

СУДЬБА ВНЕШНИХ ДОЛГОВ СССР

А. М. ЗАЛИНЯН

С подписанием учредительных документов Содружества Независимых Государств (Соглашение о создании СНГ 8 декабря 1991 г., Протокол к Соглашению от 21 декабря 1991 г. и Алма-Атинская декларация тоже от 21 декабря 1991 г.), была поставлена последняя точка в почти 70-летней биографии Союза Советских Социалистических Республик.

Такое развитие событий в государстве, занимающем 1/6 часть суши, всколыхнуло всё мировое сообщество. Все задавались вопросом — «Что же дальше?».

Предвосхищая все эти события, ибо уже к концу 1991 г. стало очевидно, что Советский Союз как государство доживает последние дни, представители семи ведущих стран-кредиторов в октябре-ноябре 1991 г. в Москве встретились с уполномоченными союзных республик. Состоявшаяся встреча имела своей целью решение вопроса внешних долгов СССР. Кредиторы были заинтересованы в том, чтобы обязательства Советского Союза по внешним долгам перешли к государствам-преемникам и чтобы те в полной мере гарантировали их выполнение.

По официальным источникам общая сумма внешней задолженности СССР к концу 1991 года (включая проценты, подлежащие выплате на этот момент, но исключая задолженность бывшим соцстранам и по ленд-лизу) составляла 75,8 млрд. долларов. В эту сумму входили средне- и долгосрочная задолженности официальным кредиторам (33,6 млрд.), частным кредиторам (27,4 млрд.), задолженность, не гарантированная Внешэкономбанком (2 млрд.), и краткосрочный долг (12,8 млрд.).

Требования кредиторов были совершенно правомерны. В соответствии с Венской конвенцией 1983 г. о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов «правопреемство государств не затрагивает прав и обязательств кредиторов». Статья 41 этой Конвенции гласит: «Когда государство разделяется и прекращает своё существование и части территории государства-предшественника образуют два или несколько государств-преемников и если государства-преемники не условились иначе, государственный долг государства-предшественника переходит к государствам-преемникам в справедливых долях с учётом, в частности, имущества, прав и интересов, которые переходят к государству-преемнику в связи с данным государственным долгом».

В ходе упомянутой московской встречи были подписаны Меморандум о взаимопонимании относительно долга иностранным кредиторам Союза Советских Социалистических Республик и его правопреемников от 28 октября 1991 г. и Коммюнике от 24 ноября 1991 г., в котором были изложены взаимные обязательства сторон.

В Меморандуме о взаимопонимании был сформулирован основополагающий принцип выплаты внешнего долга СССР его преемниками—принцип солидарной ответственности. «Стороны, — говорилось в этом документе, — объявляют себя солидарно несущими ответственность за долг без ущерба для первоначальных контрактов». Этот принцип рассматривался кредиторами как обязательное условие для отсрочки платежей и предоставления новых кредитов по линии как правительств и международных валютно-финансовых организаций, так и коммерческих банков. Сформулированный таким образом, он означал, что преемники все вместе и каждый в отдельности несут ответственность за всю сумму долга и любое невыполнение условий по его обслуживанию автоматически приведёт к прекращению нового кредитования для всех и каждого отдельно взятого государства-преемника. В случае, если один из преемников оказывался не в состоянии выплачивать свою долю

долга, остальные партнёры по меморандуму о взаимопонимании должны были взять на себя обязательства по погашению этой доли.

4 декабря 1991 г. был заключён Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР. Договор подписали представители государства-предшественника, т. е. СССР, и государств-преемников, являвшихся его субъектами, за исключением прибалтийских республик и Узбекистана (прибалтийские республики считали, что юридически они не входили в состав СССР и поэтому не являются государствами-преемниками, а о позиции Узбекистана будет сказано отдельно).

Этот договор имел большое значение, ибо не притягивая на себя обязательства СССР по обслуживанию и погашению внешнего долга, государства-преемники не могли бы рассчитывать на установление нормальных связей с государствами-кредиторами, поскольку страны ЕС в заявлении от 16 декабря 1991 г. (Маастрихтская декларация) одним из условий признания бывших республик СССР и установления с ними дипломатических отношений назвали «подтвержденные договорённости о разделе советского внешнего долга».

