

УДК 341.1/8

**КОМИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ООН
О ГРАЖДАНСТВЕ В КОНКРЕТНЫХ ВИДАХ
ПРАВОПРЕЕМСТВА ГОСУДАРСТВ**

Г.И. Курдюков, А.Б. Аксенов

Аннотация

Статья посвящена деятельности Комиссии международного права ООН в сфере регулирования вопросов гражданства в связи с правопреемством государств. Актуальность проблемы обусловила разработку и принятие Комиссией международного права проектов статей «О гражданстве в связи с правопреемством государств». В предлагаемой статье дан анализ принципов, которые легли в основу этого документа, и исследованы нормы, регулирующие вопросы гражданства в конкретных видах правопреемства государств.

Проблема гражданства в связи с правопреемством государств является злободневной проблемой современности. В конце XX в. произошло несколько событий, привнесших новый международно-правовой опыт в область правопреемства государств. Речь идет прежде всего о распаде СССР и СФРЮ, разделении Чехословакии, объединении ГДР и ФРГ, а также объединении двух Йеменов и отделении Эритреи от Эфиопии. Эти недавние случаи правопреемства и связанные с ними сложные процессы решения вопросов гражданства, особенно на территориях бывших Советского Союза и Югославии, вызвали озабоченность международного сообщества и вновь привлекли внимание к проблеме гражданства.

Поэтому в 1993 г. с одобрения Генеральной Ассамблеи ООН Комиссия международного права ООН (далее – Комиссия) на своей 45-й сессии постановила включить в повестку дня тему «Правопреемство государств и его последствия для гражданства физических лиц и государственной принадлежности юридических лиц» [1, с. 440].

В 1996 г. тема получила новое название «Гражданство в связи с правопреемством государств», но по-прежнему включала как гражданство физических, так и юридических лиц [2, с. 1–4]. Однако Комиссия определила, что рассмотрение вопроса о гражданстве физических лиц необходимо отделить от рассмотрения вопроса о государственной принадлежности юридических лиц, отдав предпочтение первому вопросу. Решение о том, каким образом следует рассматривать вопрос о государственной принадлежности юридических лиц, Комиссия постановила принять по завершении работы над вопросом о гражданстве физических лиц с учетом замечаний, которые государства по предложению

Генеральной Ассамблеи ООН представят по поводу практических проблем, возникающих в связи с правопреемством государств.

Комиссия разработала проекты статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств» (далее – проекты статей), отметив, что в случае отсутствия позитивных замечаний со стороны государств, свидетельствующего о том, что государства не заинтересованы в изучении второй части рассматриваемой темы, после их принятия деятельность Комиссии по этой теме будет считаться законченной [3, с. 11–12]. Проекты статей и комментарии к ним были приняты Комиссией на 51-й сессии, проведенной 3 мая – 23 июля 1999 г. [4, с. 3–92].

В своей работе над проектами статей Комиссия исходила из принципа, что, хотя гражданство в основном регулируется внутренним правом, компетенция государств в этой области может осуществляться только в пределах, установленных международным правом; в конкретном же контексте правопреемства государств международное право играет еще более важную роль, поскольку такие ситуации влекут изменение гражданства в более широком масштабе.

Сфера применения проектов статей, как указывает их название, ограничена гражданством физических лиц и охватывает утрату и приобретение гражданства, а также право оптации применительно к ситуациям правопреемства государств. Проекты статей состоят из двух частей: положения части I (ст. 1–19) носят общий характер и являются теми принципами и нормами регулирования вопросов гражданства в связи с правопреемством государств, из которых Комиссия исходила при разработке проектов статей. Это прежде всего право каждого человека на гражданство; предотвращение безгражданства; уважение воли лиц, затрагиваемых правопреемством государств, при решении вопросов их гражданства; принцип единства семьи; недопущение дискриминации по любому признаку и запрещение произвольных решений по вопросам гражданства.

Право на гражданство, по определению самой Комиссии, является ключевым положением, краеугольным камнем проектов статей. Главный принцип, из которого исходят все статьи, состоит в том, что любое лицо, которое на момент правопреемства государств имело гражданство государства-предшественника, независимо от способа приобретения этого гражданства, имеет право на гражданство одного из затрагиваемых государств.

