

**Рудакова Е.В. Конституционно-правовые аспекты
правопреемства: вопросы теории
М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2010 г.**

1. Понятие института правопреемства

Лишь малая часть юристов и правоведов России говорят о понятии правопреемства в контексте конституционного права. Для того чтобы начать говорить о правопреемстве в конституционном и муниципальном праве, необходимо определить сам термин.

Совершенно очевидно, что правопреемство в конституционном праве – это не просто слово, понятие, а это и полноценный конституционно-правовой институт трансформации политической и государственной системы, институт реформирования государства, его составных частей, органов. Обратим внимание на то, что с начала XX века в восточно-европейских государствах менялась партийная система, пока не установилась стабильная. Все эти процессы сопровождались применением института правопреемства на практике.

Анализ же существующего законодательства показал, что в нашей стране очень мало внимания уделяют данному институту, именно поэтому в Российской Федерации возникает много споров по поводу распределения полномочий между органами, передачи прав и обязанностей правопреемнику. К примеру, в Гражданском кодексе РФ говорится о правопреемстве в ст. 57, 61, 129 и т.д. В Конституции РФ отдельной статьи, посвященной правопреемству, нет. Почему данный институт так важен для существующего конституционного строя? Рассмотрим его значимость на некоторых конкретных вопросах.

По поводу самого термина «правопреемство» даже в лексическом плане ведутся споры. Вообще, лексическое значение данного слова не определяет понятия, им выражаемого. Более логично было бы употребить слово «переход». Но этот термин критикуется за то, что он является «неточным, противоречивым»¹, а также за возможную аналогию с частным правом. Браерли пишет, что «правопреемство – прежде всего принцип частного права... является понятием, заимствованным из права собственности»². Такая критика возможна, но ее нельзя назвать в полной мере обоснованной. Одно только словесное сходство терминов из разных отраслей права не дает основания полагать, что они тождественны. Другие же ученые не просто критикуют сам термин, но и предлагают отказаться от него вообще.

Д. Старк, английский ученый из области международного права, предлагает говорить не о правопреемстве государств, а о «переходе прав и обязанностей при внешних изменениях суверенитета». Для понятия «правопреемство правительств» он предлагает название «правопреемство прав и обязанностей при внутренних изменениях суверенитета на территории»³. Как справедливо отмечает Н.А. Ушаков, «правопреемство – один из важнейших институтов права как внутригосударственного, так и международного. Оно возникает в установленных правом случаях и регулируется соответствующими юридическими правилами». Правопреемство, с его точки зрения, – это юридические последствия определенного юридически значимого события (юридического факта), состоящие в преемстве каким-либо субъектом прав и обязанностей (обязательств) другого субъекта права⁴.

В конституционном праве институт «правопреемства» скорее носит оттенок не преемства права, как правило, материального (в цивилистике), а **право (но не обязанность)** на преемство права более абстрактного, все чаще, например, властного – право управлять (субъекты – народ, государство и его органы).

¹Захарова Н.В. Правопреемство государств. М., 1973. С.5.

²Захарова Н.В. Правопреемство международных договоров. М., 1974. С. 17.

³Захарова Н.В. Правопреемство государств. М., 1973. С. 15.

⁴Ушаков Н.А. Правопреемство государств. Уфа, 1996. С. 7.

Таким образом, неполное соответствие самого термина его лексическому значению очевидно, и логично в таком случае говорить об условности его употребления.

Для толкования смысла терминов, текстов философы, например, пользуются такой наукой, как герменевтика. **Герменевтика** (др.-греч. ἑρμηνευτική — искусство толкования от др.-греч. ἑρμηνεύω — толкую) — направление в философии XX века, выросшее на основе теории интерпретации литературных текстов.

В широком смысле понятие "герменевтика" может иметь следующие значения:

1. искусство интерпретации (толкования) текстов;
2. теория понимания, постижения смысла;
3. искусства постижения чужой индивидуальности;
4. учения о принципах гуманитарных наук.

В рассматриваемом нами контексте темы мы можем применить герменевтику для постижения, уяснения смысла употребления термина «правопреемство» в конституционном праве, то есть, юридическая герменевтика как теория понимания. Для тех же целей мы позже используем и историю права и государства, поскольку все имеет свое начало и свое логическое завершение.

Правопреемство, как уже указывалось выше, в разных отраслях права раскрывается по-разному. И, в соответствии с этим, воспринимая юридическую науку как гуманитарную, классифицируем правопреемство на несколько его видов, в зависимости от отрасли:

1. Правопреемство в международном праве;
2. Правопреемство с точки зрения цивилистики (в этих рамках есть своя классификация на подвиды);
3. Правопреемство в конституционном праве:
 - а) правопреемство государства при изменении его формы;
 - б) правопреемство субъектов федерации;
 - в) правопреемство органов власти;
 - г) правопреемство муниципальных образований и их органов;
 - д) правопреемство политических партий и иных общественных объединений.

Данный вопрос, как видно, является сложным, дискуссионным. Он совершенно не раскрыт на сегодняшний день в науке конституционного права России, а потому требует тщательного системного подхода и длительного изучения.

Рассмотрение вопроса герменевтического толкования термина в рамках нашего исследования крайне полезно, так как это даст возможность сформировать более полное представление о правопреемстве вообще и вывести понятие правопреемства в конституционном праве.

Гадамер Х.-Г. выделяет в том числе и юридическую герменевтику, которая, по его словам, «не стремится к пониманию данных текстов, но является вспомогательной мерой правовой практики, призванной скорректировать своего рода изъян, некое исключительное явление в системе правовой догматики. С задачей, стоящей перед герменевтикой наук о духе она уже не имеет, по сути дела, ничего общего»⁵. Гадамер считает необходимым обратиться к проблеме дивергенции юридической и исторической герменевтики и рассмотреть те случаи, когда юридическая и историческая герменевтика занимаются одним и тем же предметом, то есть ситуации, когда правовые тексты, с одной стороны, истолковываются юридически, с другой, понимаются исторически. Таким образом, рассматривается подход *историка права* и *юриста* к одному и тому же данному и действующему юридическому тексту. Здесь указанный выше автор опирается на ряд работ Э. Бетти.

С точки зрения Гадамера и Бэтти, то, что различие существует, очевидно. Юрист постигает смысл закона с точки зрения данного случая и ради этого данного случая.

⁵«Истина и метод: Основы филос. герменевтики: Пер. с нем./Общ.ред. и вступ. ст. Б. Н. Бессонова. — М.: Прогресс, 1988. С.383.

Напротив, у историка права нет никакого данного случая, из которого он исходил бы, он стремится определить смысл закона, конструируя и охватывая единым взором всю сферу его применения целиком. Недостаточно сказать о юристе, что он должен «еще и привести это содержание в соответствие с жизненной актуальностью современности».

«Тот, кто стремится привести смысл закона в соответствие с современностью, должен прежде всего знать его первоначальный смысл. Он сам, следовательно, должен мыслить как историк права. И дело лишь в том, что историческое понимание служит ему здесь исключительно средством для достижения определенной цели».⁶ Так полагают указанные философы.

