴. Про

¹ Буткевич В.Г. Міжнародне право. Основи теорії. / за ред. В. Г. Буткевича. — К. : Либідь, 2002. — С. 385.

² Див.: Crawford, J. The Creation of States in International Law. — Oxford: Oxford University Press, 1979. — Р. 400.

³ Лукашук І.І. Международное право. Общая часть. — М. : БЕК, 2001. — С. 344.

⁴ Там само. — С. 343.

скоріше політичні аніж правові мотиви рішення по Росії пише і А.М. Залінян¹.

Більше того, сама поява концепції «Росії як держави-продовжувача СРСР» є нічим іншим, як спробою знайти юридичну оболонку для подій, що не мають суто міжнародно-правового пояснення. Серед самих російських юристів поширеними є погляди про відсутність міжнародно-правової аргументації концепції «Росія держава-продовжувач СРСР». Наприклад, Р.С. Алімкулов пояснює цю концепцію для Росії неврегульованістю у міжнародному праві долі ядерної зброї держави, що припинила існування². Але це жодним чином не може бути юридично пов'язаним зі «спадкуванням» місця постійного члена РБ ООН. П.П. Кремнев більш категоричен: «Концепція «продовжувача» є новою в міжнародних відносинах і правовій науці до цього невідомою; в даний історичний період щодо Росії вона виявилась політично доцільною і зручною в практичному сенсі, але доктринально вона поставила чимало питань»³. Отже, деякі юристи продовжують вважати Росію не продовжувачем, а наступницею⁴, та ставлять під сумнів концепцію континуїтету щодо Росії.

Наприклад, П. Маланчук, посилаючись на Т. Швейфурта зазначає, що «залишається спірним питання про те, чи утворює позиція зайнята ЄС в «Основоположних принципах стосовно нових держав у Східній Європі та Радянському Союзу» домислюване визнання претензії Російської Федерації на історичне наступництво Радянського Союзу»⁵. Питання може бути поставленим і інакше. А чи дотрималась Росія вимог ЄС, висунутих до неї 1991 року у зазначених «Основоположних принципах...», оскільки саме з цим документом в Росії пов'язують визнання свого статусу «продовжувача СРСР»? Принаймні два пункти з них було порушено.

Внаслідок правової невизначеності сучасна російська концепція «спадкування» за СРСР зазвичай будується одночасно на концепції правонаступництва і концепції «держави-продовжувача СРСР»⁶. Водночас чітко розрізнити ці два статуси не завжди вдається, а часом не можливо через наявність привнесеної політичної складової. Як наслідок, серед російських юристів з'являються абсолютно політизовані конструкції⁷, або обґрунтування статусу Росії як

¹ Залінян А.М. Правопреемство государств: проблемы и пути решения : дисс. канд. юрид. наук. — Режим доступу: http://www.pseudology.org/Zalinyan/Glava_4_1.htm

² Алімкулов Р.С. Теория и практика правопреемства государств: На примере Республики Казахстан. : дисс. канд. юрид. наук. — М., 2004. // Научная библиотека диссертаций и авторефератов. — Режим доступу: <http://www.dissertat.com/content/teoriya-i-praktika-pravopreemstva-gosudarstv-na-primere-respubliki-kazakhstan#ixzz379pC0mTS>

³ Кремнев П.П. О новых понятиях и категориях правопреемства государств: теоретико-практические вопросы // Журнал международного права и международных отношений. — 2010. — № 1. — Режим доступу: <http://evolutio.info/content/view/1664/232/>

⁴ Gardiner R.K. International Law. Harlow: Pearson-Longman, 2003. — P. 188.

⁵ Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом / пер. з англійської. — Х. : Консум, 2000. — С. 237.

⁶ У «Довідці Ради Федерації з проблем континуїтету» від 10 січня 2007 року зазначено: «Абсолютно беззаперечним можна вважати той факт, що Російська Федерація щодо СРСР є державою-наступником, а СРСР щодо Російської Федерації — державою-попередницею, як це передбачено Віденськими конвенціями 1978 і 1983 років.» І далі: «можна стверджувати, що Російська Федерація виступає одночасно в якості держави-наступника і продовжувача СРСР.» Справка из СФ по проблеме континуїтета. — Режим доступу: <http://www.savelev.ru/journal/case/attachment/?caseid=49&id=17п>

⁷ Наприклад, С.В. Черніченко вважає: «Якщо Росія визнана продовжувачем СРСР щодо членства в Раді Безпеки ... то повинен бути визнаним її континуїтет щодо СРСР. У цьому випадку формулювання документів, де її названо правонаступником СРСР слід визнати неточними» Международное право. [Ашавский Б.М. и др.]; под редакцией А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. — 3-е изд. испр — М. : Омега-Л, 2008. — С. 171.