Важно подчеркнуть, что настоящий договор определяет государственный внешний долг СССР как «любое финансовое обязательство, взятое СССР или другими законным образом уполномоченными на то СССР лицами, в отношении другого государства, международной организации или любого иного иностранного кредитора» (ст. 1). Это определение текстуально взято из определения государственного долга, данного в Венской конвенции 1983 г., но с одним весьма существенным дополнением. По Венской конвенции государственный долг означает «любое финансовое обязательство в отношении другого государства, международной организации или иного субъекта международного права, возникшее в соответствии с международным правом». Договор же определяет государственный долг СССР как финансовое обязательство не только перед субъектами международного права, но и перед любым иностранным кредитором. Расширив таким образом понятие государственного долга, участники договора тем самым признали и взяли на себя финансовые обязательства СССР перед кредиторами, не являющимися субъектами международного права (коммерческие банки, компании, а также физические лица).

Ключевой в договоре является ст. 3, которая гласит: «Стороны принимают на себя обязательство участвовать в погашении и нести расходы по обслуживанию государственного внешнего долга СССР (в дальнейшем — Долг) в долях, согласованных Сторонами, и при условии использования вышеуказанного обязательства принимают на себя обязательство гарантировать право собственности каждой из Сторон на причитающуюся ей долю активов СССР (в дальнейшем — Активы)». Из статьи следует, что право на свою долю активов СССР получали лишь те участники договора, которые принимали участие в погашении обязательств по внешнему долгу СССР.

Согласившись в принципе выплачивать долг СССР и разделить его активы, государства-преемники приступили к определению доли каждого из них в наследии СССР.

Принятие рационального критерия распределения государственных долгов государства-предшественника между государствами-преемниками было делом чрезвычайно трудным, т. к. мировая практика не даёт однозначного рецепта по данному вопросу. Самым простым является критерий, согласно которому долг делится в той же пропорции, что и территория государства-предшественника. В теории и практике существуют и другие критерии, но все они несовершенны.

Учитывая это обстоятельство, участники договора использовали исключительно новый метод, в котором учтены наиболее ценные элементы, применявшиеся в практике мирового строительства. В ст. 3 Договора по этому поводу говорится: «Доля каждой из Сторон в задолженности по Долгу на 1 января 1991 г. и Активах на момент правопреемства определяется на основании согласованного Сторонами единого агрегированного показателя». Единый агрегированный показатель был выработан с помощью факторного анализа. В основу его легли четыре признака: доли республик в экспорте, импорте, производственном национальном доходе и численности населения СССР за 1986—1990 годы, т. е. за период, непосредственно предшествовавший распаду СССР.

В результате были установлены следующие доли всех бывших союзных рес-

публик во внешнем долге СССР (в процентах): Россия — 61,34; Украина — 16,37; Белоруссия — 4,13; Узбекистан — 3,27; Казахстан — 3,86; Грузия — 1,62; Азербайджан — 1,64; Литва — 1,41; Молдавия — 1,29; Таджикистан — 0,82; Армения — 0,86; Туркмения — 0,70; Эстония — 0,62.

Необходимо отметить, и то, что единый агрегированный показатель, был автоматически распространён государствами-участниками договора и на активы бывшего СССР.

Из всех бывших республик СССР, вступивших затем в СНГ, только Узбекистан выразил несогласие с методикой расчёта единого агрегированного показателя и отказался по этой причине подписать договор. Вместе с тем, как заявила узбекская сторона, это не означало отказа Республики Узбекистан от участия в погашении внешнего долга СССР. Кстати, нужно отметить, что не все бывшие республики СССР сразу подписали три документа — Меморандум о взаимопонимании от 28 октября 1991 г., Коммюнике от 24 ноября 1991 г. и Договор от 4 декабря 1991 г., но в конечном счёте все они (кроме прибалтийских) присоединились к договорённостям о погашении внешнего долга СССР.

Участники Договора условились для урегулирования всех вопросов, связанных с реализацией договора, образовать Межгосударственный совет по наблюдению за обслуживанием долга и использованием активов СССР. Они также договорились, что Внешэкономбанк СССР будет выполнять роль уполномоченного банка и осуществлять обслуживание долга.

Однако вскоре после принятия этих документов выяснилось, что механизм погашения задолженности не работает. Кроме России, ни одно из государств-участников СНГ не произвело платежей в погашение внешнего долга. Между тем в России, как и в других государствах Содружества, сложилась критическая валютно-финансовая ситуация, требовавшая принятия экстренных мер. Среди этих мер были и такие, как отсрочка платежей, а также получение новых кредитов. Однако вести переговоры на эту тему с западными кредиторами было невозможно, так как государства-преемники не перечисляли средства для обслуживания долга. В результате этого Внешэкономбанк не мог выполнять свои функции уполномоченного банка и осуществлять выплаты по долгу. Приостановка платежей Внешэкономбанком грозила автоматическим замораживанием авуаров банков и предприятий СССР в зарубежных странах и наложением ареста на всё имущество за рубежом и экспортные товары.