Каким образом дело вообще принимает в таком случае исторический оборот? Человек, с точки зрения Бэтти и Гадамера, живет с естественным убеждением, что правовой смысл того или иного действующего закона полностью однозначен и что современная ему юридическая практика просто следует его изначальному смыслу. Если бы это всегда было так, то вопрос о смысле того или иного закона, термина, определения был бы как с юридической, так и с исторической точки зрения одним и тем же вопросом. В таком случае и для юриста герменевтическая задача состояла бы не в чем ином, как в установлении изначального смысла текста и последующем применении его в качестве правильного смысла.

Вслед за упомянутыми авторами, мы находим здесь искомую модель отношений между прошлым и настоящим. В этом и есть смысл правопреемства и преемственности вообще – это именно *неразрывная связь* прошедшего и ныне существующего.

Следуя логике известных герменевтов, рассмотрим правопреемство в рамках международного права, на развитие которого большое влияние оказали исторические события последних десятилетий. После того как многие государства освободились от колониальной и полуколониальной зависимости, проблема правопреемства стала иметь крайне важное значение для большинства стран.

Под правопреемством, как было указано ранее, понимается *переход* – в установленных правом случаях и в соответствии с правовыми предписаниями – *прав и обязанностей субъекта права другому субъекту права*. Таким образом, правопреемство – понятие, описывающее юридические последствия предусмотренного правом события, то есть определенного юридического факта. Совершенно логично возникает вопрос, в чем же выражается указанный юридический факт? Нетрудно установить, что речь должна идти о неких качественных изменениях субъекта права, порождающих переход его прав и обязанностей другому субъекту права. Так, субъект права может прекратить свое существование, объединиться с другим субъектом права с образованием нового субъекта, разделиться на два или несколько самостоятельных субъектов права⁷. Юридическими же последствиями названных процессов является переход прав и обязанностей к новому субъекту. Следовательно, чтобы установить факт правопреемства, необходимо определить, какие юридические факты порождают переход прав и в чем именно выражаются юридические последствия.

Применительно к международным отношениям и международному праву под правопреемством следует понимать переход в установленных *международным правом* случаях прав и обязательств субъекта международного права⁸.

Основными субъектами международного права являются государства. В международном праве государство понимается как единство трех элементов: население, территория, власть. Как правило, в доктрине выделяется точка зрения, что правопреемство связано с изменениями только одного элемента - территории. Изменение численности населения или организации власти таких последствий не порождают. Несмотря на подобные утверждения, может возникнуть ситуация, во-первых, когда территория,

⁶См: Там же. С. 389.

⁷ См. об этом: Ушаков Н.А. Правопреемство государств. Уфа, 1996. С. 7.

⁸ Там же. С. 8.

оставаясь прежней, может приобрести или утратить статус государства. Во-вторых, государство, оставаясь прежним по территории, меняет или социально-экономическую формацию, или форму правления, или, в конце концов, политический (государственный) режим. Во всех подобных случаях ситуация правопреемства возникает. Те же самые юридические факты мы сможем рассмотреть и как причину возникновения внутригосударственного правопреемства.

Другими общепризнанными субъектами международного права являются международные (межгосударственные) организации. Возникает ли применительно к ним проблема правопреемства?

Несомненно, такая проблема возникает, в частности, в случае прекращения существования той или иной международной организации. Однако это редкие события. Новой организации-преемницы и соответственно правопреемства не возникает, возникают, как правило, проблемы ликвидации имущества и сохранения архивов прекратившей существование организации, решаемые во взаимоотношениях ее государств-членов. Выходит, что и делить им нечего. В итоге, правопреемство в международном праве сводится к правопреемству государств.

Есть еще один вопрос, рассмотренный Комиссией международного права в связи с первоначальной формулировкой темы правопреемства, обозначенной, в частности, в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН как «Правопреемство государств и правительств». Под эгидой ООН приняты две конвенции о правопреемстве: Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. и Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1978 года. Обе эти конвенции, задуманные в качестве средства «обеспечения более надежной правовой основы международных отношений», не получив к началу 1993 г. минимально необходимого для вступления в силу числа ратификаций (15), не стали действующими. Тем не менее, эти конвенции являются наиболее авторитетными актами в рассматриваемой области и содержат общие ориентиры для решения вопросов правопреемства.

Нами был рассмотрен лишь один из видов правопреемства, существование которого в правовой доктрине не оспаривается, это правопреемство в международном праве. Теперь, для сравнения проследим, как раскрывается данный термин сквозь призму гражданского права.

Для этого снова истолкуем термин с точки зрения толкования понятия в гуманитарной науке. Так, еще Савиньи в 1840 году в своей «Системе римского права» рассматривал задачу юридической герменевтики исключительно как задачу историческую. Подобно тому, как Шлейермахер не видит никакой проблемы в том, что интерпретатор должен поставить себя на место первоначального читателя, точно так же и Савиньи игнорирует напряжение, существующее между первоначальным и современным юридическим смыслом⁹.

Разработанная еще римскими юристами, применительно к отношениям наследования, правовая конструкция универсального правопреемства позволила укрепить имущественные отношения гражданского оборота и тем самым относительно обезопасить интересы сторон от такого неблагоприятного события, как смерть одного из контрагентов. История римского права показывает, что первым юридическим институтом прекращения одного правоотношения возникновением другого с идентичным содержанием был институт новации.

Действующее в России гражданское законодательство предусматривает приобретение имущества в порядке универсального правопреемства применительно к правоотношениям наследования и реорганизации юридических лиц (п. 1 ст. 129 ГК РФ). С

⁹«Истина и метод: Основы филос. герменевтики: Пер. с нем./Общ. ред. и вступ. ст. Б. Н. Бессонова. — М.: Прогресс, 1988. С.390.

принятием части третьей ГК РФ термин «универсальное правопреемство» впервые получил легальное нормативное определение (ст. 1110 ГК РФ), в то время как практически все авторы признавали универсальный характер наследственного правопреемства. Положения ст. 1110 ГК РФ, несомненно, внесли существенное дополнение в правовой механизм регулирования правоотношения наследования, но, в то же время, в целом часть III ГК РФ определенно изменила подход к концепции «универсального правопреемства». До настоящего времени отсутствует единое мнение о сущности универсального правопреемства при реорганизации юридических лиц.

Институт универсального наследственного правопреемства был и остается традиционным для отечественного права.¹⁰ Также, согласно мнению Г.Ф. Шершеневича, "совокупность юридических отношений, в которые поставило себя лицо, со смертью его не прекращается, но переходит на новое лицо... Новое лицо заменяет прежнее и занимает в его юридических отношениях активное или пассивное положение, смотря по тому, какое место занимал умерший".¹¹

В гражданском праве само понятие правопреемства также неоднозначно. Термин правопреемство критикуется и здесь. Ученые задаются вопросом, может ли существовать момент времени, когда право существует, но никому не принадлежит? Правильно ли говорить о том, что право может передаваться? Оба ответа на эти вопросы отрицательны. Передача права предполагает момент, когда правопредшественник (ауктор) право уже передал, а правопреемник еще не принял. Так же обстоит дело и с обязанностью. Помимо универсального выделяют также и сингулярное (частное) правопреемство. Сингулярное правопреемство в обязательстве сводится к идее придания динамической характеристики такому структурному элементу обязательства, как его субъектный состав, но не содержание, что позволяет использовать ее для обеспечения оборота прав требования и долгов без какого бы то ни было влияния этого оборота на содержание обязательства. Авторы в основном не усматривают ложность в классификации правопреемства на универсальное и сингулярное, в связи с различными историческими причинами возникновения данных категорий и методологическими основами и задачами в правовом регулировании. Для обозначения процессов прекращения одних правоотношений при условии возникновения правоотношений между иными лицами и по иным основаниям термин «правопреемство» действительно неудачен¹².