«держави-продовжувача» будується на відвертому нехтуванні фактами¹. Обґрунтування концепції продовжувача СРСР значною мірою пов'язане з намаганням РФ зберегти статус «великої держави» і місце постійного члена РБ ООН. Ці зовнішньополітичні амбіції є основою для формування концепції політичної і юридичної виключності Росії у порівнянні з іншими пострадянськими державами. В.А. Томсінов прямо так і пише: «Статус держави-продовжувача СРСР очевидно вищий за статус звичайного правонаступника, який є в Україні. Будучи з юридичної точки зору продовжувачем СРСР, Російська Федерація має особливі права»².

За відсутності у складі СРСР юридичної тотожності Російської Федерації Радянському Союзу та враховуючи припинення його існування, Росія не може бути його юридичним продовжувачем. Це не можна назвати навіть юридичною фікцією, оскільки концепція на підставі політичної мотивації штучно застосовується до окремих правовідносин. В.І. Євінтов стверджував з цього приводу: «Положення юридичних актів чітко показують, що не можна бути продовжувачем того, що сам зруйнував і надав цьому юридичну форму»³. В цьому сенсі

тлумачення Рішення 21 грудня 1991 р. як такого, що перетворювало Російську Федерацію на «державу-продовжувача СРСР», він називав звичайно «перекрученим»⁴.

Окрім того, концепція «Росія — продовжувач СРСР» не визнана самими пострадянськими державами, що є ключовим юридичним питанням. А.Я. Мельник не випадково називає Російську Федерацію «самопроголошеною державою-продовжувачем» міжнародно-правової суб'єктності СРСР»⁵. Показовою є в цьому сенсі заява України, датована 10 лютого 1992 року про неприпустимість будь-яких односторонніх рішень РФ щодо держави-продовжувача СРСР. Ця позиція знайшла відображення і в Меморандумі про взаєморозуміння з питання правонаступництва щодо договорів колишнього Союзу РСР, які представляють взаємний інтерес від 6 липня 1992 р.⁶ Саме як правонаступники СРСР названи Росія, Україна, Казахстан і Білорусь в Протоколі від 31 липня 1991 р. до Договору між СРСР и США про обмеження стратегічних наступальних озброєнь від 23 травня 1992 р.⁷

Природа та зміст Рішення Голів держав СНД від 21 грудня 1991 р. З Рішенням 21 грудня 1991 р. зазви-

¹ В.М. Шумілов для цього просто залишає Росію (Радянську Росію, РРФСР, Російську Федерацію) єдиною (sic!) учасницею усіх історичних подій з розпаду Російської Імперії, створення СРСР, розпаду СРСР, що є врешті підґрунтям для твердження про збереження Росією «своєї 1000-літньої істоти» (Шумілов В.М. *Международное право*. — М.: ТК Велби, 2007. — С. 127, 130.)

² Экспертное заключение заведующего кафедрой истории государства и права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, профессора В.А. Томсинова / — Режим доступа: http://tomsinov.com/Delo/nice_exp12.pdf

³ Євінтов В.І. *Україна у міжнародному співтоваристві. Суверенітет України і міжнародне право*. К.: Манускрипт, 1995. — С. 57-58.

⁴ Там само. — С. 58.

⁵ Мельник А.Я. *Правонаступництво України щодо міжнародних договорів СРСР*. — К.: Юридична думка, 2005. — С. 96-97.

⁶ Меморандумі про взаєморозуміння з питання правонаступництва щодо договорів колишнього Союзу РСР, які представляють взаємний інтерес від 6 липня 1992 р. — Режим доступу: Інтернет портал Верховної Ради України http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_231

⁷ В цьому сенсі ніяк не можна погодитись з твердженням, що претензії Росії бути державою-продовжувачем СРСР «було підтримано іншими колишніми республіками [СРСР]» Див.: Show M.N. *International Law*. 5th edition. Cambridge University Press, 2005. — P. 866

чай пов'язують отримання Російською Федерацією повноважень СРСР в ООН. Характер цього акту, його походження і зміст зазвичай оминають увагою. Насправді ж згадане Рішення є більш змістовним, та міцно по'язане з установчими документами СНД. Поза СНД це Рішення не може існувати і втрачає будь-який сенс.