В сложившихся условиях, чтобы предотвратить все эти последствия, Российская Федерация взяла Внешэкономбанк под свою юрисдикцию. Для этого была создана правовая основа: соответствующее постановление было принято Президиумом Верховного Совета Российской Федерации 13 января 1992 года. Межгосударственный совет согласился с этим решением и подтвердил статус банка, каким он был определён в Меморандуме о взаимопонимании и Договоре от 4 декабря 1991 г. Принятые решения позволили продолжить реальное функционирование Внешэкономбанка, включая осуществление выплат по долгу.

Однако и эти экстраординарные меры не изменили фактическое положение дел с выплатой государственного долга. Погашение задолженности СССР продолжало осуществляться за счёт средств, переводимых во Внешэкономбанк только Российской Федерацией. Другие должники участия в обслуживании долга не принимали.

Когда окончательно выяснилось, что принцип солидарной ответственности государств-преемников деле погашения задолженности СССР не действует, на заседании Парижского клуба кредиторов в конце октября 1992 г. российский представитель заявил, что Россия готова взять на себя погашение всех внешних долгов СССР с тем, чтобы она выступала единственным субъектом на переговорах по обслуживанию внешнего долга. При этом было отмечено, что её взаимные обязательства с другими государствами-преемниками в отношении задолженности и активов СССР будут урегулированы на двусторонней основе.

В соответствии с этими соглашениями между РФ и другими государствами-преемниками последние передавали России свои доли в активах СССР «для выплаты части внешнего долга». Такая формулировка объяснялась тем, что активы покрывали лишь часть внешнего долга СССР.

Поскольку данная проблема представляется очень важной, считаю необходимым остановиться на ней более подробно. Необходимо отметить, что структура и

Размеры указанных активов до сих пор определены приблизительно. В печати иногда называлась сумма в 300 млрд. долларов, которая может представляться завышенной. Известно только, что почти вся задолженность третьих государств СССР, которая составляла 140 млрд. долларов и явилась основным видом активов СССР, представляла собой «безнадёжную задолженность». Размеры следующего по значимости вида активов — трансобственности — тоже не были точно установлены. Словом, официальных конкретных данных об активах СССР нет.

В течение 1992—1993 годов Россия заключила соглашения со всеми государствами-преемниками СССР (соглашение с Республикой Армения было заключено 7 сентября 1993 года), кроме Украины. Эти соглашения получили название «нулевой вариант».

«Нулевой вариант», по-видимому, был самым оптимальным решением вопроса внешней задолженности СССР для всех сторон в сложившейся ситуации:

— кредиторы уже имели дело не с государствами-преемниками СССР, а лишь с одним из них — Российской Федерацией, что существенно упрощало переговорный процесс;

— для РФ изменение правовой базы переговоров давало ей возможность получить более льготные условия реорганизации внешней задолженности (более длительные сроки погашения долга, в том числе льготный период, включение в реорганизацию значительно больших сумм долговых обязательств и т. д.).

— государства-преемники, сняв с себя бремя задолженности и переложив его на Россию, получили беспрепятственный доступ к ресурсам на мировых финансовых рынках, возможность получения кредитов.

Соглашения, заключённые Россией по «нулевому варианту» с другими государствами-преемниками, хотя и стали договорами между суверенными государствами, должны были получить одобрение со стороны стран-кредиторов. Дело в том, что понятие долга относится к категории личных обязательств. А в соответствии с общепризнанными нормами гражданского права на изменение личности должника требуется согласие кредитора. Такое согласие было дано на встрече стран-кредиторов (Парижский клуб) 2 апреля 1993 г. в Париже. На этой встрече российский представитель подписал заявление, в котором, в частности, говорится, что правительство РФ «подтверждает своё намерение погашать в полном объёме внешнюю задолженность бывшего СССР». Представители стран-кредиторов приняли заявление, основные положения которого сводятся к нижеследующему. Во-первых, вопрос распределения ответственности за выплату задолженности Советского Союза иностранным кредиторам должен был решаться на основе двусторонних соглашений между Российской Федерацией и другими правопреемниками Советского Союза и с согласия участвующих стран-кредиторов. Во-вторых, страны-кредиторы призвали двусторонние соглашения между Российской Федерацией и другими государствами-правопреемниками, предусматривающие, что Правительство Российской Федерации принимает на себя ответственность за погашение долга этих государств иностранным кредиторам. В третьих, страны-кредиторы, исходя из вышеизложенного не будут добиваться погашения задолженности СССР другими государствами-преемниками, которые заключили вышеупомянутые соглашения с Российской Федерацией.