Существующие концепции позволяют рассматривать понятие «правопреемство» как в широком, так и в узком значении. В широком смысле о правопреемстве, как о юридической фикции, допустимо говорить в каждом случае возникновения субъективных прав и обязанностей при переходе имущества от правопредшественника к правопреемнику. В этом случае речь будет идти о преемственности в правах и обязанностях, а с методологической точки зрения термин «правопреемство» уместно использовать как в вещных, так и в обязательственных правоотношениях. В узком представлении правопреемство объединяет производные способы приобретения вещных прав¹³.

Д.В. Носов выделял два основных подхода к идее правопреемства: *транзитивности* (переходности) и *дискретности* (непереходности) субъективных прав и правоотношений в процессе производного приобретения прав в гражданском обороте.¹⁴ Главное, что отличает понятие правопреемства с позиции теории транзитивности субъективных прав и понятие правопреемства с позиции теории дискретности субъективных прав, заключается

¹⁰Гражданское право: Учебник. В 2 т. / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 1998. Т. 1. С. 533.

¹¹Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 467.

¹²Белов В. А. Сингулярное правопреемство в обязательстве. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», ООО «ЮрИнфоР - Пресс», 2002. С. 26.

¹³Римское частное право: Учебник / Под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. - М: Юристъ. 1999. С. 210.

¹⁴Чепига Т.Д. К вопросу о разрешении споров, связанных с оспариванием актов управления и сделок акционерного общества, на основании доктрины правопреемства // СПС «Гарант». Вестник федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа. 2004. № 5.

в признании либо отрицании правовой реальности перехода (динамики) субъективных гражданских прав. Согласно первой теории, субъективное право способно к правовым изменениям, при которых оно не утрачивается бесследно, но продолжается, соединяясь с другим правообладателем. Для второй теории, субъективное право – некая неизменная, постоянная правовая данность и изменение элементов этой данности (субъекта, объема полномочий, условий осуществления и др.) при сохранении субъективного права как самой данности в принципе невозможно. Поэтому с позиции второй теории для активизации любых изменений субъективного права необходимо прекращение прежнего и возникновение нового субъективного права¹⁵.

Итак, рассуждая относительно примитивно, в соответствии с гражданским законодательством лицо становится правопреемником только тогда, когда оно «встает» на место другого реорганизованного лица. Переход прав при реорганизации юридического лица оформляется передаточным актом. В ст. 129 ГК РФ говорится, что объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица), либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. В случае реорганизации юридического лица передача его имущества осуществляется в порядке, установленном ст. 58 ГК РФ.

Реорганизацию принято считать гражданско-правовым институтом, поскольку гражданским правом в Гражданском кодексе РФ и принятыми в соответствии с ним специальными законами об отдельных видах юридических лиц определены основания, порядок и формы реорганизации, принципы правопреемства. Однако гражданское законодательство не является единственным источником правового регулирования реорганизации. Большое количество правовых норм, опосредующих процедуру реорганизации юридических лиц, содержится в актах иной отраслевой принадлежности, в том числе относящихся к публично-правовым актам. А публично-правовые акты, в свою очередь, – это источники конституционного права. Это дает основание рассматривать институт реорганизации не только как гражданско-правовой, но и как комплексное нормативное образование, включающее в себя нормы различных отраслей права.

Говоря о реорганизации в конституционном праве, напомним, что речь идет о переходе, как правило, властных прав. И если, например, орган ликвидируется, а на его место приходит иной орган публичной власти, то к нему обязательно должны перейти права и обязанности в порядке правопреемства. Такой переход должен быть оформлен, зафиксирован не передаточным актом, а актом нормативным.

Как видно из вышеизложенного, мировая практика правопреемства довольно обширна и хорошо отрегулирована. Практическая значимость вопросов универсального правопреемства, помимо гражданско-правовых отношений, подчеркивается использованием данной категории в налоговом законодательстве и законодательстве о социальном обеспечении в Российской Федерации. Попытка ООН ввести общие для всех правила правопреемства в международном праве пока не получила необходимой поддержки. Тем не менее, Венские конвенции относительно правопреемства, основываясь на принципе применения правил Конвенции в случае отсутствия соглашения сторон относительно правопреемства, не выглядят декларативными бумагами. По своей сути они действуют и без необходимого числа ратификаций.

Поразительно то, что ряд авторов, в том числе среди тех, кто занимается конституционно-правовыми вопросами, утверждает, что понятие института правопреемства является прежде всего гражданско-правовым. Дробышева Е.В., на наш взгляд, заблуждается, считая, что «изменения, происходящие в конституционном праве в связи с изменением субъектного состава страны, добавили в этот список (*классических случаев полного правопреемства – прим. автора. Е.В.*) также случай образования нового

¹⁵ Юридический энциклопедический словарь / Отв. ред. О.Е. Кутафин. М., 2002. С. 386.

субъекта федерации»¹⁶. Однако как список классических случаев гражданско-правового правопреемства может быть дополнен конституционно-правовым юридическим фактом? Очевидно на лицо факт, доказывающий существование самостоятельного института – правопреемство в конституционном праве. Да, несомненно, в каком-то контексте можно говорить о сходстве процесса реорганизации юридического лица, являющегося субъектом гражданского права и, например, образования нового субъекта федерации. Только нельзя забывать, что наличие разных отраслей влечет за собой образование доктрин, изучающих ту или иную отрасль. А, следовательно, и возможно существование одного и того же термина, толкуемого лишь в рамках определенной науки.

Итак, стоит отметить, что больше точек соприкосновения у толкования термина правопреемства в конституционном и международном праве. Более того, на сегодняшний день из международного и гражданского права есть что позаимствовать: вопросы правопреемства там изучены тщательнее, указанными проблемами ученые этой области занимаются гораздо дольше, более скрупулезно проработан сам правовой материал.

2. Правопреемство государства при смене его формы

Развивая тему теории института правопреемства в конституционном праве, нельзя ни сказать о правопреемстве государства при смене его формы. Почему бы не выделить такой вид преемственности как отдельный? Если речь идет о смене формы власти на определенной территории, где продолжает проживать все тот же народ, то совершенно логично предположить, что власть к новому аппарату управления перешла от другого субъекта. Порядок же такого перехода регулируется нормами о правопреемстве, как о праве «наследовать» право на что-либо.

