

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСТВА, БЕЗГРАЖДАНСТВА И БЕЖЕНЦЕВ ПРИ ПРАВОПРЕЕМСТВЕ ГОСУДАРСТВ

Татьяна Михалёва

Территориальные изменения нередко сопряжены со значительными переменами для населения. В перечне затрагиваемых государством вопросов распределения ответственности в отношении гражданства физических лиц и связанных с этим проблем безгражданства и беженцев рассмотрение ситуаций правопреемства объективно сводится к случаям разделения государств. При объединении и присоединении государств, как правило, такие проблемы широкомасштабно не возникают.

Любое разделение государства, вне зависимости от того, продолжает ли предшественник свое существование, — это тяжелое испытание для лиц, населяющих данную территорию. Разрешение вопросов, связанных с гражданством, вынужденная миграция, исход или принудительное перемещение лиц — проблемы, неизбежно возникающие в данной ситуации и осложняющиеся этническими конфликтами и националистическими тенденциями, которые при разделении государства зачастую не сглаживаются, а усиливаются.

И в доктрине международного права, и в рамках деятельности международных организаций взаимосвязи проблем беженцев и (без)гражданства уделяется внимание уже на протяжении нескольких десятилетий. Особо остро данные вопросы поднимаются в ситуациях разделения государств, поскольку обуславливаются масштабностью территориальных изменений. Однако комплексного правового исследования по указанным проблемам в их конвергенции пока нет. Среди отечественных работ следует отметить книгу Л. А. Васильевой и В. Е. Шунтова «Институт гражданства в Республике Беларусь» [2] и пособие «Международно-правовой статус беженца», в одной из глав которого дан анализ деятельности УВКБ ООН в сфере безгражданства в период с 1974 по 2005 г. [9]. Этим же вопросам посвящена статья австрийского ученого И. Кана «Мандат УВКБ ООН в отношении безгражданства и превентивная стратегия УВКБ ООН» [20]. В целом исследования зарубежных юристов-международников не носят системный характер, касаясь самых различных аспектов вышеозначенных проблем. Среди них особо следует отметить работы В. Микулки [22] и М. Йона-Пра [17], представленные на коллоквиуме «Проблемы беженцев в свете современного международного права», а также ряд статей в зарубежных журналах, касающихся проблем безгражданства в ситуации правопреемства государств.

Целью данной статьи является исследование взаимосвязи вопросов (без)гражданства с проблемой установления статуса беженца и защиты беженцев в ситуации правопреемства государств, регламентации в международно-правовых актах вопросов гражданства и безгражданства в связи с правопреемством государств с учетом их превентивного характера в отношении проблемы беженцев, а также влияния правопреемства государств на действие международных договоров в сфере гражданства и права беженцев.

Взаимосвязь вопросов (без)гражданства и проблемы беженцев объясняется тем, что гражданство, а именно «вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования по признаку... гражданства» (ст. 1, п. А, подп. 2 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев), является одним из оснований для предоставления статуса беженца. Кроме того, вопросы принадлежности лица к определенному гражданству непосредственно влияют на возможность применения договоров, касающихся беженцев (например, ст. 1, п. С Конвенции) [6, с. 57–59]. Каким же образом определяется гражданство в ситуации правопреемства государств? И как избежать при распаде государства, причиной которого стала реализация права нации на самоопределение, преследований по признаку гражданства, часто приводящих к дальнейшей эскалации межнациональных конфликтов и к так называемым этническим чисткам?

С другой стороны, невозможность установить гражданство заинтересованного лица вследствие утраты гражданства государства-предшественника и неприобретения гражданства кого-либо из преемников становится причиной такого негативного явления, как безгражданство и «может приводить к перемещениям» [11, с. 117]. Иногда проблема безгражданства как таковая приводит к тому, что апатриды претендуют на статус беженцев, поскольку только в этом видят решение своих проблем [20, р. 94]. Между тем, решение вопросов беженцев не снимает решение проблем безгражданства. Необходимо также отметить, что при изменении обстоятельств таким образом, что «причины быть беженцем более не существует», граждане всегда могут вернуться в страну своей гражданской принадлежности, в то время как лица без гражданства не всегда «имеют возможность вернуться в страну своего прежнего обычного местожительства» [12, с. 35]. (Данное положение особо остро дискутируется в последние годы, и существуют сторонники концепции «безусловного» права на возвра-

Автор:

Михалёва Татьяна Николаевна — аспирант кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Рецензенты:

Козик Андрей Леонидович — кандидат юридических наук, декан юридического факультета Международного института трудовых и социальных отношений

Симонян Грачья Владимирович — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

щение [25, р. 285–286; 31].) В то же время, как подчеркивается в преамбуле Конвенции Совета Европы об избежании безгражданства в связи с правопреемством государств 2006 г., одним из основных источников безгражданства являются ситуации правопреемства государств [15]. Предупреждение и сокращение безгражданства в ситуации разделения государства — это предупреждение потенциальных ситуаций, связанных с беженцами, причем в самом широком масштабе. Каким образом при распаде государства или отделении его части заинтересованные страны могут предотвратить и минимизировать ситуации безгражданства? Существуют ли международно-правовые нормы, обязывающие государства избегать и сокращать случаи безгражданства при правопреемстве?