С правом на гражданство в контексте правопреемства государств тесно связан принцип предотвращения безгражданства, который сформулирован в ст. 4, содержащей положение о необходимости принятия государствами всех мер с целью предотвращения апатризма. Обязательство государств, участвующих в правопреемстве, принять все надлежащие меры по предотвращению апатризма вытекает из права затрагиваемых лиц на гражданство. Безгражданство не должно допускаться в отношении лиц, которые на момент правопреемства государств являлись гражданами государства-предшественника и на гражданство которых может повлиять такое правопреемство.

По мнению Комиссии, уважение воли затрагиваемого лица является фактором, который по мере развития норм в области прав человека приобретает первостепенное значение, однако это не означает, что каждый случай приобретения гражданства при правопреемстве должен иметь договорную основу. Ко-

миссия считает, что право оптации должно играть определенную роль, в частности, в решении проблем предоставления гражданства затрагиваемым лицам, попадающим в зону перекрывающихся друг друга юрисдикций затрагиваемых государств. Поэтому в ст. 11 содержится требование об уважении воли затрагиваемого лица во всех случаях, когда оно имеет основания для приобретения гражданства двух или нескольких затрагиваемых государств. Следует отметить, что строгого обязательства предоставлять право оптации этой категории затрагиваемых лиц Комиссия не предусматривает. Однако этот принцип дополнительно развивается в ст. 20, 23 и 26 применительно к конкретным категориям правопреемства государств, где закреплено обязательство предоставить право оптации и где указаны категории лиц, которые должны обладать таким правом.

Принцип единства семьи тесно связан с вопросами гражданства в связи с правопреемством государств, поскольку в подобной ситуации проблема единства семей может возникнуть в широком масштабе. Комиссия считает, что, хотя весьма желательно позволить членам одной семьи приобрести в момент правопреемства одно и то же гражданство, нет необходимости формулировать для этой цели жесткую норму, если только приобретение различных гражданств членами одной семьи не препятствует им остаться едиными или воссоединиться. Соответственно, обязательство, изложенное в ст. 12, имеет общий характер и предусматривает, что, когда приобретение или утрата гражданства в связи с правопреемством государств влияют на единство семьи, затрагиваемые государства принимают все надлежащие меры к тому, чтобы эта семья оставалась единой или воссоединилась.

Стремление не допустить дискриминации в вопросах гражданства обусловило включение в проекты статей такого важного принципа, как запрещение дискриминации. Статья 15 запрещает дискриминацию *по любому признаку*, которая может привести к отказу какому-либо затрагиваемому лицу в праве на приобретение конкретного гражданства или, в зависимости от обстоятельств, в праве оптации при решении вопросов гражданства в связи с правопреемством государств.

Принцип запрещения произвольных решений по вопросам гражданства, изложенный в ст. 16, состоит в том, что затрагиваемые лица не могут быть произвольно лишены гражданства государства-предшественника, и им не может быть произвольно отказано в праве на приобретение гражданства государства-преемника или же в праве оптации, которыми они обладают в связи с правопреемством государств.

Часть II (ст. 20–26) содержит конкретные положения о гражданстве, применимые к различным видам правопреемства государств (по определению Комиссии, категориям правопреемства). Хотя Комиссия должным образом учла практику государств в процессе деколонизации, она ограничила конкретные категории правопреемства передачей части территории, объединением государств, распадом государства и отделением части территории. Комиссия не включила в часть II отдельный раздел «Новые независимые государства», указав, что один из четырех разделов будет применяться в будущем, *mutatis mutandis*, к любому случаю деколонизации.

В целях унифицированного подхода к употреблению терминов в своей деятельности по вопросам правопреемства государств Комиссия решила оставить

определения «правопреемство государств», «государство-предшественник», «государство-преемник», «третье государство» и «момент правопреемства государств» без изменений. «Затрагиваемое государство» в зависимости от вида территориальных изменений обозначает государства, вовлеченные в конкретный контекст правопреемства государств. Затрагиваемыми государствами являются государство-предшественник и государство-преемник в случае передачи части территории, только государство-преемник – в случае объединения государств, два или более государств-преемников – в случае распада государств и государство-предшественник и одно или более государств-преемников – в случае отделения части территории.

Термин «затрагиваемое лицо» охватывает только лиц, имеющих на момент правопреемства государств гражданство государства-предшественника, которое может быть затронуто этим конкретным правопреемством государств. Он не включает в себя ни лиц, являющихся только гражданами третьих государств, ни лиц без гражданства, которые пребывали на территории любого из затрагиваемых государств.