Возникновение государства является результатом усложнения общественного развития, формирования многообразной гаммы общественных интересов, неоднозначности развивавшихся связей властвующих и подвластных. Сначала существовала Русь Киевская, затем Московская, после была Россия царская, далее Империя сменилась Советским Союзом, за которым пришла Российская Федерация. На каждом этапе развития страны существовали свои органы государственного управления, территория постоянно менялась, изменялся и состав субъектов. Учитывая сказанное, можно прийти к выводу, что правопреемство существовало уже чуть ли не с X века. Однако это чрезмерно расширяет рамки толкования данного термина. Н.Я. Куприц же наоборот считал, что конституционное право начало развиваться только в XX веке, ранее было право государственное, однако о правопреемстве никто не задумывался. Вероятно, в связи с этим стоит говорить о правопреемстве как о термине вообще, о явлении, происходящем наряду с преемством культурным, социальным, политическим, экономическим, историческим. Русь, следуя данному контексту, явилась преемником славянских племен, но преемства права еще не было, поскольку не было права как такового. Некоторые исследователи могут приводить аргументы, доказывая обратное, считать, что были неписанные и писанные законы, обычаи и т.д. Но, погружаясь в конституционно-правовую (в данном случае – государственно-правовую, поскольку конституции еще не было) материю, можно утверждать, что правопреемства в привычном современном смысле в X веке не было. Полемицировать по поводу сроков появления института правопреемства можно бесконечно долго, поэтому, дабы избежать путаницы, стоит рассмотреть более подробно генезис общественно-экономических и государственных властеотношений в историческом процессе развития. Правопреемство государства складывается как минимум из четырех контекстов:

¹⁶ Государственная власть и местное самоуправление. № 8. 2009//Правопреемство комплекса прав и обязанностей вновь возникшими субъектами федерации при изменении субъектного состава Российской Федерации. Дробышева Е.В.

1. правопреемство аппарата власти в целом;
 1. правопреемство органов государственной власти;
 2. преемственность субъектов федерации и территории (здесь есть опасность спутать правопреемство в конституционном и международном праве);
 3. преемственность политических партий и общественных объединений.

С некоторой долей условности можно говорить о том, что федеративная форма устройства была свойственна России (Руси) с момента становления государственности. По мнению Н.И. Костомарова, «начала, соединяющие земли между собой, хотя и были достаточны для того, чтобы не допустить эти земли распасться... но не настолько были сильны, чтобы заглушить всякое местное проявление и слить все части в одно целое... Так Русь стремилась к федерации, и федерация была формой, в которую она начала облекаться».¹⁷ Многие ученые придерживались такой точки зрения, например, В.О. Ключевский, А.С. Яценко, С.М. Соловьев и другие. Причина, так сказать, «непреходящей слабости отечественных демократических институтов» кроется во «врожденных пороках полицентризма и самоорганизации». Именно поэтому вместе со всеми властными полномочиями по праву из поколения в поколение переходят все пробелы и недостатки регулирования общественных отношений.

Изначала Русь начала строиться на антифедеративных основах. Зачинателем такой «традиции» стал князь Рюрик. Его последователями явились князья Олег, Игорь и другие. Однако в компетенцию Олега как верховного правителя входили политические, судебные и законотворческие дела, он был верховным главнокомандующим, представлял страну на международной арене, обладал властью над своими подданными, единолично устанавливал дани. Весьма интересна динамика древнерусского протофедерализма. Переход всех властных полномочий явился прототипом института правопреемства, несмотря на то, что институт права как юридический еще не существовал. Усиливались унитарные начала, нарастал управленческий дисбаланс. Значительные полномочия по управлению территориями Великий князь вынужден был передавать своим сыновьям. Подобная система «дробления» полномочий после князя Святослава распространилась на все властеотношения. Тем не менее, усиление власти центра привело к сепаратизму и фактическому дроблению государства, князья-наместники превратились в князей-государей, забрав себе большую часть властных полномочий на подконтрольной территории.

Таким образом, хрупкое протофедеративное государство, сперва избыточно централизовавшись, стало быстро разрушаться, превратившись в конфедеративный союз отдельных княжеств. Этот период носит в истории название феодальной раздробленности. Удар по русской государственности нанесло татаро-монгольское нашествие и Золотая Орда. Идея централизации стала национальной идеей русского народа, оттеснив идею федерализма на задний план. Снова произошла смена формы государственного устройства, снова потребовалось передавать бразды правления новому аппарату в лице Ивана III и боярской верхушки. Однако этот период прервало смутное время, когда страна функционировала как сложносоставное, союзное государство. Кризис традиционных органов управления сопровождался развитием «новых» институтов власти и форм политической активности (имеется в виду эпоха Лжедмитриев). По мере деградации власти Москвы, на региональном и местном уровнях активизировались сословные представительные органы, самостоятельно избравшие тактику и стратегию политических действий. Принцип самодеятельности и самоорганизации пронизывал всю Смуту.¹⁸

¹⁷ Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале древней Руси // Основа. 1861. № 1.

¹⁸ Подробнее об этом см.: Назарьев В. Россия на распутье: Царевич-избавитель против выбранных людей // Родина. 2005. №11. С. 6-10. А также: Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы // Институт экономики РАН; Центр экономики федеративных отношений; отв. ред. С.Д. Валентей. – Спб.: Алетейя, 2008. С 9-15.

С точки зрения международного права, государство, власть в котором установилась незаконным путем, но считается в стране эффективной, не является правопреемником предшествовавшего режима. Однако в конституционном (во время, когда конституции не было – государственном) праве это не вполне оправдано. В отношении законов новое государство преемником не будет (хотя некоторые нормы может заимствовать), но преемство органов власти все же наблюдать можно. Определенные органы власти выполняют те или иные функции и с течением времени эти функции не меняются, поскольку власть принадлежит трем ветвям – законодательной, исполнительной, судебной. Другой вопрос, *кому* она принадлежит. В этом смысле правопреемство есть и будет, пожалуй, относиться к отрасли конституционного (государственного) права. Это лишь одно из отличий взгляда на преемство с точки зрения международного и современного конституционного права.

Несмотря на то, что на всех этапах российской истории в структуре государства присутствовали элементы федерализма, Россия была либо конфедерацией (период феодальной раздробленности), либо унитарным государством (период империи). Между всеми этими периодами развития государственности существовал переходный период, в котором и вставал, хоть и негласно, вопрос правопреемства государства в лице аппарата власти.

Итак, переходя сразу к периоду краха Российской Империи, замечаем, что исторические процессы, зародившиеся несколько веков назад, неизбежно вели к крушению существовавшего строя как экономического, так и политического. Существенно меняется форма правления в России, преемником абсолютизма становится строй с ограниченным, местами конституционным самодержавием. Однако учреждение Государственной Думы, парламента, не означало в России введения идеи разделения властей. Законодательная власть была вручена одновременно трем органам: Государственной Думе, Государственному Совету и императору. После Манифеста от 17 октября 1905 года «Об усовершенствовании государственного порядка» была учреждена Государственная дума сначала как совещательный, позже как законодательный орган, избираемый населением. То есть Государственная Дума, хоть и получила законодательные права, но без царской воли не могла эти права реализовать. Можно ли в таком случае говорить о правопреемстве? Если и можно, то только о частичном, ведь по факту права на осуществление определенных полномочий были переданы. Помимо законодательных полномочий, Думе были приняты прерогативы ведения бюджетом, однако вся царская семья обязательно получала из него немалые дотации. Помимо Думы с 1810 года в качестве законодательного органа существовал Государственный совет, ставший практически второй палатой парламента. Он был как бы одним из замков законодательного процесса. Таким образом, учреждался фактически двухпалатный российский парламента. Также в стране существовал производный от царя исполнительный аппарат, а Думе было предоставлено право его контролировать. 23 апреля 1906 г. царем были утверждены «Основные государственные Законы» в переработанном виде. Государь Император осуществлял законодательную власть в единении с Государственным советом и Государственной думой. Закреплялось верховенствующее положение Императора. В процессе законотворчества Госсовет и Дума пользовались равными правами. Говоря о взаимоотношениях царя и Думы, нужно, прежде всего, отметить одно сильнодействующее средство, которое было оговорено в законе – право роспуска Думы, которым Император воспользовался уже в 1906 году. Преемницей первой Думы стала вторая, затем третья и четвертая.