Теории смены гражданства при смене суверенитета государства над территорией базируются на трех основных подходах [8, с. 349–351; 36, р. 242–250]. С одной стороны, есть сторонники существования и действия международной обычной нормы об автоматической смене гражданства («население переходит за территорией»). С другой стороны, есть и приверженцы концепции смены гражданства вследствие соответствующего согласия заинтересованного лица, явно выраженного или подразумеваемого, на приобретение (сохранение) гражданства государства-преемника или государства-предшественника. Наконец, существует точка зрения об исключительной компетенции государства в сфере гражданства, в том числе и при правопреемстве государств.

Положения международных соглашений в области гражданства (ст. 1 Конвенции, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве 1930 г. [7, с. 223], преамбула Проекта статей Комиссии международного права ООН по вопросам гражданства физических лиц в связи с правопреемством государств 1999 г. (далее — Проект статей КМП ООН 1999 г.), включенного в резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 55/153 [24]) свидетельствуют о том, что компетенция государств по вопросам гражданства не является неограниченной и критерием законности для признания со стороны других государств является соответствие такого национального законодательства международно-правовым принципам, международным конвенциям, международному обычаю, общим принципам права в отношении гражданства. По мнению Комиссии международного права ООН, в ситуации правопреемства государств при решении вопросов предоставления гражданства должны равным образом учитываться интересы как индивидов, так и государств (преамбула Проекта статей КМП ООН 1999 г.). Свобода волеизъявления лица при определении гражданства должна являться его гарантированным правом (ст. 11 Проекта статей КМП ООН 1999 г.). При этом недопустима дискриминация по любому признаку (ст. 15 Проекта статей КМП ООН 1999 г.), в том числе по таким, как пол, раса, цвет кожи, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, принадлежность к национальному меньшинству, наличие собственности, рождение, иной статус лица (ст. 4 Конвенции Совета

Европы об избежании безгражданства в связи с правопреемством государств 2006 г. [15]). Проектом статей КМП ООН 1999 г. сделан акцент на предотвращение случаев безгражданства в ситуации правопреемства государств. Статья 4 Проекта статей КМП ООН 1999 г. предусматривает обязанность затрагиваемых государств принимать все надлежащие меры для недопущения того, чтобы лица, которые на момент правопреемства государств имели гражданство государства-предшественника, стали лицами без гражданства в результате такого правопреемства [24].

На наш взгляд, в настоящее время наиболее приемлемой может быть следующая формула регламентации гражданства в ситуации правопреемства: презюмируя смену гражданства затрагиваемых лиц на гражданство государства-преемника, на территории которого они проживают, затрагиваемые государства предоставляют гражданство в соответствии с их внутренним законодательством, соблюдая при этом действующие принципы и нормы международного права и учитывая волю рассматриваемых лиц.

Отправной точкой для выявления особенностей правового регулирования гражданства в ситуациях правопреемства является то, что на эти случаи распространяют свое действие нормы различных областей международного права: 1) регламентирующие вопросы гражданства, в том числе при правопреемстве; 2) регулирующие правопреемство государств; 3) о правах человека. Причем, если говорить о соотношении таких норм, то приоритет следует отдать не выявлению коллизий, а решению вопроса о наибольшей эффективности.

В первой группе норм, регламентирующих гражданство, применяются два традиционных принципа или же в совокупности — *jus soli* и *jus sanguinis* [16, р. 25–34] и принцип эффективного гражданства (в приложении к ситуации правопреемства) [22, р. 45].

В области норм защиты прав человека применяется признанное современным международным правом (впервые на универсальном уровне — во Всеобщей декларации прав человека) право на гражданство и коррелирующие с ним принципы избежания и сокращения безгражданства и недискриминации, в том числе и при правопреемстве государств [15, р. 1171–1188]. Следует отметить не только влияние норм о правах человека на решение вопросов гражданства при правопреемстве государств, но и «обратную» связь. Положения международно-правовых актов последних лет, регулирующих вопросы гражданства в связи с правопреемством государств, предписывают соблюдение и защиту прав человека. Это подтверждается, во-первых, усиленным вниманием к проблеме безгражданства как следствию смены суверенитета над территорией, поскольку именно лица без гражданства, в первую очередь, оказываются юридически незащищенными; а во-вторых, отдельной регламентацией прав и тех лиц, которые не приобретают гражданство в порядке правопреемства в соответствии с международным и национальным правом (например, ст. 21 Европейской конвенции о гражданстве [3]).