Для того, щоб зрозуміти та оцінити *свогодні* мотиви, природу та зміст Рішення 21 грудня 1991 р., прийнятого *негайно* після розпаду СРСР, слід зрозуміти стан, в якому знаходився тоді пострадянський простір. «Створення СНД було єдиною альтернативою неминучому і некерованому катастрофічному розпаду колишнього Радянського Союзу», стверджував Б. Єльцин. СРСР лишив по собі потужний фінансово-економічний, військово-політичний та міжнародно-правовий спадок і вирішення його долі потребувало часу. Тому СНД замислювалась передусім як певна *перехідна міждержавна структура*, за допомогою якої можна було б мінімізувати негативні впливи розпаду. Вибір, перед яким стояли колишні радянські республіки, був досить жорстким. Колишній міністр закордонних справ Білорусі П. Кравченко, який брав участь в Беловежських переговорах, стверджує, що обирати треба було між справжньою незалежністю і СНД¹. Не

випадково серед юристів тривалий час лишалась нез'ясованою організаційно-правова природа СНД, яку оцінювали не як міжнародну організацію, а як міждержавний союз на кшталт Німецького союзу (1815—1866 рр.)² чи конфедерацію³. На початковому етапі свого існування СНД дійсно виконувала певні квазідержавні функції⁴.

Це надає можливість побачити сутність СНД *у той час* та практичну спрямованість її рішень. В цьому контексті стає зрозумілою заява міністра закордонних справ Російської Федерації А.В. Козирєва на засіданні Верховної Ради Російської Федерації про зміст статті 12 Угоди про створення СНД в частині правонаступництва щодо СРСР у РБ ООН: «...це буде предметом подальших переговорів як делегувати Співдружності представництво в Раді Безпеки, зайняти місце в Раді Безпеки в якості колективного члена»⁵. Отже ні про які особливі права Російської Федерації мови не було. *Сутність питання полягала у представництві в РБ ООН держав, що входили до СНД та визнавались правонаступницями СРСР*. Текст Рішення 21 грудня 1991 р. свідчить саме про це. Порушення консенсусу та вихід навіть однієї держав з СНД або припинення існування самої організації *однаково докорінно* змінюють ситуацію, а Рішення 21 грудня 1991 р. втрачає сенс.

¹ П. Кравченко наводить такий приклад: «Українці колебались, взвешивали: создавать СНГ или избрать путь абсолютной независимости» / «Экс-министр иностранных дел Беларуси Петр Кравченко — о дне, когда прекратил свое существование СССР. Сегодня этому событию 21 год.» Комсомольская правда. 8 декабря 2012 г. — Режим доступа: <http://www.kp.ru/daily/25998/2926059/>

² Гердеген М. Міжнародне право. К.: «К.І.С.», 2011. С. 111.

³ Ю.В. Никуличев. Содружество независимых государств: очерк современной истории У истоков разносторонней интеграции. Режим доступа: http://society.polbu.ru/nikulichev_sng/ch03_i.html

⁴ Щоб в цьому переконатись достатньо ознайомитись з переліком документів, прийнятих на засіданні Ради голів держав СНД 21 грудня 1991 року, серед яких Угода про координаційні інститути СНД, Угода про спільні дії щодо ядерної зброї, Протокол наради голів СНД про доручення командування збройними силами та Рішення 21 грудня 1991 р. (Перечень документов, принятых на заседании Совета глав государств СНГ (21 декабря 1991 года, Алма-ата). — Режим доступа: Интернет портал СНГ <http://www.e-cis.info/page.php?id=19694>)

⁵ Бюл. Верховного Совета РСФСР. 1991. № 21. С. 7.

Правова природа Рішення 21 грудня 1991 р. Чим є Рішення 21 грудня 1991 р. з точки зору міжнародного права? Це акт, прийнятий в рамках СНД на підставі Угоди про створення СНД. Тобто це внутрішній акт Співдружності, як певного міждержавного утворення. Хоча і в такому вигляді це твердження потребує деяких застережень. Звичайне знайомство з документами про створення СНД свідчить про юридичну неможливість існування такого міждержавного консенсусу 21 грудня 1991 року через відсутність повноцінного членства в цій Організації більшості з підписантів (7 з 11)¹. Таким чином, про Рішення голів країн СНД від 21 грудня 1991 року можна говорити виключно як *про певну політичну заяву*.