Под «лицами, на гражданство которых может повлиять такое правопреемство», Комиссия понимает всех лиц, которые потенциально могут утратить гражданство государства-предшественника или соответственно приобрести гражданство государства-преемника в зависимости от типа правопреемства государств. Комиссия подчеркивает, что определить категорию лиц, которые могут потерять гражданство государства-предшественника в случае частичного правопреемства государств, когда после происшедших изменений государство-предшественник продолжает свое существование, достаточно трудно. Это может наблюдаться при передаче части территории или отделении части (частей) территории. В этих случаях можно выделить две основные группы лиц, имеющих гражданство государства-предшественника. Первая группа – это лица, проживающие на момент правопреемства на территории, затрагиваемой изменением суверенитета. Эта категория состоит из лиц, родившихся на этой территории, и лиц, родившихся в других местах, но получивших гражданство государства-предшественника при рождении или в силу натурализации. Вторая группа объединяет лиц, родившихся на территории, затрагиваемой изменением, или имеющих другую соответствующую связь с этой территорией, но не проживающих на ней в момент изменения. В рамках этой второй категории следует проводить различие между лицами, проживающими на территории, которая остается частью государства-предшественника, и лицами, проживающими в каком-либо третьем государстве.

Разграничение категорий лиц, которым может быть предоставлено гражданство государства-преемника, также многогранно. В случае полного правопреемства, например, при поглощении одного государства другим или объединении государств, когда государство-предшественник прекращает существование, все граждане указанных государств являются кандидатами на приобретение гражданства государства-преемника. В случае распада государства ситуация становится еще более сложной ввиду того, что появляются два или более государств-преемников, и круг лиц, которым может быть предоставлено гражданство каждого конкретного государства-преемника, должен определяться

отдельно. Очевидно, что категории лиц, которым может быть предоставлено гражданство различных государств-преемников, будут совпадать. Аналогичные трудности могут возникать с разграничением категорий лиц, которым может быть предоставлено гражданство государства-преемника в случае отделения или передачи части/частей территории. Это обусловлено сложностью конкретных ситуаций и связано с необходимостью уважения воли затрагиваемых лиц. Следует отметить, что определение «затрагиваемых лиц» в ст. 2 ограничивается четко очерченной категорией лиц, которые действительно имели гражданство государства-предшественника.

Комиссия особо отметила, что определение норм, регулирующих распределение лиц между государствами, затрагиваемыми правопреемством, в значительной мере зависит от применения принципа эффективного гражданства к конкретной категории правопреемства государств.

Что касается критерия, используемого для установления норм относительно предоставления гражданства государства-преемника и признания права оптации, Комиссия, исходя из практики государств, уделила особое внимание критерию обычного места жительства. В отношении законов о гражданстве новых независимых государств Комиссия отметила, что некоторые страны применяли в качестве основных критериев места жительства, тогда как другие использовали *jus soli*, *jus sanguinis* и расовую принадлежность.

Раздел 1 «Передача части территории» состоит из ст. 20, которая содержит положения о предоставлении гражданства государства-преемника и лишении гражданства государства-предшественника в случае передачи государством части своей территории другому государству. Статья предусматривает, что в этом случае государство-преемник предоставляет свое гражданство затрагиваемым лицам, которые имели свое обычное место жительства на передаваемой территории, а государство-предшественник лишает таких лиц своего гражданства, если только не осуществлено право оптации. Однако государство-предшественник не лишает таких лиц гражданства до тех пор, пока они не приобретут гражданство государства-преемника.

Норма ст. 20 основана на преобладающей практике государств: затрагиваемые лица, имеющие свое обычное место жительства на передаваемой территории, приобретают гражданство государства-преемника и, следовательно, теряют гражданство государства-предшественника, если только они не выбирают гражданства последнего путем оптации.

В этом вопросе Комиссия придерживается позиции, занятой авторами Гарвардского проекта конвенции о гражданстве 1929 г., п. «Б» ст. 18 которого гласит: «Когда часть территории одного государства переходит к другому государству... граждане первого государства, которые по-прежнему проживают на этой территории, при отсутствии иных договорных положений, утрачивают гражданство этого государства и становятся гражданами государства-преемника, если только в соответствии с законодательством государства-преемника они не отказываются от его гражданства» [5, с. 15].