Специфика ситуаций правопреемства также накладывает отпечаток на регулирование вопросов гражданства. Так, при отделении части(ей) государства действует так называемый принцип субсидиарной ответственности государства-предшественника [17, р. 29]. Это означает, что если затрагиваемые лица не приобрели гражданство ни одного из государств-преемников на основании презюмируемого критерия постоянного места жительства, то на основании дополнительных, вторичных критериев связи с государством-предшественником они сохраняют право на принадлежность к данному гражданству. В статье 25 Проекта статей КМП ООН 1999 г. закрепляется положение, которое, к сожалению, не имеет обязательного характера, о том, что государство-предшественник «не лишает таких лиц своего гражданства до тех пор, пока они не приобретут гражданство преемника» [24]. При распаде государства, соответственно, отсутствию государства-предшественника, ситуация несколько осложняется ввиду необходимости четкого согласования между преемниками критериев, процедур, момента смены гражданства в результате правопреемства, что случается далеко не всегда и, как правило, спустя продолжительное время с момента фактического правопреемства.

Выделяют несколько критериев определения гражданства затрагиваемыми государствами при правопреемстве (а это — один из важнейших факторов, влияющих на судьбу целых групп населения). Как уже указывалось, традиционно презюмируется предоставление гражданства на основании обычного (постоянного) места жительства. Однако этот критерий может быть как дополнен, так и ограничен рядом иных положений: подлинной, эффективной, надлежащей связи лица с территорией; территориального и/или национального происхождения (места рождения заинтересованного лица, места рождения и/или жительства предков заинтересованного лица); принадлежности к гражданству части федеративного государства или к определенной группе населения и др. В случае максимально широкого, либерального подхода при предоставлении гражданства, например, при так называемом нулевом варианте, как правило, не возникают проблемы ни массового безгражданства, ни перемещения лиц. Напротив, при использовании специальных критериев, что нередко встречается в современной практике государств, во избежание все тех же негативных последствий необходимо учитывать международно-правовые нормы о недискриминации, лишении гражданства и, по меньшей мере, «продолжать применять общие принципы прав человека» [37, р. 149]. Учитывая, что ограничительный подход при предоставлении гражданства в условиях правопреемства государств зачастую вызван соображениями национальной безопасности и сохранения национальной идентичности, в качестве альтернативы автоматического предоставления гражданства в порядке правопреемства, можно предусмотреть также иные процедуры предоставления гражданства, например упрощенную процедуру натурализации, оптацию гражданства, обусловленную заявлением о лояльности, различные процедуры регистрации, восстановления в гражданстве и т. д.

Наряду с указанными мерами фактором стабильности и эффективным средством избежания и сокращения безгражданства, превентивного решения проблем беженцев является принцип сотрудничества, реализуемый на практике в ситуациях правопреемства посредством следующих согласованных действий затрагиваемых государств: унификации законодательства, обмен информацией, заключения двух- и многосторонних соглашений по вопросам двойного гражданства, избежания и сокращения безгражданства, упрощенных процедур предоставления, утраты, изменения гражданства заинтересованными лицами.

С середины XX в. международное сообщество уделяет пристальное внимание вопросам регламентации в международном праве проблем безгражданства и беженцев, в частности в связи со сменой суверенитета над территорией. Однако все более актуальным и очевидным становится необходимость рассмотрения указанных проблем в их взаимосвязи. В отношении лиц без гражданства, претендующих на получение статуса беженца или обладающих таковым, действует Конвенция о статусе беженцев, распространяющая свое действие как на граждан, так и на лиц без гражданства. Конвенция о статусе лиц без гражданства 1954 г. [5] исключает из сферы своего действия лиц, которые, являясь лицами без гражданства, имеют статус беженца. При определенной схожести этих международно-правовых актов по структуре и предоставлению минимальных гарантий Конвенция 1954 г. в отличие от Конвенции 1951 г. о статусе беженцев не предусматривает формирование специального органа, контролирующего исполнение положений Конвенции. Особый интерес в этом плане представляет Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г. [4]. Во-первых, данная Конвенция содержит положения о том, что договор, предусматривающий передачу территории (случай правопреемства, хотя и максимально обобщенный), должен содержать положения, которые гарантировали бы, что никто не станет апатридом в результате этой передачи (п. 1 ст. 10). Пункт 2 статьи 10 расширяет возможность применения положения о сокращении безгражданства к ситуациям, когда государство и «иным образом» (помимо как на основании договора) приобретает территорию и обязывает государства предоставить свое гражданство лицам, которые иначе стали бы апатридами в результате такой передачи или приобретения (т. е., строго говоря, речь идет об избежании безгражданства).

Кроме специального положения Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г. содержит также положения общего характера, в том числе применимые и к случаям правопреемства. Например, согласно пункту 1 статьи 1 государство-участник обязуется предоставлять «свое гражданство лицу, рожденному на его территории, которое иначе не имело бы гражданства» (гражданство должно быть предоставлено в момент рождения или после). Статья 8 указывает на принцип нелишения гражданства, если это приведет к безгражданству лица. Статья 9 запрещает лишать гражданства по расовым, религиозным, политическим основаниям.

