

УДК 341.218.3:342.711

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.19.36>

Х. Н. Бехруз

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

М. В. Грушко

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного та європейського права Національного університету
«Одеська юридична академія»*

ПРАВОНАСТУПНИЦТВО ДЕРЖАВ ЩОДО ГРОМАДЯНСТВА ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Виклад основного тексту. Кожній державі притаманні три основні компоненти: населення, територія та влада. І оскільки держава-наступниця успадковує два матеріальні компоненти, населення та територію, то на них також мають поширюватися і наслідки правонаступництва держав.

Що стосується проблеми громадянства населення, порушеного правонаступництвом держав, то вже починаючи з кінця XIX століття це питання отримало широкий розгляд у правовій доктрині, судовій практиці, закріплюється в національному законодавстві держав-наступників.

Питання, пов'язані з громадянством, є невід'ємними також і для міжнародної системи, яка регулює правонаступництво держав. Головне питання полягає в тому, як зміна територіального суверенітету впливає на національність осіб у межах відповідної території. Відповідно до загальновизнаної норми міжнародного права громадянство в принципі залежить від місця постійного проживання. Проект статей про громадянство фізичних осіб у зв'язку з правонаступництвом держав 1999 року кодифікує цей принцип у статті 5 [1].

Поняття правонаступництво держав розкривається в статті 2.1.b Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо договорів 1978 року [2] та статті 2.1.a Віденської конвенції про правонаступництво держав

щодо державної власності, державних архівів та державних боргів 1983 року [3]. Ці дві Віденські конвенції про правонаступництво держав передбачають, що вони застосовуються лише до наслідків правонаступництва держав, яке відбувається відповідно до міжнародного права та, зокрема, до принципів міжнародного права, втілених у Статуті Організації Об'єднаних Націй [4]. Варто зазначити, що тимчасова окупація або анексія території, які відбуваються під час воєнного стану, не дають права окупанту змінювати громадянство мешканців. Те саме стосується окупацій або анексій, які є результатом застосування сили в порушення пункту 4 статті 2 Статуту Організації Об'єднаних Націй.

Гаазька конвенція про деякі питання, що стосуються колізії законів про громадянство, 1930 року у статті 1 передбачає, що кожна держава має визначати за своїм власним законодавством, хто є її громадянами [5]. Цей закон визнається іншими державами, оскільки він відповідає міжнародним конвенціям, міжнародним звичаям і принципам права, загально-визнаним щодо громадянства.

Для правової держави важливо, щоб існувала правова основа для умов набуття та втрати громадянства, а також ефективне право на оскарження рішень, пов'язаних із позбавленням, анулюванням або відмовою у громадянстві. У період правонаступництва дер-

жав ще важливіше подолати невизначеність, з якою стикаються ті, хто бере участь у правонаступництві, гарантуючи, що законодавство відповідає певним суттєвим стандартам: закони мають бути чіткими, послідовними та не мати зворотної сили; вони повинні бути опубліковані, виключати будь-які непередбачувані сюрпризи та відповідати основним правам і свободам.

Незважаючи на те, що питання громадянства можуть бути вирішені між державами, які беруть участь у правонаступництві, останні повинні дотримуватися обмежень, встановлених міжнародними стандартами щодо захисту прав людини. У Консультативному висновку 1984 року Міжамериканський суд з прав людини заявив, що повноваження держав щодо громадянства обмежені їхнім зобов'язанням гарантувати повний захист прав людини [6].

У 1923 році Постійна палата міжнародного правосуддя у своєму основоположному Консультативному висновку щодо указів про громадянство, виданих у Тунісі та Марокко, постановив, що питання громадянства знаходяться у зарезервованій сфері держав [7]. Це рішення та основоположна правова теорія вплинули на концепцію та регулювання громадянства в міжнародному праві на багато років вперед. Визнання того, що громадянство формує основу державного ладу і, отже, є конститутивним елементом для кожної національної держави, не означало, що питання національності визнавалися питаннями державності та міжнародного права, а навпаки, мало наслідком те, що набуття та втрата громадянства були віднесені виключно до внутрішньої юрисдикції кожної окремої держави. Отже, міжнародне право протягом тривалого часу утримувалося від регулювання питань громадянства та, таким чином, можливого накладення обмежень на суверенітет держав. Лише нещодавно змінене сприйняття особи в міжнародному праві та міжнародна система захисту прав людини поставили під сумнів виключну компетенцію держав у питанні громадянства.