Про суто політичний характер Рішення 21 грудня 1991 р. свідчить і те, що воно не містить жодного міжнародно-правового зобов'язання держав-підписантів, що його приймали. В.І. Євінтов незабаром після прийняття цього акту наполягав на його політичному змісті: «В даному випадку йдеться про політичне наступництво статусу постійного члена РБ ООН за разовою явно вираженою згодою зацікавлених держав»². Знайомство з текстом Рішення від 21 грудня 1991 року переконує, що Сторони і не мали наміру брати на себе міжнародно-правові зобов'язання. Вони не надали Рішенню форми міжнародного

договору, не зареєстрували його у Секретаріаті ООН відповідно до статті 102 Статуту ООН. Тобто, навіть за умови *припущення*, що цей текст є міжнародним договором, яким він не є, відповідно до ч. 2 ст. 102 Статуту ООН на нього не можна було б посилались в органах ООН і жоден орган ООН не мав би права взяти Рішення до виконання.

Тобто, за своєю природою, Рішення 21 грудня 1991 р. є політичною декларацією, заявою, що юридично не зобов'язує сторони до будь-яких дій. Рішення не містить *жодного* чіткого юридичного зобов'язання. Окрім того, заяви частини його підписантів не пов'язані з правами, які їм належали на момент підписання Рішення.

До цього слід додати, що правова природа Рішень Голів країн СНД є взагалі суперечливою, невизначеною³, <до цього часу в рамках Співдружності не врегульовані проблеми, пов'язані з розмежуванням правового статусу рішень Ради голів держав та Ради голів урядів і міжнародних угод, що підписують на засіданнях цих органів»⁴. Рішення 21 грудня 1991 р. у країнах СНД, зокрема в Україні, не розцінюється в якості міжнародно зобов'язуючого акту.

Це цілком логічно впливає з загальної думки про абсолютну відсутність міжнародно-правових підстав для зайняття Російською Федерацією місця СРСР в ООН, про суто політичний

¹ Відповідні ратифікації відбувались для Республіка Узбекистан — 4 січня 1992 р.; Республіка Вірменія — 18 лютого 1992 р.; Республіка Молдова — 8 квітня 1994 р.; Киргизька Республіка — 6 березня 1992 р.; Республіка Таджикистан — 26 червня 1993 р.; Азербайджанська Республіка — 24 вересня 1993 р.; Грузія — 3 грудня 1993 р.

² Євінтов В.І. Україна у міжнародному співтоваристві / Суверенітет України і міжнародне право. — К. : Манускрипт, 1995. — С. 58.

³ На думку Ю.А. Королева, акти Совета глав государств СНГ и Совета глав правительств СНГ не имеют закрепленного в Уставе СНГ правового статуса. (Див.: Королев Ю.А. Проблемы соотношения законодательства государств — участников СНГ и актов органов Содружества / Ю.А. Королев // Гос-во и право. — 1995. — № 2. — С. 3-6.)

⁴ Макушев С.І. О юридической природе правовых актов Содружества Независимых Государств. Режим доступа: <http://www.e-cis.info/page.php?id=23032>).

характер події. Не випадково В.І. Євн-тов кваліфікує Рішення 21 грудня 1991 р. як «разове», тобто пов'язане з цілком конкретною ситуацією¹. У Рішенні немає норми про передачу Росії повноважень СРСР в Раді Безпеки ООН. Є заява про підтримку *одностороннього побажання* Російської Федерації здійснити такий крок: «*Держави Співдружності підтримують Росію...*». Тому жодна з пострадянських країн не має на сьогодні будь-якого юридичного зобов'язання визнавати передачу до Росії відповідних *своїх* прав в ООН за правилами правонаступництва або за будь-якими іншими правилами. Намагання представити це в іншому світлі, а саме, як перехід прав виключно до Російської Федерації, ламає загальну реальну картину ставлення пострадянських держав до цього питання, а також його оцінку з боку багатьох з них.

Зміст Рішення 21 грудня 1991 р. щодо місця постійного члена РБ ООН. Ключовим у Рішенні від 21 грудня 1991 року є його прийняття в рамках СНД та на підставі Угоди про створення СНД. Про те, що цей документ *не виходить* за межі СНД свідчить той беззаперечний факт, що рішення прийнято як внутрішній акт Організації, від імені СНД та пов'язане з СНД як за назвою, так і за змістом. Це не може бути пояснене інакше, як бажанням зв'язати зміст Рішення з Угодою про створення СНД, яка була на той час єдиним міжнародно-правовим договором між пострадянськими державами, що юридично закріплював їх *status quo*. В такий спосіб ці держави намагались запобігти небезпеці порушення Росією їх інтересів, передусім територіальної

цілісності. Зовсім не випадково Резолюція ГА ООН 68/262 від 27 березня 2014 року «Територіальна цілісність України» також містить посилання на Алма-Атинську декларацію від 21 грудня 1991 року як на документ СНД, яким встановлено принципи взаємовідносин держав Співдружності, що відповідають принципам Статуту ООН².

В цьому сенсі не виглядає недоречною очевидна двозначність формулювання пункту 1 Рішення: «*Держави Співдружності підтримують Росію в тому, щоб вона продовжила членство СРСР в ООН, включаючи постійне членство в Раді Безпеки, та інших міжнародних організаціях*». Ці слова одночасно свідчать про те, що держави СНД підтримують Росію, і про те, що вони жодним чином не відмовляються від права бути *рівноправними* правонаступниками СРСР без обмежень. Ця заява зроблена з посиланням на ст. 12 Угоди про створення СНД — «*Високі Договірні Сторони гарантують виконання міжнародних зобов'язань, що впливають для них із договорів та угод колишнього Союзу РСР*». 20 березня 1992 року у Рішенні голів держав СНД цю позицію Угоди про створення СНД було знов підтверджено.

Не можна не звернути уваги і ще на одне важливе положення Рішення 21 грудня 1991 р. Держави чітко *обумовили* його прийняття «*інтересами своїх народів и всього міжнародного суспільства*». Отже, такою умовою є те, що Росія *не буде шкодити* інтересам пострадянських держав, що на той час погоджувались на її постійне членство у РБ ООН. Ця вимога не випадково потрапила до тексту Рішення. В преамбулі

¹ Євн-тов В.І. Україна у міжнародному співтоваристві / Суверенітет України і міжнародне право. — К. : Манускрипт, 1995. — С. 58.

² Алма-Атинская Декларация. Режим доступу: Інтернет портал СНГ <http://www.e-cis.info/page.php?id=20667>

Угоди про створення СНД від 8 грудня 1991 року встановлено прагнення держав СНД *«розвивати свої відносини на основі взаємного визнання і поваги до державного суверенітету, невід'ємного права на самовизначення, принципів рівноправності і невтручання у внутрішні справи, відмови від застосування сили, економічних або будь-яких інших методів тиску, врегулювання спірних проблем погоджувальними засобами, інших загально визнаних принципів і норм міжнародного права»*. Також в Преамбулі держави СНД *«підтвердили свою прихильність до цілей і принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй, Хельсінкського Заключного Акта та інших документів Народи з безпеки і співробітництва в Європі»*. А статтю 5 зазначеної Угоди визначено, що *«Високі Договірні Сторони визнають і поважають територіальну цілісність одна одної і недоторканність існуючих кордонів у рамках Співдружності»*. Таким чином, державам, що створювали у 1991 році СНД, було про що дбати. Багаторазове згадування у різних формах про власну військову безпеку, територіальну цілісність та непорушність кордонів свідчить про те, що під час створення СНД держави чітко усвідомлювали можливі майбутні загрози на пострадянському просторі.

Вже найближчі події підтвердили реалістичність таких побоювань. Багаторічні війни в Абхазії та Південній Осетії, що мало наслідком їх де-факто відторгнення від міжнародно визнаної території Грузії та визнання незалежності цих новоутворень з боку Росії. Війна у Молдові та виникнення за підтримки Росії Придністровського анклаву, що порушує територіальну цілісність Молдови. Війна між Вірменією та Азербайджаном, внаслідок

якої було де-факто відторгнуто Нагірно-Карабахську область Азербайджану. Анексія Росією українського півострова Крим. Генеральна Асамблея ООН визнала незаконною анексію Криму. Парламентська асамблея ОБСЄ визнала такі дії Російської Федерації актом агресії.