Во-вторых, Конвенция 1961 г. предусматривает обязанность государств при депонировании шестого документа о ратификации или о присоединении способствовать созданию «такого органа, к которому лицо, притязавшее на право по настоящей конвенции, может обращаться для рассмотрения его требования и для получения помощи в представлении его соответствующим органом» (ст. 11) [4, с. 252]. В данном контексте весьма примечательно, что в 1974 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 3274 [28] было предусмотрено временное (а затем, в 1976 г. и дальнейшее [29]) исполнение таких обязанностей УВКБ ООН. В связи с последней волной правопреемства (начало 1990-х гг.) отмечается повышение роли данного органа в сфере безгражданства [21, р. 31]. Так, в заключении Исполнительного комитета № 78 (XLVI) — 1995 г. «Предупреждение и сокращение безгражданства и защита апатридов» [11], положения которого были включены в 1996 г. в резолюцию Генеральной Ассамблеи 50/152 [26], были четко сформулированы и расширены направления и формы деятельности УВКБ ООН в отношении лиц без гражданства. В 2005 г. совместно с Межпарламентским союзом было издано пособие «Гражданство и безгражданство: руководство парламентариям» [23].

К сожалению, ввиду низкой активности государств в ратификации и присоединении к Конвенции 1961 г. эффективность таких мер пока невысокая [9, с. 69]. Вместе с тем, одним из направлений деятельности УВКБ ООН в сфере безгражданства является содействие присоединению к Конвенциям 1954 и 1961 гг. государств-неучастников. Так, в 2004 г. УВКБ ООН обратилось с призывом ко всем странам — неучастникам этих Конвенций присоединиться к ним [38]. Вызывает также сожаление и некоторое приостановление работы государств в рамках ООН в направлении совершенствования Проекта статей КМП ООН 1999 г. с целью принятия конвенции по данному вопросу.

С другой стороны, все большее внимание к проблемам безгражданства в ситуации правопреемства уделяется на региональном европейском уровне. Принятие Европейской конвенции о гражданстве 1997 г., дальнейшие ее ратификация и вступление в силу ознаменовали положительную тенденцию в разрешении вопросов гражданства и избежании безгражданства при правопреемстве. Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. содержит отдельную главу 6, которая посвящена вопросам правопреемства и гражданства. Одним из специальных принципов (ст. 18), регулирующих эти вопросы, является избежание безгражданства в ситуациях правопреемства. Применим также и общий принцип избежания безгражданства, закрепленный в пункте *b* статьи 4 (защитить право на гражданство путем предотвращения возникновения безгражданства) и пункте 4*g* статьи 6 (обязанность государств-участников предусмотреть процедуры упрощенного приобретения гражданства апатридами как мера по сокращению безгражданства). Кроме того, пункт 3 статьи 7, касающийся утраты гражданства, и пункт 1 статьи 8, запрещающий гражданам отказываться от гражданства, если в результате этого они становятся лицами без гражданства, ставят такую утрату в зависимость от предотвращения возникновения безгражданства.

Несмотря на определенную урегулированность данного вопроса, в рамках Совета Европы Комитетом экспертов по гражданству неоднократно указывалось на необходимость дальнейшей регламентации вопросов безгражданства при правопреемстве государств, более тщательной, глубокой разработки отдельных аспектов этой проблемы. В 2001 г. Комитетом экспертов по гражданству был рассмотрен проект, подготовленный его членом (и бывшим председателем) Р. Шерером (Германия), обосновывающий необходимость принятия дополнительного документа (например, протокола) к Европейской конвенции о гражданстве 1997 г., регулирующего вопросы безгражданства в связи с правопреемством государств [32]. В 2003—2004 гг. рабочая группа экспертов по гражданству неоднократно обращалась к рассмотрению проекта такого протокола [27]. В марте 2006 г. в рамках Совета Европы, на 958-м заседании заместителей министров была принята Конвенция об избежании безгражданства в связи с правопреемством государств. Сфера действия данной конвенции ограничена *ratione personae*: речь идет только о лицах, которые обладали гражданством государства-предшественника и в результате правопреемства стали или могут стать лицами без гражданства [16].

Ситуация разделения государства, как и любое иное основание правопреемства, означает смену в несении ответственности за международные обязательства государства, в том числе и за судьбу международных договоров. Поведение заинтересованных государств в отношении лиц без гражданства, беженцев зависит от того, какие международные договоры в этих областях являются действующими для них. Поэтому возникает вопрос, каким образом современное международное право регламентирует вопросы правопреемства международных соглашений в области прав человека, в частности по вопросам беженцев и (без)гражданства.

В юридической литературе встречаются различные мнения относительно судьбы международных договоров о правах человека: есть и сторонники, и противники автоматического правопреемства таких договоров.