Касаясь даты, на которую затрагиваемые лица, не осуществившие права оптации, становятся гражданами государства-преемника, Комиссия отмечает, что она зависит от конкретного характера передачи территории. Таким обра-

зом, если передача территории затрагивает большое население, то изменение гражданства приобретает силу на момент правопреемства; напротив, в случае передачи территории, затрагивающей относительно небольшое по количеству население, более приемлемым может быть вариант, при котором изменение гражданства приобретает силу по истечении периода для осуществления оптации. Последний вариант не противоречит предусмотренной в ст. 5 презумпции автоматического изменения гражданства на момент правопреемства, поскольку, как это пояснила Комиссия в комментарии к ст. 5, эта презумпция может быть опровергнута.

Статья 20 также содержит положение, основанное на принципе предотвращения безгражданства: государство-предшественник должно выполнить в соответствии со ст. 4 свое обязательство и не лишать затрагиваемых лиц своего гражданства до даты приобретения ими гражданства государства-преемника.

В комментарии Комиссия указывает, что хотя в ряде случаев право оптации в пользу сохранения гражданства государства-предшественника предоставлялось только некоторым категориям лиц, проживающим на передаваемой территории, это право должно быть предоставлено всем таким лицам, даже если это повлечет за собой прогрессивное развитие международного права. Затрагиваемые лица, которые избрали гражданство государства-предшественника путем оптации в соответствии с положениями ст. 20, должны считаться сохраняющими такое гражданство с момента правопреемства.

Раздел 2 «Объединение государств» состоит из одной ст. 21. Поскольку утрата гражданства государства-предшественника является следствием территориальных изменений в результате исчезновения международной правосубъектности подобного государства, основная проблема, которой посвящена эта статья, – это предоставление гражданства государства-преемника затрагиваемым лицам. В этом случае термин «затрагиваемые лица» означает всю совокупность граждан государства-предшественника вне зависимости от их обычного места жительства.

Объединение государств, о котором идет речь в ст. 21, может привести к появлению унитарного государства, федерации или конституционного образования в любой другой форме. Однако необходимо подчеркнуть, что степень самостоятельной правосубъектности, сохраняемой первоначальными государствами после объединения в соответствии с конституцией государства-преемника, никак не влияет на действие положения, предусмотренного в этой статье. Такое же мнение было выражено Комиссией в связи с проектами статей о правопреемстве государств в отношении договоров [6, с. 1].

Статья 21 не применяется к созданию ассоциации государств, которая не обладает атрибутами государства-преемника, как, например, в случае Европейского Союза, несмотря на тот факт, что Маастрихтский договор предусматривает «гражданство Союза» и что «каждое лицо, имеющее гражданство государства-члена, является гражданином Союза», поскольку концепция гражданства Европейского Союза не соответствует концепции гражданства, рассматриваемой в указанных проектах статей.

Включение в ст. 21 формулировки «С учетом положений статьи 8...» представляет собой следующее изъятие из нормы: статья предусматривает, что в

принципе государство-преемник обязано предоставить свое гражданство всем затрагиваемым лицам. Однако в отношении затрагиваемого лица, которое имеет свое обычное место жительства за пределами территории государства-преемника и при этом также обладает другим гражданством (гражданством государства места жительства или гражданством любого другого третьего государства), государство-преемник не может предоставлять свое гражданство такому лицу против его воли.

В целом, положения ст. 21 отражают практику государств. Если в результате объединения появляется новое государство, то оно предоставляет свое гражданство бывшим гражданам всех объединившихся государств, как это сделала Объединенная Арабская Республика в 1958 г. и Танзания в 1964 г. Так, ст. 2 Временной конституции ОАР от 5 марта 1958 г. предусматривала, что «гражданством ОАР обладают все лица, имеющие сирийское или египетское гражданство, или лица, имеющие право на его получение в силу законов или постановлений, действующих в Сирии или Египте на момент вступления настоящей Конституции в силу». Это положение было воспроизведено в ст. 1 Закона о гражданстве ОАР. Согласно ст. 4 Танзанийского закона о гражданстве от 10 октября 1995 г. «всякий человек, который... непосредственно до даты объединения является гражданином... Республики Танганьики или Народной Республики Занзибар, считается приобретшим в день объединения гражданство... Объединенной Республики». Эти положения распространяются на лиц, которые стали гражданами любого из двух государств-предшественников в силу рождения, регистрации, натурализации или происхождения.