Саме через звинувачення Російської Федерації у порушенні суверенітету та територіальної цілісності, втручання Росії у внутрішні справи держав-членів СНД почався їх вихід з СНД. *Отже, виникає питання про недоцільність збереження повноважень РФ у РБ ООН, політично погоджених у Рішенні 21 грудня 1991 р.* Відсутність довіри до Російської Федерації з боку держав-членів СНД (в тому числі колишніх) в питаннях підтримання власної військової безпеки одночасно *ставить під сумнів довіру до Росії як постійного члена РБ ООН, що обіймає місце колишнього СРСР.*

Можливість заміни постійного члена РБ ООН. За впливом двадцяти трьох років після розпаду СРСР у грудні 1991 року, що *de jure* змінило геополітичну реальність, на пострадянському просторі відбуваються події, що змінюють геополітичну реальність вже *de facto*. Уявлення про одновекторний напрямок розвитку пострадянських держав виявились марними. Натомість уявлення про тимчасовий, перехідний характер пострадянського міждержавного співробітництва відобразили реальність. Пострадянські міждержавні структури, передусім СНД, з часом виявились неефективними та втрачають своє значення. За оцінкою Президента України Л. Кравчука, який брав безпосередню участь у створенні СНД, *«майбутнього у СНД немає»*¹. Цю думку підтримує другий учасник Беловежських угод, Голова

¹ Леонид Кравчук: «Будущего у СНГ нет». — Режим доступу: <http://izvestia.ru/news/250633>

Верховної ради Белорусі (1991–1994) С. Шушкевіч¹. СНД, як антикризова організація, створена на уламках СРСР, втрачає свій потенціал одночасно з визначенням державами-членами власних векторів міжнародного розвитку. І головне, Співдружність виявилась недієздатною у захисті принципів, на яких вона побудована, що призвело до застосування зброї між сьома з одинадцяти країн, що входили до Організації. Вихід або готовність до виходу з СНД частини з цих країн свідчить про виникнення нової правової і геополітичної реальності на пострадянському просторі.

Таки чином, виникає питання повернення до умов статті 12 Угоди про створення СНД та до Рішення 21 грудня 1991 р. А отже постає питання *про подальше збереження політичних підстав зайняття Російською Федерацією місця СРСР у РБ ООН, та про існування для цього належних міжнародно-правових підстав.*

Щодо політичних підстав збереження за Росією місця СРСР у РБ ООН, то жодна з оголошених до цього часу не пояснює причин, з яких інші держави-члени ООН так само не могли б без внесення необхідних змін до Статуту ООН посісти місце постійного члена РБ ООН. Але більш важливим є абсолютне зникнення політичних передумов формування складу «великої п'ятірки» у РБ ООН, що існували в світі на час укладення Статуту ООН².

Щодо міжнародно-правових підстав збереження за Російською Федерацією місця СРСР у РБ ООН слід зазначити,

що юридично процес «заміни» Радянського Союзу на Російську Федерацію в ООН *не завершено*. Статут ООН в статті 23 називає СРСР серед постійних членів РБ ООН, а не Російську Федерацію. Ця обставина не вважається нормальною з правової точки зору. П. Маланчук, надаючи оцінку відповідної накової доктрини, констатує: «... суворо кажучи, можна було б доводити, що з цього приводу була необхідна поправка до Статуту про зміну складу Ради Безпеки»³. В іншому випадку заміни представництва постійного члена у складі РБ ООН Генеральна Асамблея ООН, що приймала рішення, вказала назву держави: «Китайська Народна Республіка є одним з п'яти постійних членів Ради Безпеки»⁴, замість «Китайська Республіка», що була позбавлена членства.

Важко собі уявити відмову внесення змін до Статуту ООН у такому принциповому питанні як постійне членство в РБ ООН, що виходить за межі суто організаційних питань ООН, поясненнями технічних або політичних труднощів. За умови відсутності належного обговорення питання в головних органах ООН, місце постійного члена РБ могло і повинно було лишатись незайнятим. Свідоме чи несвідоме уникнення такого обговорення створює небезпечний прецедент прийняття в Організації вольових рішень з найважливіших питань її діяльності. Слід зазначити, що Україна і Білорусь, як першочергові члени ООН, ніколи не відмовлялись від правонаступництва щодо СРСР в Організації і

¹ «СНГ свою роль уже виконало — Шушкевич». — Режим доступу: <http://obozrevatel.com/news/2006/5/5/110980.htm>

² Досить суперечливою є заява Генерального Секретаря ООН Переса де Куельяра про те, що розпад СРСР може порушити баланс сил в ООН. (Известия, 30 авг. 1991 г.)