Первая точка зрения выражается в том, что многосторонние нормоустанавливающие или универсальные договоры, в частности международные договоры в области прав человека, должны быть признаны универсальными, так как принцип *tabula rasa* не может применяться в их отношении [18, р. 142]. Одно из подтверждений необратимости обязательств, касающихся прав человека, — бесспорность таких договоров (кроме Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г.). За редким исключением (Греция временно не участвовала в Европейской конвенции о правах человека с 1969 по 1974 г.), ни одно из государств никогда не прекращало действие в отношении себя договора о правах человека. Еще одним доказательством особого статуса таких договоров из практики государств является ситуация передачи части территории от одного государства другому (Гонконга — от Великобритании Китаю). При такой фактической ситуации должен был действовать принцип подвижности границ. В отношении же Пакта о гражданских и полити-

ческих правах и Пакта об экономических, социальных и культурных правах по соглашению сторон этот принцип не применялся, и Гонконг остался участником данных Пактов, несмотря на то, что Китай не являлся их участником.

В пользу перехода к преемнику в полном объеме обязательств, вытекающих из договоров о правах человека, обязательных для предшественника, высказывается и профессор Роттердамского университета М. Т. Камминга: «С точки зрения теории права, положение, что права, предоставляемые в соответствии с договорами о правах человека, не затрагиваются правопреемством государств, может быть обосновано доктриной приобретенных прав, как это было сформулировано Постоянной Палатой Третейского Суда. В решении по делу *German Settlers* было решено, что права частных лиц, в том числе право собственности, могут быть предметом иска частных лиц к государству-преемнику. Права частных лиц включают не только право собственности, но и право на подачу иска против другого физического лица и против государства. На сегодняшний день наиболее важная категория прав... включает основные права и свободы человека, проистекающие из обычного и договорного права. Доктрина приобретенных прав применяется к правам человека *a fortiori*» [19, р. 475].

Сторонники другой точки зрения указывают на то, что международным правом не предусмотрен особый режим для таких договоров, а «государства не ведут себя де-юре так, как если бы правопреемство в отношении договоров о правах человека было бы автоматическим, но в целом не прослеживается и фактический континуитет... Даже в международных организациях не придерживаются четкой позиции по этому вопросу» [30, р. 159].

Действительно, то, что договоры о правах человека должны переходить в порядке автоматического правопреемства, не закреплено в Венской конвенции 1978 г. Комиссия международного права ООН рассматривала этот вопрос, но в итоге так и не включила в проект конвенции, представленный на конференцию. Однако практика государств последнего десятилетия доказывает если не существование, то формирование обычной нормы об универсальном правопреемстве таких договоров.

В доктрине международного права давно складывались предпосылки обоснования автоматического правопреемства подобной категории договоров. Английский юрист Я. Броунли отмечал, что обязательное преемство наступает (с оговоркой о молчаливом согласии), в частности, в отношении определенных договоров, общими чертами которых является всеобщность участия, предусматриваемая самими конвенциями, и наличие основной задачи — выработки свода правил [1, с. 395—396]. К такой группе договоров он относит, например, Женевские конвенции, конвенции Международной организации труда, Конвенцию о статусе беженцев и др., в основном задействованные в сфере прав человека.

Д. О'Коннелл выделяет категорию нормоустанавливающих договоров, «которые продолжают связывать территорию, к которой они относятся», исходя из того, что такие нормы признаны большинством [8, с. 392]

Договоры о правах человека вписываются в концепцию австрийского юриста-международника Л. Фердросса: «Обязательными для государства-преемника являются соглашения, которые нашли признание за пределами круга договаривающихся сторон и существуют на основании обычного права» [13, с. 256]. Как отмечает белорусский юрист-международник Л. В. Павлова, сегодня большинство договорных норм о правах человека стали обычными: «Международное признание особенно характерно для конвенций, регламентирующих основные, фундаментальные права человека... Если принять во внимание идентичную трактовку основных прав и свобод в указанных конвенциях, то можно сделать вывод, что международные стандарты в области фундаментальных прав и свобод получили статус общих норм международного права... Идентичность трактовок основных прав и свобод, закрепленных в универсальных и региональных соглашениях, сторонами которых являются государства, принадлежащие к различным правовым системам, придает им статус общих обычных норм международного права» [10, с. 4].

Принимая во внимание эту безусловно положительную тенденцию и то, что многие государства, затрагиваемые правопреемством, не признавая переход договорных прав и обязанностей в порядке правопреемства, тем не менее, становятся участниками договоров о правах человека путем присоединения, подчеркнем преимущества участия в договоре в порядке правопреемства: во-первых, сфера контроля уполномоченных органов распространяется только на действия (бездействие), предусмотренные положениями соответствующего договора, во-вторых, не возникает временного разрыва, как в случае присоединения к договору, с момента образования нового государства до момента вступления в силу договора, наконец, в случае присоединения ответственность государства-предшественника согласно договору не переходит автоматически на новое государство, стало быть, права многих лиц остаются незащищенными, а гарантии — нереализованными на протяжении некоторого времени.

В последнее время органы ООН стали более активны по этому вопросу. Так, Комиссия по правам человека в своей резолюции 1993/23 подтвердила особый характер договоров о правах человека и призвала преемников уведомлять соответствующих депозитариев о том, что они подтверждают для себя обязательность договоров в порядке правопреемства [33]. В последующих резолюциях 1994/16 и 1995/18 Комиссия также попросила органы, созданные в соответствии с договорами о правах человека, рассмотреть вопрос об автоматическом правопреемстве договоров о правах человека [34]. Резолюции содержат также положение о том, что «государства-преемники становятся участниками этих договоров в порядке автоматического правопреемства с момента получения ими независимости, и соблюдение обязательств, вытекающих из этих договоров, не должно зависеть от волеизъявления правительства государства-преемника» [35]. О широком признании такой позиции свидетельствует то, что все резолюции были приняты единогласно.

Сегодня нельзя дать однозначный ответ на вопрос о судьбе данных международных договоров в ситуации правопреемства государств. Однако, по нашему мнению, целесообразно говорить о том, что автоматическое правопреемство международных договоров в сфере прав человека значительно повысило бы эффективность защиты таких особо уязвимых категорий населения, как беженцы и апатриды.

В заключение необходимо сделать следующие выводы и дать некоторые рекомендации.

1. Гражданство физических лиц является важным фактором в процедуре предоставления статуса беженца и дальнейшей его защиты в силу международных обязательств.

2. В ситуации правопреемства государств, особенно это касается случаев распада государств, вопросы предоставления и утраты гражданства относятся к наиболее трудноразрешимым.

3. Ситуации правопреемства, затрагивающие население широкомасштабно, как таковые могут стать причиной массовых исходов, миграции, беженцев.

4. Безгражданство в ситуации правопреемства также приводит к увеличению числа беженцев и массовым перемещениям.

5. Предоставление гражданства на недискриминационной основе, с учетом интересов населения и затрагиваемых государств, а также избежание и сокращение безгражданства при правопреемстве государств — первый шаг к решению проблемы беженцев в ситуации распада государства.

6. Государствам необходимо активно развивать сотрудничество на двух- и многосторонней основе, в том числе в рамках и под эгидой международных организаций по вопросам гражданства и безгражданства в ситуации правопреемства государств и решения в этой связи проблем беженцев. Как показывает практика, усилия государств на региональном уровне в этом отношении оказываются наиболее эффективными и оперативными.

7. При решении вопросов гражданства в ситуации правопреемства заинтересованным государствам желательнее использовать как можно более лояльные подходы к выбору процедур и критериев предоставления гражданства, учитывая интересы затрагиваемых лиц.

8. Мандат УВКБ ООН по вопросам безгражданства требует дальнейшего закрепления, а возможно и расширения в целях наиболее эффективной реализации положений существующих международно-правовых актов в сфере безгражданства и беженцев.

9. Актуальным на сегодняшний день является вопрос ратификации государствами-участниками и присоединения к уже принятым международно-правовым актам универсального и регионального характера.

10. Наконец, отметим значимость автоматического правопреемства международных договоров о правах человека в отношении массовых изменений гражданства и перемещений лиц, связанных с преобразованиями статуса государства. В данном случае лица, затрагиваемые правопреемством государств, могут безусловно рассчитывать на защиту данных прав в силу международно-договорных обязательств.

Как известно, территории бывшей Югославии, Индии и Пакистана, Палестины и Израиля и сотни других уголков мира явились ареной конфликтов и объектом разделения, источником миллионов беженцев, большинство из которых не знают или не могут подтвердить свою гражданскую принадлежность [22, р. 43]. Проблемы безгражданства и беженцев, несмотря на многочисленные усилия международных организаций и государств, не решены в полном объеме. К сожалению, это и не случится до тех пор, пока международное сообщество не предпримет ряд активных целенаправленных действий по эффективной реализации уже существующих международно-правовых договоров и дальнейшей кодификации и прогрессивному развитию международного права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Броунли, Я. Международное право / под ред. Г. И. Тункина. Минск: Прогресс, 1977.
2. Васильева, Л. А., Шунтов, В. Е. Институт гражданства в Республике Беларусь: вопросы реализации. Минск: Тесей, 2004.
3. Европейская конвенция о гражданстве [Электронный ресурс] // Портал «Права человека в России». Режим доступа: <http://www.hro.org/docs/ilex/coe/ets166/index_1.php>. Дата доступа: 21.06.2006.
4. Конвенция о сокращении безгражданства // Действующее международное право: в 3 т. / сост.: Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М.: Изд-во Москов. независимого ин-та междунар. права, 1999. Т. 1. С. 247–254.
5. Конвенция о статусе апатридов // Там же. С. 230–243.
6. Конвенция о статусе беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. Минск: Тесей, 2000. С. 56–74.
7. Конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве. // Действующее международное право: в 3 т. / сост.: Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М.: Изд-во Москов. независимого ин-та междунар. права, 1999. Т. 1. С. 223–230.
8. О'Коннелл, Д. П. Правопреемство государств. М.: Изд-во иностранной лит., 1957.
9. Павлова, Л. В., Селиванов, А. В. Международно-правовой статус беженца: пособие для студентов вузов. Минск: Тесей, 2006.
10. Павлова, Л. В. Специфика нормотворчества в области прав человека // Белорус. журнал междунар. права и междунар. отношений. 2002. № 4. С. 3–7.
11. Предупреждение и сокращение безгражданства и защита апатридов: заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 78(XLVI) — 1995 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. Минск: Тесей, 2000. С. 117–118.
12. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженца). Женева: УВКБ ООН, 1979; 1992.
13. Фердросс, Л. Международное право. М.: Изд-во иностранной лит., 1959.
14. Blackman, J. L. State Succession and Statelessness: the Emerging Right to an Effective Nationality under International Law // Michigan Journal of International Law. 1998. Vol. 19, Summer Issue. P. 1141–1194.

15. Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to state succession: Adopted by the Committee of Ministers on 15 March 2006 at the 958th meeting of the Ministers' Deputies [Electronic resource] // United Nations High Commissioner for Refugees. Mode of access: <http://www.unhcr.org/excom/CoECoStE_1.pdf>. Date of access: 21.06.2006.
16. Donner, R. *The Regulation of Nationality in International Law*. 2nd ed. N.Y.: Transnational Publishers, Inc. Irvington-on-Hudson, 1994.
17. Iogna-Prat, M. *Nationality and Statelessness Issues // The Problem of Refugees in the Light Contemporary International Law Issues: papers presented at the Colloquium organized by the Graduate Institute of International Studies in Collaboration with the Office of the UNHCR, Geneva, 26–27 May, 1994 / ed. V. Gowland-Debbas. The Hague: Martinus Nijhof Publishers, 1995. P. 25–34.*
18. Jenks, W. *State Succession in Respect of Law-Making Treaties // British Yearbook of International Law*. 1952. Vol. 29. P. 105–189.
19. Kamminga, M. T. *State Succession In Respect to Human Right Treaties // European Journal of International Law*. 1996. Vol. 7. N 4. P. 469–485.
20. Khan, I. *UNHCR's Mandate Relating to Statelessness and UNHCR's Preventive Strategy // Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht (Austrian Journal of Public and International Law)*. 1995. Vol. 49. N 1. P. 93–98.
21. Krieken, P. v. *Disintegration and Statelessness // Netherlands Quarterly of Human Rights*. 1994. Vol. 12, N 1. P. 23–35.
22. Mikulka, V. *Legal Problems Arising From the Dissolution of States in Relation to the Refugee Phenomenon // The Problem of Refugees in the Light Contemporary International Law Issues: papers presented at the Colloquium organized by the Graduate Institute of International Studies in Collaboration with the Office of the UNHCR, Geneva, 26–27 May, 1994 / ed. V. Gowland-Debbas. The Hague: Martinus Nijhof Publishers, 1995. P. 35–50.*
23. *Nationality and Statelessness: A Handbnook for Parliamentarians*. Geneva; New York: IPU; UNHCR, 2005.
24. *Nationality of natural persons in relation to the succession of states: UN General Assembly Resolution A/RES/55/153 [Electronic resource] // United Nations High Commissioner for Refugees*. 2006. Mode of access: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/excom/opendoc.pdf?tbl=EXCOM&id=42bc068d2>>. Date of access 21.06.2006.
25. Nowak, M. *The United Nations Covenant of Civil and Political Rights. CCPR Commentary*. 2nd rev. ed. Germany: Norbert Paul Engel Verlag e.K., 2005.
26. *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UN General Assembly Resolution A/RES/50/152 [Electronic resource] // United Nations official web-site*. Mode of access: <<http://www.un.org/documents/ga/res/50/ares50-152.htm>>. Date of access: 21.05.2006.
27. *Preliminary ideas for comments on the draft Protocol to the European Convention on Nationality: Working document of Experts on Nationality*. Strasbourg, 6 February 2004, CJ-NA GT (2003) 8 rev [Electronic resource] // Council of Europe. Mode of access: <[http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/foreigners_and_citizens/nationality/experts_committee_cj-na/CJNA%20GT%20\(2003\)%208%20E%20Ideas%20draft%20Protocol.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/foreigners_and_citizens/nationality/experts_committee_cj-na/CJNA%20GT%20(2003)%208%20E%20Ideas%20draft%20Protocol.asp#TopOfPage)>. Date of access: 23.06.2006.
28. *Question of the Establishment, in accordance with the Convention on the Reduction of Statelessness, of a body to which persons claiming the benefit of the Convention may apply: UN General Assembly Resolution A/RES/3274(XXIX) [Electronic resource] // United Nations official web-site*. Mode of access: <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/738/76/IMG/NR073876.pdf?OpenElement>>. Date of access: 25.06.2006.
29. *Question of the Establishment, in accordance with the Convention on the Reduction of Statelessness, of a body to which persons claiming the benefit of the Convention may apply UN General Assembly Resolution A/RES/31/36 [Electronic resource] // United Nations official web-site*. Mode of access: <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/302/19/IMG/NR030219.pdf?OpenElement>>. Date of access: 25.06.2006.
30. Rasulov, A. *Revisiting State Succession To Humanitarian Treaties: Is There A Case For Automacity? // European Journal of International Law*. 2003. Vol. 14. N 1. P. 141–170.
31. Saideman, L. *Do Palestinian Refugees have a Right to Return to Israel? An Examination of the Scope of and Limitations on the Right of Return // Virginia Journal of International Law*. 2004. Vol. 44, Spring Issue. P. 829–878.
32. Shaerer, R. *Statelessness In Relation To State Succession: The Necessity of an Additional Instrument to European Convention on Nationality [Electronic resource] // Materials of the 2nd European Conference on Nationality: Challenges to National and International Law on Nationality at the Beginning of the New Millennium, Strasbourg, 8–9 Oct. 2001. Council of Europe*. Mode of access: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43f43fba11>>. Date of access: 09.05.2006.
33. *Succession of States in respect of international human rights treaties: UN Commission on Human Rights Resolution 1993/23 [Electronic resource] // Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Mode of access: <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.1993.23.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.1993.23.En?OpenDocument)>. Date of access: 25.07.2006.
34. *Succession of States in respect of international human rights treaties: UN Commission on Human Rights Resolution 1994/16 [Electronic resource] // Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Mode of access: <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.1994.16.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.1994.16.En?OpenDocument)>. Date of access: 21.06.2006.
35. *Succession of States in respect of international human rights treaties: UN Commission on Human Rights Resolution 1995/18 [Electronic resource] // Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Mode of access <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/7a6e3c371d75569b802566db0041048c?OpenDocument>>. Date of access 21.06.2006.
36. Weis, P. *Nationality and Statelessness in International Law*. 2nd ed. Alphen aan den Rijn-Germantown: Sijthoff and Noordhoff, 1979.
37. Ziemele, I. *General Aspects of Nationality and Human Rights in Relation to State Succession [Electronic resource] // Materials of the 2nd European Conference on Nationality: Challenges to National and International Law on Nationality at the Beginning of the New Millennium, Strasbourg, 8–9 Oct. 2001. Council of Europe*. Mode of access: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43f43fba11>>. Date of access: 09.05.2006.
38. *50th Anniversary of the 1954 Convention relating to the Status of the Stateless Persons: Panel Discussion 6 Oct. 2004 (1500–1630) [Electronic resource] // United Nations High Commissioner for Refugees*. Mode of access: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/excom/opendoc.pdf?tbl=EXCOM&id=415825134>>. Date of access: 21.07.2006.