После подписания соглашений о «нулевом варианте» и одобрения их Парижским клубом проблема правопреемства в отношении внешнего государственного долга и активов СССР в том, что касается России и десяти из одиннадцати государств-преемников, считается урегулированной.

Неурегулированным оставался вопрос об участии Украины в выплате внешнего долга СССР. 23 ноября 1992 г. в Москве был подписан Протокол между Правительствами Российской Федерации и Украины по вопросам внешнего долга и активов СССР. По этому Протоколу Украина передала, а Российская Федерация приняла на себя «права и функции по управлению внешним долгом и финансовыми активами бывшего Союза ССР в части, приходящейся на долю Украины». Предусмотрено было, что эта договорённость будет действовать до заключения отдельного двустороннего соглашения, которое стороны должны были подписать до 31 декабря 1992 г. Там же оговаривалось, что если такое соглашение не будет подписано в указанный срок, каждая из сторон вправе будет заявить о том, что она не связана положениями протокола. Российская сторона обязалась предоставить Украине полную

официальную информацию о всех активах и долговых обязательствах бывшего СССР, а также их движений начиная с декабря 1991 года.

К 31 декабря 1992 года упомянутое двустороннее соглашение заключено не было. Украина отказалась от передачи России прав и функций на управление украинской частью внешнего долга и финансовых активов СССР, заявив, что она берёт на себя выплату соответствующей части этого долга.

26—27 мая 1993 года в Киеве состоялись переговоры с делегацией Парижского клуба, возглавляемой президентом Трише. Делегация, согласившись с украинской аргументацией о неспособности Украины в нынешней ситуации остро экономического кризиса самостоятельно обслуживать её часть государственного долга СССР, выразила готовность не требовать от Украины каких-либо выплат по этим долговым обязательствам до того времени, пока не будет достигнута договорённость между Россией и Украиной о долгах и активах СССР. На долговые обязательства Украины было распространено соглашение с Россией об отсрочке. Кроме того, Парижский клуб разблокировал кредитную линию, предоставленную странами «семёрки», без увязки с участием Украины в выплате соответствующей доли долга. В результате, сегодня Российская Федерация и Украина ведут переговоры и договариваются со странами-кредиторами о новых кредитах самостоятельно, не оглядываясь друг на друга.

Ա. Մ. ԶԱԼԻՅԱՆ. — ԽՍՀՄ-ի արտաին պարտքերի ճակատագիրը. — Հոդվածում ներկայացված է ԽՍՀՄ-ի փլուզման հետևանքով առաջացած նորանկախ պետությունների իրավահաջորդության հարցը ԽՍՀՄ-ի արտաքին պարտքերի հանդեպ:

Տարբեր մոտեցումներից հետո այդ հարցը իր վերջնական լուծումը ստացավ միայն երկկողմ պայմանագրեր ստորագրելու միջոցով՝ Ռուսաստանի Դաշնության և մյուս նորանկախ պետությունների միջև, որոնց համաձայն վերջիններս հանձնում էին ՌԴ-ի իրենց բաժինները ԽՍՀՄ-ի ակտիվներում, դրանով իսկ ազատվում արտաքին պարտքի իրենց բաժնի մարման պարտավորություններից՝ այն դեպքում ՌԴ-ի վրա:

Այդպիսի պայմանագրեր շտորագրվեցին ՌԴ և մերձբալթյան հանրապետությունների, Ուկրաինայի միջև: Մերձբալթյան հանրապետությունները ընդհանրապես հրաժարվում էին, քր հանդիսանում են ԽՍՀՄ-ի իրավահաջորդ պետություններ՝ պեղելով, որ իրենք իրավաբանորեն չէին մտնում ԽՍՀՄ-ի կազմի մեջ, իսկ Ուկրաինան որոշեց ինքնուրույն լուծել ԽՍՀՄ-ի արտաքին պարտքի իր բաժնի մարման խնդիրը: