

А. Б. Аксенов

**СОВРЕМЕННЫЕ
ТЕНДЕНЦИИ В
МЕЖДУНАРОДНО-
ПРАВОВОМ
РЕГУЛИРОВАНИИ
ВОПРОСОВ
ГРАЖДАНСТВА В СВЯЗИ
С ПРАВОПРЕЕМСТВОМ
ГОСУДАРСТВ**

Монография

Москва 2011

УДК 341
ББК 67.412.1
А 41

Автор

Аксенов А. Б., преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского филиала РАП, канд. юрид. наук, доцент

Рецензенты

Курдюков Г. И., доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой международного и европейского права Казанского государственного университета

Сутормин Н. А., преподаватель кафедры международного права РАП

Аксенов А. Б.

А 41 Современные тенденции в международно-правовом регулировании вопросов гражданства в связи с правопреемством государств.: Монография. – М.: РАП, 2011.

ISBN 978-5-93916-312-5

Монография посвящена характеристике современных тенденций в международно-правовом регулировании вопросов гражданства в связи с правопреемством государств, включая новейший опыт правопреемства 90-х годов XX века. Рассмотрена история разработки проектов статей Комиссии международного права ООН «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств», дан анализ принципов и норм регулирования вопросов гражданства в ситуациях передачи или отделения части территории, объединения или распада государств.

Рассчитана на юридическую общественность.

ISBN 978-5-93916-312-5

© Аксенов А. Б., 2011

© Российская академия правосудия, 2011

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
Глава I. Гражданство и международное право	8
1.1. Гражданство как правовая категория	8
1.2. Роль международного права в регулировании вопросов гражданства	21
Глава II. Регламентирование вопросов гражданства государствами, затронутыми правопреемством	41
2.1. Правопреемство государств и его категории	41
2.2. Способы предоставления гражданства в случаях правопреемства государств	52
2.3. Международно-правовое и внутригосударственное регулирование проблем безгражданства и двойного гражданства в контексте правопреемства государств	83
Глава III. Комиссия международного права ООН о гражданстве в связи с правопреемством государств	105
3.1. Деятельность Комиссии международного права ООН по кодификации вопросов гражданства	105
3.2. Комиссия международного права ООН о принципах и нормах регулирования вопросов гражданства в связи с правопреемством государств	127
3.3. Комиссия международного права ООН о гражданстве в конкретных видах правопреемства государств	154
Послесловие	174
Список литературы	179

ПРЕДИСЛОВИЕ

Гражданство в связи с правопреемством государств является злободневной проблемой современности. Недавние случаи правопреемства (распад СССР и СФРЮ, разделение Чехословакии, объединение ГДР и ФРГ, двух Йеменов, отделение Эритреи от Эфиопии) и связанные с ними сложные процессы изменения правового статуса населения этих государств, особенно на территориях бывших СССР и Югославии, продемонстрировали особую актуальность вопросов гражданства в связи с правопреемством государств.

Следует отметить, что рассматриваемые вопросы имеют большее отношение к сфере гражданства, чем правопреемства государств. В отличие от объектов правопреемства (международных договоров, международных долгов, собственности, архивов), связь между лицом и государством, которая входит в понятие гражданства, априорно исключает идею какой-либо передачи.

Тема гражданства в связи с правопреемством государств, тесно связанная с внутригосударственным, международным публичным и международным частным правом, сложна и затрагивает отношения не только между государствами, но и между государством и индивидом. Основной принцип, который является проявлением суверенитета государства и его территориальной целостности, заключается в том, что правопреемство государств не наделяет индивида правом преемства в отношении гражданства.