В случае объединения путем включения одного государства в состав другого государства, сохранившего свою международную субъектность, последнее предоставляет свое гражданство всем гражданам первого. Так обстояло дело, когда Сингапур присоединился к Малайской Федерации в 1963 г.: после объединения лица, которые были гражданами Сингапура, приобрели гражданство Федерации, но при этом также сохранили статус граждан Сингапура как одного из образований, входящих в состав Федерации.

Существующая практика государств в вопросах гражданства при объединении государств свидетельствует о том, что ст. 21 отражает норму обычного международного права. В любом случае государство-преемник, которое с момента правопреемства является единственным остающимся затрагиваемым государством, не может заключать с другим затрагиваемым государством каких-либо соглашений, которые содержали бы отступления от этого положения.

Раздел 3 «Распад государства» содержит ст. 22 и 23. На практике не всегда легко провести различие между распадом государства и отделением от него части/частей территории, однако такое различие является необходимым. Когда государство исчезает в результате распада, его гражданство также исчезает, в то время как в случае отделения части территории государство-предшественник продолжает существовать и также продолжает существовать его гражданство. Поэтому начальная формулировка ст. 22 следующим образом характеризует распад государства: «Когда какое-либо государство распадается и прекращает свое существование, а различные части территории государства-предшественника образуют два или несколько государств-преемников...».

Нормы, закрепленные в ст. 22–23, применяются *mutatis mutandis* в ситуациях, когда различные части территории государства-предшественника не становятся независимыми государствами в результате распада, а включаются в другие, ранее существовавшие государства.

Так как утрата гражданства государства-предшественника является автоматическим следствием распада, в разделе 3 рассматриваются вопросы о предоставлении гражданства государств-преемников затрагиваемым лицам (ст. 22) и о предоставлении права оптации некоторым категориям затрагиваемых лиц (ст. 23).

Статья 22 определяет круг лиц, которым государство-преемник в случае распада государства должно предоставить свое гражданство, если только осуществление ими права оптации не приведет к другому результату. Критерий обычного места жительства, применяемый в статье, согласуется с презумпцией, содержащейся в ст. 4. Этот критерий, широко признанный специалистами по международному праву, использовался достаточно широко в случае распада государств. Рассмотрев практику государств в свете самых последних событий, Комиссия подтвердила важность критерия обычного места жительства и решила прибегать к критерию «гражданства» административно-территориальных образований государств лишь в отношении лиц, проживающих за пределами территории какого-либо конкретного государства-преемника.

Кроме затрагиваемых лиц, имеющих свое обычное место жительства на территории государства-преемника, существуют еще категории лиц, которым в соответствии со статьей предоставляется гражданство государства-преемника. Статья 22 содержит нормы предоставления гражданства государства-преемника затрагиваемым лицам, имеющим свое обычное место жительства за пределами его территории.

Комментируя статью, Комиссия объясняет, что затрагиваемые лица, имеющие свое обычное место жительства в третьем государстве, – это затрагиваемые лица, которые на дату правопреемства государств имели свое обычное место жительства за пределами территории государства-предшественника. Критерии, которые чаще всего используются в практике государств, – это критерии места рождения и места последнего обычного места жительства на территории государства-предшественника. Однако Комиссия не намерена исключать использование других критериев, о чем говорят слова «или имеющими любую другую надлежащую связь с этим государством-преемником», но при этом использование любого критерия должно согласовываться с общим обязательством о недопущении дискриминации в соответствии со ст. 15.

Вопрос о способе предоставления государством-преемником своего гражданства в ст. 22 не рассматривается. Как указывает Комиссия, государство-преемник может выполнять свое обязательство либо с помощью автоматического предоставления своего гражданства затрагиваемым лицам, либо путем предоставления этим гражданам права приобретать такое гражданство путем оптации.

Использование критерия, предусмотренного ст. 22, может привести к тому, что какое-либо затрагиваемое лицо будет иметь основание для приобретения гражданства нескольких государств-преемников. В таком случае предоставление гражданства будет зависеть от выбора этого лица. Более того, пункт «Ь» обусловлен нормой статьи 8, в соответствии с которой государству запрещено

предоставлять свое гражданство затрагиваемым лицам, имеющим свое обычное место жительства за пределами его территории, против их воли. Таким образом, обязательство государства, согласно пункту «Б», должно осуществляться либо путем процедуры «позитивной оптации», либо путем предоставления *ex lege* своего гражданства с вариантом отказа от него, т.е. путем процедуры «негативной оптации».