Основные государственные законы содержали также нормы о Совете министров, министрах, и главноуправляющих отдельными частями. Они несли перед Императором ответственность за «общий ход государственного управления», назначались им, могли издавать обязательные постановления, инструкции, распоряжения. Таким образом, российский монарх совмещал в себе и законодательную, и исполнительную власть,

отдавая по принципу правопреемства полномочий лишь часть из них другим органам. В науке спорят, как определить форму правления России после 1905 года. Не вдаваясь в оценку различных точек зрения, скажем: Россия стала ограниченной монархией, конституционной монархией, близкой более к унитарной форме, нежели к федеративной.¹⁹

В начале 1917 года всеобщее недовольство властью привело к революционному взрыву в Петрограде. После Февральской революции 1917 года принимается ряд актов, имевших принципиальное значение для формирования новой государственной системы, а наряду с этим создаются и имеют ощутимое влияние новые органы-преемники, претендующие на руководящие позиции в государстве. После начала вооруженного восстания в Петрограде собрался Совет Старейшин Государственной думы, предложивший избрать особый комитет. На «частном совещании» комитет был утвержден с названием «Комитет Государственной думы для водворения порядка в Петрограде и для сношения с учреждениями и лицами». Этот орган в дальнейшем именовался Временный комитет Государственной думы. 2 марта 1917 г. Николай II по предложению Временного комитета отрекся от престола. Форма правления изменилась только тогда, когда Михаил Александрович отказался принимать верховную власть до решения Учредительного собрания, которому не суждено было собраться в ближайшее время. Вопрос о форме правления оставался открытым. 10 марта 1917 года Совет министров стал именоваться Временным правительством. Идея конституционной монархии полностью провалилась, установилась диктатура Временного правительства. Постановлениями от 20 июля, 11 и 23 сентября 1917 г. было утверждено Положение о выборах в Учредительное собрание. Двоевластие было прекращено свержением Временного правительства. 2-й Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, большинство делегатов которого составляли большевики, провозгласил установление советской власти. Фактически, преемницей империи стала республика с новым аппаратом государственной власти.

Первое время на местах власть имели общественные исполнительные комитеты и Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Управление губерниями возлагалось на губернских комиссаров. Власть в стране перешла к Советам. Все эти органы явились правопреемниками органов, существовавших при Царе. До 1917 года в среде большевиков господствовала идея сохранения унитарного государства с учетом местных особенностей. Сам национальный вопрос планировалось решить путем учреждения нового советского строя, который должен был свести на нет национальные противоречия предоставлением широких прав трудящимся. Идея областной автономии в планах большевиков занимала больше места, чем федерация.²⁰ Однако угроза распада страны вынудила большевиков отказаться от мыслей об унитаризме. Теперь федерация не отрицалась. Хотя под маской федерализма реализовали идею автономизации территорий. Касаемо властного аппарата, можно отметить, что в апреле 1917 Временное правительство было реорганизовано на принципах коалиции. За деятельностью Советов следил Центральный Исполнительный Комитет. Исполнительная власть принадлежала министерствам.

Согласно Конституции 1925 г.²¹ Российская Республика провозглашалась социалистическим государством рабочих и крестьян, строящимся на основе федерации национальных советских республик. Ведению Всероссийского Съезда Советов подлежало окончательное утверждение конституций автономных советских социалистических республик, входящих в состав РСФСР; утверждение их конституций; разрешение споров между автономными советскими социалистическими республиками и ряд других

¹⁹ См. подробнее: Государственный строй Российской империи накануне крушения: Сборник законодательных актов/ Сост. О.И.Чистяков, Г.А. Кутьина. – М.: Изд-во МГУ, 1995.

²⁰ Дорогин В. Суверенитет в советском государственном праве. М., 1948. С. 117.

²¹ СУ РСФСР. 1925. №30. Ст.218.

полномочий, связанных с регулированием федеративных отношений. Такие полномочия явились новыми и вряд ли в данном случае можно вести речь о преемственности относительно прав их осуществлять. Это как раз один из тех немногих случаев, когда места правопреемству нет. II съезд Советов был органом восставшего народа и сформировал верховные и центральные органы власти. Верховным органом был объявлен Всероссийский съезд Советов. Съезд создавал Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК), который исполнял функции верховной власти между съездами Советов. Центральным органом власти стало образованное по решению II съезда Советов правительство – Совет народных комиссаров (СНК).

Отличительной чертой новых органов власти и управления было соединение законодательных и исполнительных функций, как у императора в свое время. Именно эта черта явилась камнем преткновения при дальнейшем развитии системы органов власти. Большие проблемы стали возникать при создании правопреемников органов после распада Советского Союза.

II Съезд Советов провозгласил создание нового государства, сформировал новые органы власти, ставшие правопреемниками старых. На съезде были сформулированы наиболее общие принципы организации советской государственности и положено начало созданию иной системы государственного управления.

Что же происходило с политическими партиями? Система политических партий практически создавалась заново, без преемства. Образовавшийся блок с левыми эсерами позволил большевикам решить важнейшую политическую и управленческую задачу – объединить Советы рабочих и солдатских депутатов с Советами крестьянских депутатов. По изначальному замыслу большевиков Учредительное собрание должно было стать потенциальным правопреемником СНК (он создавался как временное правительство, имевшее полномочия «впредь до созыва Учредительного собрания») ²².

Итак, в конце 1917 – начале 1918 гг. происходило формирование советского государственного аппарата. В этот период правопреемство органов власти как никогда было явным. От одних органов другим переходило право управлять, законодательные и исполнительные функции, архивы документов. В 1918 году, наконец, приняли первую советскую Конституцию, которая закрепила сложившийся к тому времени порядок на законодательном уровне. Далее 31 января 1924 года была утверждена постановлением II съезда Советов Союза ССР Конституция СССР. По ней ЦИК СССР соединял в себе законодательные и исполнительные функции. Для постоянного управления страной ЦИК образовал правительство, которое до марта 1946 года называлось Советом народных комиссаров. Совнарком был распорядительным и исполнительным органом, но он издавал постановления и распоряжения, которые обладали законодательной силой. Совнарком состоял из народных комиссаров.