«Актуальные вопросы гражданства, безгражданства и беженцев при правопреемстве государств» (Татьяна Михалёва)

В ситуации распада государств миллионы людей становятся апатридами, вынужденными переселенцами, беженцами. В первой части статьи автором предпринята попытка ответа на вопросы, каким образом затрагиваемые правопреемством государства должны решать проблемы предоставления гражданства, почему при правопреемстве государства обязаны избегать возникновения безгражданства и как взаимосвязаны и взаимообусловлены проблемы гражданства, апатридов и беженцев при разделении государств. Во второй части с учетом взаимовлияния указанных вопросов, превентивного характера эффективного решения вопросов гражданства и избежания безгражданства в ситуации правопреемства в отношении беженцев исследуется регламентация указанных проблем в международно-правовых актах. В третьей части анализируются современные концепции правопреемства международных договоров в области прав человека, к которым относятся и соглашения, регулирующие вопросы беженцев, а также безгражданства и гражданства.

«Contemporary Issues of Nationality, Statelessness and Refugee Phenomenon in Relation to State Succession» (Tatiana Mikhaliyova)

In the situation of dissolution of a state millions of people become stateless persons, forced migrants and refugees. The article in its first part makes an attempt to answer the questions: «in what way should the states concerned act in granting nationality», «why are the states concerned obliged to avoid situations of statelessness», «how are the issues of nationality, statelessness and refugees interrelated and interdependent in the situation of dissolution of states». The interaction of the relevant issues and preventive character of effective granting of nationality as well as avoidance of statelessness in a situation of state succession in relation to refugee phenomenon is taken into consideration. The second part of the article studies the regulation of the issues concerned in international instruments. The article concludes with exploration of the contemporary concepts of state succession with regard to human right treaties, including the treaties in the field of refugees, statelessness and nationality.