Все вопросы гражданства, в том числе вопросы его приобретения или утраты, регулируются государствами в соответствии с принципом государственного суверенитета, по их усмотрению. Но это не означает, что государства могут произвольно устанавливать порядок приобретения гражданства, не считаясь с общепризнанными принципами международного права и международными обычаями. Что касается всего комплекса вопросов гражданства, связанных с правопреемством государств, то их вообще невозможно эффективно решить исключительно в рамках внутригосударственного законодательства. Суверенное государство имеет право решать, какие лица должны рассматриваться как его граждане, но этот принцип применим только при условии соблюдения договорных обязательств. Поэтому, хотя гражданство в основном регулируется внутренним правом, компетенция государств в этой области может осуществляться только в пределах, установленных международным правом, а в конкретном контексте правопреемства государств международное право должно играть еще более важную роль, поскольку правопреемство может повлечь за собой изменение гражданства в более широком масштабе.

С развитием принципов и норм в области прав человека, особенно после Второй мировой войны, существенно изменилось значение традиционного подхода, основанного на приоритете интересов государства над интересами отдельных лиц. В этой связи решение вопросов, касающихся гражданства в контексте правопреемства государств, настоятельно требует учитывать интересы как государств, так и лиц, затрагиваемых правопреемством, причем круг таких лиц не должен быть ограничен только жителями территории, затрагиваемой правопреемством.

Как подчеркивает Комиссия международного права ООН в комментариях к проектам статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств», государство не имеет такой же свободы действий в отношении случаев предоставле-

ния гражданства в силу правопреемства государств, каковой оно обладает, например, в случаях натурализации.¹

Наличие у лица гражданства является предпосылкой обладания полным объемом прав и свобод, закрепленных во внутреннем законодательстве государства, поэтому правопреемство государств, затрагивая гражданство лиц, проживающих на вовлеченной в правопреемство территории, напрямую затрагивает их права и интересы. Вопрос о последствиях правопреемства государств для гражданства физических лиц порождает ряд проблем, главным образом из-за того, что трудно отделить чисто юридические вопросы от политического и социального контекста. Кроме того, как известно, каждый случай правопреемства имеет свой собственный особый контекст, свои собственные «болевы» точки и порождает особые проблемы для тех, кого он затрагивает в наибольшей степени. Можно сказать, что в этом вопросе часто сталкиваются противоречивые интересы и права государств, групп и отдельных лиц. Известно, что некоторые государства открыто проводят дискриминационную политику в отношении определенных групп лиц, устанавливая различные категории «граждан», что, по сути, равносильно лишению их всей полноты гражданских и политических прав.

Проявляя большую озабоченность проблемами гражданства, возникающими в связи с правопреемством государств, и исходя из принципа, что институт гражданства по существу регулируется внутренним правом в пределах, установленных международным правом, ряд международных органов обратились к разработке вопросов гражданства в связи с правопреемством государств. Так, Совет Европы 14 мая 1997 года принял Европейскую конвенцию о гражданстве, содержащую, в частности, положения, касающиеся приобретения и утраты гражданства в

¹ Комиссия международного права. Доклад о работе ее 51-й сессии (3 мая — 23 июля 1999 г.) // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН, 54-я сессия. Доп. № 10 A (A/54/10). С. 44.

случаях правопреемства государств. Другой орган Совета Европы — Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) приняла в сентябре 1996 г. Декларацию о последствиях правопреемства государств для гражданства физических лиц (Венецианскую декларацию). Большой интерес к проблеме безгражданства, включая безгражданство в результате правопреемства, проявляется со стороны Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ). Комиссия международного права ООН разработала и в июле 1999 г. на своей 51-й сессии приняла проекты статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств».

В последнее время тема гражданства вообще, а также те или иные ее аспекты, в том числе и международно-правовые, находятся в центре внимания отечественных исследователей. Многочисленны работы, посвященные исследованию различных проблем, связанных с вопросами гражданства, однако тема гражданства в связи с правопреемством государств еще не получила достаточного освещения в российской науке международного права. Кроме того, такой важный международно-правовой документ, как проекты статей «О гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств», разработанные Комиссией международного права ООН, был принят сравнительно недавно и еще не стал объектом изучения специалистов в области международного права.

В этой связи представляется, что комплексное исследование международно-правовой проблемы регулирования гражданства в связи с правопреемством государств имеет несомненный научный и практический интерес.