Наблюдались изменения и в административно-территориальном делении страны. Каждая республика искала наиболее приемлемые формы национально-государственного строительства. Белоруссия, Туркмения, Украина не имели раньше губернского или областного деления. На их территории были образованы округа и районы. В новой федерации было четыре крупных образования: Северо-Кавказский, Сибирский и Дальневосточный края и Уральская область. Все они имели районно-окружную систему без деления на губернии. 18 автономных республик, областей и губерний делились непосредственно на районы без уездов. Другие автономные республики, области и губернии имели уездно-волостную систему (без деления на районы). В 1926 году в состав Союза ССР входили Россия, Украина, Белоруссия, три Закавказские республики (Грузия, Армения, Азербайджан), объединившиеся в ЗСФСР, а так же Узбекистан и Туркмения. Кроме того, было 15 автономных республик, 14 автономных областей, три края и

²²История государственного управления в России: учебник. – М.: Изд-во РАГС, 2006. С. 276.

Уральская область, 47 губерний (40 в России, 7 в Узбекистане), 114 округов, 442 уезда, 1531 район, 4428 волостей. Особый статус имела Абхазская ССР, входившая в состав Грузии на договорных отношениях. Все эти договоры, заключавшиеся между субъектами, носили характер международно-правовых, однако далее отношения приобретали внутрисоюзный характер, поэтому имело место правопреемство субъектов, перераспределялись права между субъектами, имущество, долги, если таковые были, архивы.

Конституция СССР 1977г., конституции союзных и автономных республик сыграли свою роль – во многом положительную и конструктивную. К сожалению, страна вместо всеобщего благоденствия – на основе новых конституций – пришла к кризису. В этот сложный период к руководству партией и страной пришли относительно молодые и энергичные руководители во главе с М.С. Горбачевым. Характерно, что реформаторы не отказались от социалистической идеи, и на первых шагах перестройки речь шла о строительстве в СССР настоящего, демократического социализма. Идея провалилась.

Первая союзная конституционная реформа приходится на 1 декабря 1988 года, она выразилась в принятии Закона об изменениях и дополнениях Конституции СССР и Закона о выборах народных депутатов СССР. В качестве высших органов государственной власти СССР вместо одного Верховного Совета СССР учреждалась «связка» двух органов – Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР. Вместо одного преемника вышло два. Данные органы явились приемниками ранее существовавших. Возвращение к съездовской системе было не столько взглядом в прошлое, сколько стратегическим решением. Далее последовала конституционная реформа РСФСР, состоявшаяся 27 октября 1989 года. Весьма знаменательными явились реформы 1989 – 1990 годов. В этот период продолжается процесс принятия важных законодательных актов. Одним из важнейших нововведений является учреждение поста Президента СССР, а вместе с этим предусматривалось создание ряда органов под его руководством. Это – Совет Федерации, Президентский совет. Путь федералистских идей в России оказался тернистым. Они нашли свое реальное воплощение лишь в 90-х гг. XX века. Советский федерализм носил в основном формальный характер, поэтому российский федерализм 90-х годов стал так называемым новым федерализмом не столько благодаря принципам в его основе, сколько новым взглядам на него и тем новым задачам, которые были возложены на него в изменившихся условиях. Несмотря на преемственность, главное различие «двух федерализмов» заключалось в следующем. Советская федерация строилась на национальных принципах, в то время как Российская Федерация – на началах территориальных. Такое различие носит принципиальный характер. Если советская Федерация предназначалась для решения национального вопроса, то современная Федерация – это явление, связанное с оптимизацией управления обширной страной, ее территорией.²³

Распаду советского Союза предшествовали многократные изменения Конституции, а также издание нормативных актов. Известно, что прекращение существования Советского Союза *de-jure* обусловлено прекращением действия Договора об образовании СССР 1922 г. В акте о создании СНГ записано: «...констатируем, что Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование». Аналогичные положения содержатся и в Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991г., и в соглашении о собственности бывшего Союза ССР за рубежом от 30 декабря 1991 г.; решении о деятельности Комиссии по правопреемству от 15 мая 1992 г., и в других актах. В документах, принятых еще в период существования СССР прослеживается тезис о том, что правопреемниками Союза ССР являлись все входившие в его состав бывшие союзные республики (Договор об экономическом сообществе от 18 октября 1991 г., Меморандум о взаимопонимании относительно долга иностранным кредиторам Союза ССР и его

²³ См.: Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы // Институт экономики РАН; Центр экономики федеративных отношений; отв. ред. С.Д. Валентей. – Спб. :Алетейя, 2008. С 43.

правопреемников от 28 октября 1991 г., Договор от 4 декабря 1991 г.). Во всех подписанных Россией с государствами-членами СНГ двусторонних соглашениях об урегулировании вопросов правопреемства в отношении внешнего долга и активов бывшего СССР подтверждается статус государств Содружества в качестве правопреемников. П.П. Кремнев верно замечает, что раздел государственной собственности был произведен исходя из принципа нахождения союзной собственности на территории государств-преемников, а не из принципа: «государство-продолжатель» одно, а доли остальных государств – «с учетом вклада каждой стороны».

Как уже отмечалось, прекращение существования СССР было оформлено в учредительных актах об образовании СНГ, и первоначально все государства-члены СНГ рассматривались как правопреемники СССР. Из соглашений и решений, принятых в рамках СНГ по вопросам правопреемства в отношении государственной собственности бывшего СССР, видно, что предметом урегулирования стала прежде всего та часть этой собственности, которая находилась за рубежом. По Соглашению глав государств СНГ от 30 декабря 1991 г. и Соглашению о распределении всей собственности бывшего СССР за рубежом от 6 июля 1992 г. их участники подтвердили право каждой стороны на владение, пользование и распоряжение причитающейся ей такого рода долей при соблюдении прав и интересов других сторон, а также законов государств, на территории которых находится имущество, входящее в эту долю. Но государства Евросоюза фактически признали не просто переход к России (или преемство ею) определенных прав, а *продолжение* осуществления Россией *всех* (не только по Уставу ООН) международных прав и обязательств бывшего СССР. Сама этимология термина «государство-продолжатель» проистекает, вероятно, из данного заявления. В начале января 1992 года руководители ряда государств заявили, что Российская Федерация в качестве преемницы бывшего СССР «автоматически признается» ими и никаких специальных актов на этот счет приниматься не будет²⁴. В результате всех соглашений получилось, что внутренняя государственная собственность (т.е. вся находящаяся на территории Советского Союза собственность) и внутренний долг СССР в основном были разделены на принципах правопреемства, а права и обязательства в отношении зарубежной недвижимости и активов бывшего Союза ССР унаследовала Россия. Этот двойственный статус Российского государства впервые встретился в науке и вызвал немало споров. Если уже речь зашла о собственности и имуществе, не лишним было бы упомянуть и правопреемство государства в отношении экономической системы. В Советском Союзе под воздействием ряда причин сформировалась алогичная с точки зрения рыночной экономики советская форма общего (нерыночного) экономического пространства и соответствующая ему советская форма федеративной государственности.²⁵ Российская Федерация, унаследовав советское экономическое пространство, столкнулась с рядом трудноразрешимых проблем. Последствия такого правопреемства страна и государственный аппарат пытаются разрешить до сих пор.