³ Маланчук. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом. — Х. : Консум, 2000. — С. 509.

⁴ UN Doc. A/Res./2758/25 Oct.1971 — Режим доступу: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758\(XXVI\)&referer=http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_General_Assembly_Resolution_2758&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758(XXVI)&referer=http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_General_Assembly_Resolution_2758&Lang=E)

завжди можуть повідомити про це, змусивши головні Органи ООН відреагувати згідно Статуту ООН.

Практиці ООН відомі випадки перегляду правомірності підстав перебування держави у складі ООН і РБ ООН. 25 жовтня 1971 року на підставі резолюції ГА ООН¹ представництво в ООН перейшло від Китайської Республіки до КНР. Тим самим було надано юридичне підґрунття прав та обов'язків КНР в ООН та створено правовий прецедент прийняття таких рішень. Не зважаючи на різницю обставин з поновленням прав КНР і з «континуїтетом» Росії принциповим лишається визнання права ГА ООН приймати подібні рішення без рекомендації РБ ООН попри той факт, що мова йшла про її постійного члена.

Не менш важливою є і правова підстава, за якою ГА ООН визнала необхідним позбавити Китайську Республіку права перебувати в ООН: «єдиним законним представником Китаю в ООН» було визнано КНР. Чи можна вважати Російську Федерацію законним представником СРСР? Цілком очевидно, що Росія представляє в ООН сама себе. Росії не було надано повноважень представляти СРСР чи діяти від імені СРСР. І в якій спосіб можна представляти неіснуючу державу? Формально-юридичні питання тут надто важливі щоб їх не помічати або оминати.

Ситуація з Російською Федерацією у РБ ООН не є звичайним правонаступництвом в його міжнародно-правовому розумінні. Воно є *умовним*, тобто користуванням правом відбувається за певних умов, висунутих рештою користувачів цього права. Вихід держав зі складу СНД означає *юридичне* завершення їх пострадянського періоду розвитку. Не існує жодного міжнародно-правового

пояснення позбавлення цих держав права розпоряджатися своїми правами правонаступників СРСР.

Таким чином, на підставі викладеного можна зробити наступні висновки.

В основі прийнятого рішення про передачу Російській Федерації місця СРСР в ООН та у РБ ООН лежать виключно політичні причини. Відтак, Російська Федерація перебуває в ООН в якості члена Організації та посідає місце постійного члена РБ ООН за відсутності ясного, очевидного, прозорого і зрозумілого рішення головних органів ООН. Це суперечить Статуту ООН, яким визначено порядок набуття членства в Організації.

Юридично процес «заміни» Радянського Союзу на Російську Федерацію в ООН не завершено. Статут ООН в статті 23 зберігає місце постійного члена РБ ООН за СРСР, а не Росією. Випадок заміни представництва держави-члена ООН в Організації та на місці постійного члена РБ ООН на підставі резолюції ГА ООН 2758 створила важливий прецедент, що зобов'язує ООН та її Генеральну Асамблею юридично визначитись з долею належного представництва СРСР в ООН. Абсолютно неприпустимою є уникнення від обговорення та внесення змін до Статуту ООН у такому принциповому питанні як постійне членство в РБ ООН. Це питання виходить за межі суто організаційних і не може бути поясненим технічними або політичними труднощами. За умов відсутності належного обговорення питання в головних органах ООН, місце постійного члена РБ мало і повинно було б лишатись незайнятим.

Рішення голів держав СНД 21 грудня 1991 р., яке було покладено в основу зайняття РФ місця СРСР в ООН, не є

¹ UN Doc. A/Res./2758/25 Oct.1971 — Режим доступу: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758\(XXVI\)&referer=http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_General_Assembly_Resolution_2758&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758(XXVI)&referer=http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_General_Assembly_Resolution_2758&Lang=E)

міжнародно-правовим актом. Це політична декларація, прийнята в рамках СНД та в межах Угоди про створення СНД від 8 грудня 1991 року. Угода про створення СНД є основним міжнародно-правовим актом, що визначає у статті 12 основи правонаступництва пострадянських держав щодо СРСР, не містить юридичної конструкції «держава-продовжувач СРСР» і жодних переваг Російській Федерації не надає, в тому числі щодо членства в ООН. Держави, що підписали Рішення 21 грудня 1991 року, від своїх прав за статтею 12 Угоди про створення СНД не відмовлялись.