Статья 23 рассматривает предоставление государствами-преемниками права оптации. Пункт 1 предусматривает право оптации затрагиваемых лиц, которые имеют основание для приобретения гражданства двух или более государств-преемников.

Такое «двойное (или множественное) основание» может иметь место, например, в том случае, когда какое-либо затрагиваемое лицо, обычно проживающее в одном государстве-преемнике, обладало до распада гражданством «административно-территориального образования государства-предшественника, которое стало частью другого государства-преемника». Так, например, п. 1 ст. 3 Закона о гражданстве Словацкой Республики предусматривает, что любое лицо, которое являлось на 31 декабря 1992 г. гражданином Чешской и Словацкой Федеративной Республики и не приобрело гражданство Словакии *ipso facto*, имеет право оптировать гражданство Словакии. Главным образом это касалось тех лиц, которые в силу чешского закона стали *ex lege* гражданами Чехии, но имели свое обычное место жительства в Словакии. Подобным образом в ст. 18 Закона о приобретении и утрате гражданства Чехии излагаются условия для факультативного приобретения чешского гражданства лицами, обычно проживающими в Чешской Республике, которые приобрели *ex lege* гражданство Словакии.

Такая же ситуация может произойти, когда затрагиваемое лицо, обычно проживающее в третьем государстве, родилось на территории, которая стала частью государства-преемника, но которое также имеет надлежащую связь (например, такую, как семейные узы) с другим государством-преемником. Как указывает Комиссия, комментируя эту статью, п. 1 не должен ограничивать свободы предоставления государствами-предшественниками права оптации дополнительным категориям заинтересованных лиц.

Пункт 2 ст. 23 говорит о затрагиваемых лицах, обычное место жительства которых находится в третьем государстве и которые не охватываются положениями ст. 22. Это могут быть те, кто приобрели гражданство государства-предшественника по семейным основаниям или путем натурализации и никогда не были его жителями. Не имея гражданства третьего государства, такие лица стали бы лицами без гражданства. Однако цель оптации в данном случае не ограничена предупреждением безгражданства. В соответствии с п. 2 ст. 23 она состоит также в том, чтобы позволить таким лицам приобрести гражданство, по крайней мере, одного государства-преемника, тем самым реализуя право на гражданство, закрепленное в ст. 1.

Раздел 4 состоит из ст. 24, 25, 26, которые применяются к случаям отделения части или частей территории. Случай отделения части или частей территории государства должен отличаться от случая появления новых независимых государств, территория которых до даты правопреемства имела «статус, отдельный и отличный от территории государства, управляющего ею». Однако

материальные нормы, содержащиеся в ст. 24–26, могут применяться *mutatis mutandis* к любым случаям появления нового независимого государства.

Поскольку в случае отделения части или частей территории государство-предшественник не прекращает своего существования, в разделе 4 рассматривается как предоставление гражданства государства-преемника (ст. 24), так и лишение гражданства государства-предшественника (ст. 25).

Комиссия учла тот факт, что на практике иногда трудно отличить распад от отделения, и подчеркнула важность того, чтобы нормы, применяемые к этим двум ситуациям, были эквивалентны. Поэтому ст. 24 о предоставлении гражданства государства-преемника составлена в соответствии с формулировками ст. 22. В силу определенного сходства возникновения государства-преемника вследствие распада государства и вследствие отделения от государства части/частей территории условия предоставления гражданства в обоих случаях одинаковы. По этой причине ст. 24, содержащая положения о предоставлении гражданства государства-преемника при отделении части/частей территории от государства, почти идентична ст. 22, предусматривающей предоставление гражданства государства-преемника в случае распада государства.