А что происходило в этот момент внутри страны? В июле 1991 года после избрания Президента им было сформировано Правительство РФ. В ноябре того же года Президент решил сам возглавить Правительство. Новая система органов РФ только частично появилась на основе Конституции 1993 года. Новой Конституцией предусматривалось Федеральное Собрание Российской Федерации, создание которого предусматривалось ранее Указом Президента от 21 сентября 1993 года. Другие же органы, в том числе Президент, Конституционный Суд и т.д., появились на основе реформ Конституции РСФСР 1978 года. Другое дело, что Конституция РФ 1993 года внесла свои коррективы в статус и полномочия органов. Наиболее ярким примером правопреемства в этот период

²⁴ Дипломатический вестник. 1992. № 1. С.33.

²⁵ Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы // Институт экономики РАН; Центр экономики федеративных отношений; отв. ред. С.Д. Валентей. – СПб. :Алетейя, 2008. С 47. А также: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 24. С. 143.

явилась ситуация, сложившаяся между Президентом и Правительством. Летом-осенью 1991г. пришлось определяться, будут ли Президент и Правительство единым органом или двумя разными. Администрация Президента, созданная в июле 1991 года, была единой структурой и для Президента, и для Правительства. Еще осенью 1991 года предполагалось, что Президент возглавит Правительство, но уже в начале 1992 года стало ясно, что их необходимо разделять. Таким образом, Президент получил возможность перекладывать часть ответственности на Правительство, не неся при этом никакой ответственности.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что даже если происходит смена власти, трансформируется форма государства, права и обязанности органов, властного аппарата или частей государства, не исчезают бесследно и не возникают из ниоткуда. Они передаются в том или ином объеме аналогичным или сходным субъектам права преобразованного государства.

3. Правопреемство субъектов федерации

Еще одним немаловажным вопросом, который должен получить освещение в работе, является правопреемство субъектов РФ. Ситуация возникновения института правопреемства возникает в случае образования на территории нового субъекта, принятия в состав федерации субъекта, объединение двух и более субъектов. Примечательным является тот факт, что в нашем законодательстве не предусмотрены ситуации распада субъектов или выделения субъекта из состава федерации. В этом есть своя логика, но об этом позже.

Итак, 21 апреля 1992 г. (с дополнением от 9 декабря 1992г.) в Конституцию была включена глава 9-1 «Край, область, город федерального значения в составе Российской Федерации», в которой предусмотрено, что их уставы учитывают особенности данных субъектов. Также было закреплено, что все полномочия, не отнесенные к ведению федеральных органов государственной власти и к совместному ведению федеральных органов и органов власти субъектов, осуществляются органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга самостоятельно. Выходит, что до принятия Конституции РФ 1993 г. у территориальной единицы, а затем у субъекта не было самостоятельных прав в части создания своих органов управления. Конституция РФ 1993 г. позволяет субъектам РФ самостоятельно устанавливать систему своих органов власти: «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом» (ч. 1 ст. 77). Однако при формировании органов власти субъекты должны учитывать положения Федерального закона от 6 октября 1999г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данный Федеральный закон не регулирует вопросов правопреемства напрямую, однако это следует из логики его текста. Правопреемство субъектов Российской Федерации на сегодняшний день регулируется Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (от 17.12.2001 № 6 ФКЗ). Настоящий Федеральный конституционный закон в соответствии с частью 2 статьи 65 Конституции Российской Федерации устанавливает основные условия и процедуру принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации, а соответственно регулирует и порядок правопреемства.

Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам РФ, на территориях которых образуется новый субъект. Предложение об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта направляется Президенту РФ. Указанное предложение должно быть обосновано и должно содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта. В качестве сопроводительных материалов одновременно представляются:

а) предложения о *правопреемстве нового субъекта в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации* в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации;

б) предложения о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год в связи с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта либо предложения к проекту федерального бюджета на следующий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта не предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;

в) предложения о функционировании государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации, а также о формировании органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;

г) предложения о действии законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

д) сведения о предполагаемых сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

При образовании нового субъекта выделяют такой период, как переходный. В этот момент решаются организационные вопросы:

1. формирование органов государственной власти нового субъекта (в том числе проведение выборов в органы исполнительной и законодательной власти объединенного субъекта),
2. правопреемство нового субъекта Российской Федерации,
3. внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год,
4. функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов на территории нового субъекта и т.д.

Вот так сухо и лаконично говорится в законодательстве об образовании нового субъекта на территории страны. Субъект может возникать на территории страны только в результате слияния двух и более субъектов, при этом не рассматривается ситуация распада одного субъекта на два и более. Этот запрет является своеобразным залогом целостности государства, попыткой исправить ситуацию начала 90-х годов, когда Президентом РФ было сказано: «Берите суверенитета, сколько захотите».

Возвращаясь к доктринальному понятию правопреемства в рамках конституционного права, необходимо отметить, что при правопреемстве собственности не выделяется движимая и недвижимая собственность. Здесь, вероятно, законодатель хотел показать отсутствие разницы между режимом перехода той или иной собственности. Все равно, собственность переходит одному, единому субъекту, и не важно, движимая она или нет. В статье 7 Закона указано на правопреемство в отношении членства иностранного государства в международных организациях, его имущественных активов и пассивов. При этом режим перехода этих прав и обязанностей оставляется на рассмотрение самого

субъекта и Федерации в каждом конкретном случае. О правопреемстве органов власти в Законе также не говорится, содержится только следующая формулировка: «... функционирование государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации, а также формирование органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации». Приходится делать вывод, что органы власти нового субъекта в составе Федерации станут правопреемниками существовавших ранее органов объединившихся субъектов элементарно исходя из логики. Необходимо было также оговорить и процесс перехода долгов субъектов. Естественно, что долги объединяющихся субъектов полностью переходят к новому субъекту Федерации, но об этом нужно хотя бы упомянуть. Возвращаясь к международному праву, вспомним, что существует такой объект правопреемства, как государственные архивы. У субъектов Федерации также есть свои архивы документов, которые должны перейти в собственность образовавшегося субъекта. В результате выходит, что правопреемство субъектов касается не только собственности (движимой и недвижимой) и международных договоров, но и долгов и документов. Основным недостатком упомянутого Закона является его чрезмерная лаконичность и то, что слишком много вопросов оставлено на рассмотрение самих субъектов.

4. Правопреемство органов власти

Если один орган ликвидируется, то на его месте возникает другой и тоже один, которому переходят полномочия. Но практика показала обратное, и это становится явным после анализа истории развития органов власти в досоветский, советский и постсоветский периоды. В советский период отечественной истории политической основой государства и органами власти в стране являлись Советы. На уровне Союза ССР, союзной республики и автономной республики соответствующие Советы по Конституции СССР 1936 г. и по изначальной редакции Конституции СССР 1977 г. именовались Верховными Советами и определялись как высшие органы государственной власти. В ходе перестройки на уровне СССР (1988 г.) и РСФСР (1989 г.) в систему высших органов государственной власти были включены и на первое место поставлены соответственно Съезд народных депутатов СССР и Съезд народных депутатов РСФСР. Все остальные Советы на то время были местными органами власти, в том числе и Советы городов республиканского подчинения – Москвы и Ленинграда. Исполнительными и распорядительными органами местных Советов являлись избираемые ими из числа депутатов этих Советов исполнительные комитеты (далее - исполкомы) в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и членов.