Рішення 21 грудня 1991 року ситуативно було пов'язане з моментом розпаду СРСР та створенням СНД і може розглядатися виключно в цьому контексті. Сутність питання полягала у представництві в РБ ООН держав, що входили до СНД та визнавались правонаступницями СРСР, а не у наданні Росії виключних прав. Вихід навіть однієї держав з СНД або припинення існування самої організації однаково докорінно змінює ситуацію, а Рішення 21 грудня 1991 р. втрачає сенс. Так саме, відсутність довіри до Російської Федерації з боку держав-членів СНД (в тому числі колишніх) в питаннях підтримання власної військової безпеки одночасно ставить під сумнів довіру до Росії як постійного члена РБ ООН, що обіймає місце колишнього СРСР виключно на політичних підставах. Отже постає питання про недоцільність подальшого збереження повноважень РФ у РБ ООН, політично погоджених у Рішенні 21 грудня 1991 р.

За відсутності у складі СРСР юридичної тотожності Російській Федерації Радянському Союзу та за умови цілковитого припинення його існування як

суб'єкту міжнародного права, концепція «держави-продовжувача» щодо Росії є штучною і не має пояснень на ґрунті чинного міжнародного права. Відтак і перебирання Російською Федерацією на себе повноважень СРСР в ООН за «правилами» держави-продовжувача відбувалось не за чинним міжнародним правом. Загалом концепція «Росії як єдиної держави-продовжувача СРСР» є нічим іншим, як спробою знайти юридичну оболонку для подій, що не мають суто міжнародно-правового пояснення, та є основою для формування концепції політичної і юридичної виключності РФ у порівнянні з іншими пострадянськими державами.

Міжнародно-правова концепція правонаступництва та його понятійний апарат в питанні членства в ООН та РБ ООН взагалі не можуть бути застосованими до РФ на умовах «єдиної держави-продовжувача СРСР в ООН».

Жодна з пострадянських країн не має на сьогодні будь-якого юридичного зобов'язання визнавати передачу до Росії відповідних своїх прав в ООН за правилами правонаступництва або за будь-якими іншими правилами. Намагання представити це в іншому світлі, а саме як перехід прав виключно до Російської Федерації, ламає загальну реальну картину ставлення пострадянських держав до цього питання, а також його оцінку з боку окремих з них.

Україна і Білорусь, як первонаочальні члени ООН, ніколи не відмовлялись від правонаступництва щодо СРСР в Організації і завжди можуть повідомити про це, змусивши головні Органи ООН відреагувати згідно Статуту ООН. Це, звісно, не єдиний варіант поновлення справедливості, що ґрунтується на міжнародному праві.

Буромєнський М.В.

Международно-правовые проблемы постоянного членства Российской Федерации в Совете Безопасности ООН.

Аннотация. В статье рассматриваются правовые основы членства Российской Федерации в Совете Безопасности ООН. Автор делает вывод, что международно-правовая концепция правопреемства и его понятийный аппарат в вопросе членства в ООН и СБ ООН вообще не могут быть применены в РФ на условиях «единого государства-преемника СССР в ООН». Ни одна из постсоветских стран не имеет сегодня любого юридического обязательства признавать передачу России соответствующих своих прав в ООН по правилам правопреемства.

Ключевые слова: Российская Федерация, Совет Безопасности ООН, международное правопреемство, СССР.

Буромєнський М.В.

Intrnational legal problems of permanent membership of Russian Federation in the UN Security Council.

Summary. Article is devoted to the legal basis of Russia's membership in the UN Security Council. Author concludes that an international legal concept of legal succession and its conceptual system in the scope of membership question can not be applied in the Russian Federation as a «single successor of the USSR in the United Nations». None of the post-Soviet countries do not have today any legal obligation to recognize the transfer of Russia to their respective rights in the United Nations by the rules of succession.

Keywords: Russian Federation, UN Security Council, international legal succession, USSR.