В пункте «а» ст. 24 излагается основное правило, в соответствии с которым государство-преемник предоставляет свое гражданство затрагиваемым лицам, имеющим обычное место жительства на его территории. Эта норма применяется в равной степени к государствам, появившимся в результате отделения, и государствам, появившимся в результате распада. Она применялась, например, после Первой мировой войны в случае создания Вольного города Данцига и расчленения Австро-Венгерской империи. Позднее она применялась, например, в случае отделения Бангладеш от Пакистана в 1971 г., когда проживание на территории страны рассматривалось как основной критерий для предоставления гражданства Бангладеш, независимо от любых других соображений. Однако от жителей небенгальского происхождения для того, чтобы они могли быть признаны гражданами Бангладеш, требовалось сделать простое заявление об этом. Кроме этого, эти лица могли также опираться в пользу сохранения пакистанского гражданства.

Названная норма применялась Украиной и Республикой Беларусь, когда они стали независимыми после распада Советского Союза (ст. 2 Закона о гражданстве Украины № 1635 XII от 8 октября 1991 г. и ст. 2 Закона о гражданстве Республики Беларусь от 18 октября 1991 г. с поправками, внесенными законом от 15 июня 1993 г.).

Иной критерий использовался в случае отделения Сингапура от Федерации Малайзии в 1965 г. – критерий «гражданства» Сингапура как составного субъекта Федерации, которое существовало параллельно с гражданством Федерации. Еще один критерий – критерий места рождения – был применен в случае отделения Эритреи от Эфиопии в 1993 г., подсказанный предыдущей практикой ряда новых независимых государств.

Комиссия приняла решение для определения совокупности населения государства-преемника прибегнуть к критерию обычного места жительства, как она поступила в отношении случая распада в ст. 22. При этом она приняла во внимание как преобладающую практику, так и недостатки использования других

критериев, которые привели к превращению значительной части населения в иностранцев в своем отечестве.

Категория затрагиваемых лиц разделяется на две группы: затрагиваемые лица, которые имеют свое обычное место жительства либо в третьем государстве, либо в другом государстве-преемнике (в данном случае в качестве критерия используется «надлежащая правовая связь с административно-территориальным образованием государства-предшественника, которое стало частью этого государства-преемника»), и затрагиваемые лица, «имеющие свое обычное место жительства в третьем государстве, которые родились или, прежде чем покинуть государство-предшественник, имели свое последнее обычное место жительства на территории, ставшей территорией этого государства-преемника, или имеющие любую другую надлежащую связь с этим государством-преемником».

Такой критерий места рождения используется, например, в п. 2 ст. 2 Закона о гражданстве Украины, предусматривающем включение в число граждан Украины лиц, которые постоянно проживают в другой стране, если они родились на Украине, или доказали, что перед отъездом за границу они постоянно проживали на Украине, при условии, что они не являются гражданами других государств и не позднее чем через пять лет после принятия этого Закона выражают желание стать гражданами Украины.

В целом ст. 24 предусматривает, что государство-преемник должно предоставить свое гражданство тем же категориям затрагиваемых лиц и на тех же условиях, что и в случае распада государства, если только эти лица не осуществят право оптации при выборе гражданства.

Пункт 1 ст. 25 определяет, что государство-предшественник лишает своего гражданства затрагиваемых лиц, имеющих основания для приобретения гражданства государства-преемника в соответствии со ст. 24. Здесь рассматривается вопрос о лишении гражданства государства-предшественника в качестве следствия приобретения гражданства государства-преемника. Это положение основано на практике государств, которая свидетельствует о том, что такое лишение в значительной степени было автоматическим следствием приобретения затрагиваемыми лицами гражданства государства-преемника. Лишение гражданства государства-предшественника связано с двумя условиями. Во-первых, необходимо, чтобы лицо, имеющее основания для приобретения гражданства государства-преемника, не высказалось за сохранение гражданства государства-предшественника.

Вторым важным моментом, на который сделан акцент в рассматриваемой статье, является определение срока лишения гражданства указанных лиц государством-предшественником. Государство-предшественник не лишает таких лиц гражданства до того, как они приобретут гражданство государства-преемника. Как видим, Комиссия вполне последовательна в своей твердой позиции, о которой было заявлено в ст. 4 и 7, не допускать наступления безгражданства затрагиваемых лиц, даже временного, в период между моментом правопреемства государств и датой приобретения гражданства.

Пункт 2 ст. 25 рассматривает те категории затрагиваемых лиц, которые не подлежат лишению гражданства государством-предшественником, если только эти лица при осуществлении права оптации не выберут иного гражданства.

Прежде всего это затрагиваемые лица, имеющие свое обычное место жительства на территории государства-предшественника. Эта норма, как можно убедиться, опирается на критерий обычного места жительства, который согласуется с презумпцией гражданства, предусмотренной ст. 5.