С 90-х годов XX века вышеописанная система начинает давать сбой. Исполкомы полностью взяли власть в свои руки. Стали создаваться новые органы и должности: председатели Советов, президиумы Советов, депутатские комиссии. К тому же существенно ухудшились отношения между государственной властью СССР и государственной властью РСФСР. Одновременно с этими процессами возник вопрос о переустройстве самой федерации. Области, края, города федерального подчинения стали бороться за повышение своего статуса и за право называться субъектами Российской Федерации. Следовательно, их органы власти из разряда местных Советов должны были перейти в органы государственной власти субъектов. Возникали проблемы с переходом полномочий, поскольку все эти процессы либо не были законодательно урегулированы вообще, либо были прописаны на скорую руку, в спешке.

Помимо всего изложенного стоит упомянуть о ряде проблемных ситуаций, складывающихся между теми или иными органами одного состава и органами, сформированными после очередных выборов, другого состава. С.А. Авакьян небезосновательно считает, что конституционно-правовые отношения существуют между конкретной Думой и конкретным депутатом. И новая Дума не несет никаких обязательств

перед депутатами, сложившими полномочия. Даже если партийный состав Думы не меняется, депутаты, избранные в Думу на очередной срок, не пользуются никакими преимуществами. Выходит, у Думы нового состава нет никакой преемственности в отношении законопроектов, внесенных в Думу старого состава. Исключение могут составлять только законопроекты, прошедшие одно-два чтения.

Аналогичная ситуация может возникнуть и с Президентом Российской Федерации. Новоизбранный Президент не обязан подписывать законопроекты, не подписанные Президентом, сложившим полномочия. Таким образом, выявляется возможность существования даже не правопреемства, а обязанности преемства, что недопустимо в конституционном праве. Хотя если же Президент будет временно не в состоянии исполнять свои полномочия, то на лицо, заменившее его рассматриваемые правила распространяться не будут.

5. Правопреемство политических партий и иных общественных объединений

Политические партии, как субъекты конституционного права, проблемные, двойственные. С одной стороны, политические партии вправе осуществлять некоторые виды предпринимательской деятельности, выступать заказчиками по договорам выполнения работ и оказания услуг, заключать трудовые договоры с гражданами. В процессе участия политических партий в правовых отношениях у них неизбежно возникают определенные финансовые обязательства перед контрагентами. При этом если указанные действия осуществлялись в рамках избирательной кампании, исполнение финансовых обязательств должно производиться за счет средств избирательного фонда. Если же политические партии действуют в иной период, оплата контрагентам производится за счет средств самой партии. Из всего перечисленного следует вывод, что политическая партия, согласно законодательству РФ, является некоммерческим юридическим лицом. Следовательно, она обладает всеми признаками юридического лица, а именно: имеет обособленное имущество (которое становится объектом правопреемства) и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Естественно возникает вопрос, правопреемство политических партий и общественных организаций – это понятие, взятое из гражданского права или конституционного? Ответ выводится исходя из анализа природы данных объединений. Политическая партия и общественная организация, в качестве правовых понятий, целиком и полностью относятся к сфере конституционно-правового регулирования, однако, являясь при этом юридическими лицами, они мгновенно попадают под юрисдикцию гражданского права. В качестве фактов, вызывающих правопреемство, можно выделить: преобразование, ликвидация, реорганизация политической партии, общественного объединения, распад партии, блока.

Если партия создана путем преобразования в нее общественной организации, то политическая партия становится в таком случае правопреемником общественной организации.

Из норм Закона видно, что, поскольку политическая партия является юридическим лицом, при ее ликвидации никакого правопреемства не происходит. Вот в этом случае как раз и действуют нормы гражданского права относительно субъекта права конституционного, налицо отличие процесса ликвидации партии, организации, подразделения от ликвидации органа власти. Ликвидация субъекта Федерации в принципе невозможна, так как субъект федерации – это территория с живущим на ней населением, поэтому правопреемство здесь неизбежно.

6. Правопреемство муниципальных органов власти и муниципальных образований

Данный вопрос в контексте работы необходимо рассматривать в случае, если мы воспринимаем муниципальное право как подотрасль конституционного. Правопреемство муниципальных органов происходит по аналогии с правопреемством органов власти на федеральном уровне. Если орган ликвидируется, значит, на его месте возникает другой орган власти, к которому переходит определенный объем полномочий. Однако есть ряд спорных вопросов. Известно, что муниципальный орган имеет право обладать статусом юридического лица и, как правило, так и происходит. Поэтому, помимо преемственности конституционно-правовой, возникает преемственность и гражданско-правовая, например, в отношении собственности. В случае ликвидации статуса юридического лица у муниципального органа власти пропадает возможность преемственности в отношении собственности. Но что входит в понятие собственность? Помимо земли, денег, имущества в понятие собственности входят еще и архивы. Что делать с ними? Кому они будут принадлежать, если ликвидировать статус юридического лица? Кому перейдут долги? А если ликвидируется орган, обладавший статусом юридического лица, а на его месте возникнет орган, не обладающий таким статусом? Слишком много вопросов, на которые ответов нет не только в доктрине, но и в законодательстве.

Что же касается правопреемства муниципального образования, то тут можно отметить, что Федеральный закон 2003 г. не дает определения муниципального образования; напомним, что Федеральный закон 1995 г. муниципальное образование определял как городское, сельское поселение, иную территорию, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Закон 2003 года просто перечисляет возможные виды муниципальных образований, и при этом как бы отходит на второй план два основных критерия, в соответствии с которыми с 1995 г. шел процесс создания муниципальных образований: *организационный* (наличие местного самоуправления, его выборных органов) и *материальный* (наличие муниципальной собственности и местного бюджета). Несмотря ни на что, неоспоримым является тот факт, что такие вопросы местного значения как местные финансы, исполнение местного бюджета, владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом являются длящимися и непрерывными в своей реализации. Поскольку органы муниципального образования одной компетенции связаны между собой отношениями правопреемства, то и муниципальное образование будет преемником того муниципального образования, которое возникнет после упразднения первого. Институт правопреемства существует объективно и независимо от желания признавать или не признавать его сущность тем или иным субъектом. Если есть права и обязанности, они не могут беспричинно появляться и бесследно исчезать у участников правоотношений, будь то гражданские отношения или же конституционно-правовые.

Правопреемство в конституционном праве, помимо предложенных классификаций, можно разделить на постоянное и временное. Различие заключается в том, что временное осуществляется в случае, когда, например, в силу чрезвычайных ситуаций субъект остается без органов власти и они не могут быть сформированы, или же вследствие решений, действий или бездействия органов власти субъекта РФ у него образовалась крупная просроченная задолженность, или же с существенными нарушениями использовались субвенции из федерального бюджета. Поручение какому-то существующему или созданному субъекту соответствующих задач означает, что к нему переходят: если субъект ликвидируется – все его права и обязанности, или если он есть – та часть прав и обязанностей, которая связана с обозначенными финансовыми вопросами.

Постоянное же правопреемство возникает в случае ликвидации по различным основаниям одних субъектов и создании на их месте других. Такими основаниями могут служить: смена формы государства, образование нового субъекта в составе федерации и т.п.