Статья также содержит нормы о недопустимости лишения гражданства государством-предшественником затрагиваемых лиц, имеющих свое обычное место жительства за пределами его территории. В качестве критерия используется «надлежащая правовая связь с административно-территориальным образованием государства-предшественника, которое осталось частью государства-предшественника». Этот критерий, используемый и в некоторых других статьях, применяется лишь в тех случаях, когда в соответствии с внутренним законодательством государства-предшественника имеется связь правового характера между административно-территориальным образованием этого государства и затрагиваемыми лицами, что бывает в некоторых федеративных государствах.

Нормы ст. 25 касаются и тех затрагиваемых лиц, которые на дату правопреемства «имеют свое обычное место жительства в третьем государстве и родились или, прежде чем покинуть государство-предшественник, имели свое последнее обычное место жительства на территории, которая осталась частью территории государства-предшественника». Таким образом, здесь используется критерий места рождения и последнего обычного места жительства на территории государства-предшественника. Но формулировка «или имеют любую другую надлежащую связь с этим государством» свидетельствует о возможности использования и других критериев, конечно, согласующихся с международно-правовыми принципами.

Статья 26 рассматривает право оптации и предусматривает, что государство-предшественник и государство-преемник предоставляют право оптации всем затрагиваемым лицам, указанным в ст. 24–25, и которые имеют основания для обладания гражданством как государства-предшественника, так и государства-преемника или нескольких государств-преемников. В противоположность тому, что предусмотрено в ст. 20 в отношении передачи территории в случае отделения части или частей территории, право оптации в пользу сохранения гражданства государства-предшественника не предусматривается для всех затрагиваемых лиц, имеющих основания для приобретения гражданства государства-преемника. Это право предоставляется только тем лицам, которые одновременно удовлетворяют одному из критериев, предусмотренных в ст. 24, и одному из критериев, предусмотренных в ст. 25. Таким будет случай затрагиваемого лица, обычно проживающего в третьем государстве, которое родилось на территории, ставшей государством-преемником, но, прежде чем выехать за границу, имело последнее обычное место жительства на территории, которая осталась частью государства-предшественника.

Комиссия указывает, что подобным образом право оптации между гражданством двух или нескольких государств-преемников должно быть предоставлено лишь тем затрагиваемым лицам, которые в силу критерия, предусмотренного в ст. 24, имеют основания для приобретения гражданства более чем одного государства-преемника. При этом, как подчеркивает Комиссия, ст. 26 не ста-

вит своей целью ограничить свободу заинтересованных государств предоставлять право оптации дополнительным категориям заинтересованных лиц.

По постановлению Комиссии международного права Генеральной Ассамблеи ООН дана рекомендация принять проекты статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств» в форме декларации. Для заинтересованных государств этот международно-правовой документ явится полезным руководством, поскольку он предлагает решения, на которых могут основываться *mutatis mutandis* национальные законодатели в поиске решения проблем, вызываемых какими-либо территориальными изменениями. Таким образом, деятельность Комиссии международного права ООН по разработке и принятию проектов статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств» является важным этапом кодификации и прогрессивного развития международного права в рассматриваемой области.

Summary

G.I. Kurdyukov, A.B. Aksyonov. The Committee of International Law of UN on the questions of citizenship in specific categories of succession of the states.

The present article is devoted to the activity of the Committee of International Law of UN in the sphere of regulating the questions of citizenship in connection with succession of the states. The urgency of this problem stipulated working out and adoption by the Committee of International Law the draft "The questions of citizenship in connection with succession of the states". The present article investigates basis principles and standards of regulating the questions of citizenship in specific categories of succession of the states.

Литература

1. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН, 48-я сессия. Доп. № 10 А (А/48/10/Add. 1).
2. Док. А/CN.4/489.
3. Док. А/54/10.
4. Комиссия международного права ООН. Доклад о работе ее 51-й сессии. // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН, 54-я сессия. Доп. № 10 А (А/54/10).
5. The American Journal of International Law. – 1929. – V. 23 (Special Supplement).
6. Док. А/9610/Rev. 1.

Поступила в редакцию
05.09.07

Курдюков Геннадий Принарович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права Казанского государственного университета.

Аксенов Артемий Баширович – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского филиала Академии правосудия.