Міжнародне право розвивається в цьому питанні від суворо негативної функції розмежування компетенції держав у наданні ними громадянства до призначення позитивних зобов'язань державам щодо надання громадянства, яке відповідає справжнім ефективним зв'язкам відповідних осіб. Остання концепція значною мірою ґрунтується на принципах прав людини, які розвинулися протягом останніх п'ятдесяти років, які наголошують на індивідуальних правах і позитивних зобов'язаннях держав щодо їх ставлення до людей. Зокрема, право на громадянство, обов'язок уникати безгромадянства та норма недискримінації з'явилися, щоб надати позитивні зобов'язання або, принаймні, презумпції для держав у наданні та позбавленні громадянства.

Ці різні, але пов'язані між собою принципи міжнародного права зливаються в горнилі правонаступництва держав. На міжнародних форумах все частіше висловлюється думка, що держави, залучені до правонаступництва, мають позитивне зобов'язання надавати громадянство особам, які мають справжні дієві зв'язки з відповідною територією. Іншими словами, виникає право на ефективне громадянство в тій державі, з якою особа має справжні та дієві зв'язки, принаймні в контексті правонаступництва держав, де держави, які несуть відповідне зобов'язання надавати громадянство, можуть бути ізольованими, а відповідне населення є ще недиференційованою групою осіб, яким нова держава зобов'язана рівним захистом закону та недискримінацією у застосуванні закону. Це право на фактичне громадянство, яке виникає в контексті правонаступництва держав, знаходить вираження в кількох останніх міжнародних документах, включаючи Європейську конвенцію про громадянство та Декларацію про наслідки правонаступництва держав для громадянства фізичних осіб.

Зусилля Комісії з міжнародного права ООН щодо розробки та кодифікації права в цій сфері є найбільш значущим поточним досягненням

у цій галузі. Як видно з аналізу роботи Комісії міжнародного права ООН на сьогоднішній день, правові принципи правонаступництва держави щодо громадянства постраждалих осіб розвиваються дуже швидко. Право у цій сфері правонаступництва швидко еволюціонувало, щоб охопити міжнародні норми прав людини. Але Комісія з міжнародного права ООН обережно ставиться до правових тенденцій у цій сфері, можливо, надто обережно в частині вправ, спрямованих на поступовий розвиток *lex ferenda*. Слід визнати, що обговорення Комісії пододало значну інтелектуальну дистанцію щодо цього питання від розгляду теми як питання, яке тонко регулюється міжнародним правом правонаступництва держав і дипломатичного захисту, до розгляду його як питання, на яке безпосередньо впливають міжнародні норми прав людини.

В той же час Комісія міжнародного права ООН не окреслює повні наслідки застосовних норм прав людини, особливо з огляду на те, як швидко ці норми розвивалися. Вона дотримується консервативного погляду на право на громадянство, на принцип ефективного громадянства [8] і особливо на наслідки принципу недискримінації, зокрема, оскільки ці норми стосуються зобов'язання держав-наступниць надавати громадянство до певного ядра свого населення. Комісія підірвала принцип недискримінації через невміле використання кваліфікаційних формулювань у проекті статті 12. Проте на практиці однією з найсерйозніших проблем, що виникають у зв'язку з останнім правонаступництвом держав, було використання державами-наступниками законодавства про громадянство для виключення небажаних етнічних меншин з числа громадян, залишаючи велику кількість людей безправними та роблячи їх іноземцями, вразливими до заходів вигнання.

Міжнародне право поки що виявилось абсолютно недостатнім для вирішення цієї конкретної проблеми. Щоб нинішня діяльність Комісії з міжнародного права ООН щодо розвитку міжнародного права в цій сфері має бути

ефективною, потрібен більш надійний підхід до конкретизації застосовних правових норм.

Так, національність у зв'язку з правонаступництвом держави стає юридично невідрізненою від питань громадянства загалом. Професор Ян Браунлі передбачливо поставив під сумнів цю «відмінність» [9, с. 319], оскільки таку відмінність стає все важче підтримувати через те, що питання громадянства починають регулюватись міжнародними нормами прав людини, які у більшості випадках не допускають розрізнення: особи без громадянства є апатридами незалежно від факту правонаступництва держави; внутрішнє законодавство щодо громадянства є дискримінаційним незалежно від того, виходить воно з держави-наступниці чи ні. Розрізнення правонаступництва держав у цій сфері збереже своє значення не стільки як питання логіки та права, скільки як питання факту, до якого загалом застосовуватимуться норми прав людини, і що продовжуватиме стимулювати розвиток цих норм у відповідь на деякі з тривожних епізодів правонаступництва держав, які неминуче виникнуть знову.

Принцип уникнення безгромадянства тепер є частиною міжнародного права. Конвенція про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 року [10] встановлює правила для реалізації цього принципу.

Що стосується визначення безгромадянства, слід зробити посилання на першу статтю Конвенції про статус осіб без громадянства від 28 вересня 1954 року [11], яка передбачає, що термін «особа без громадянства» означає особу, яка не вважається громадянином жодної країни. Необхідність урахування індивідуальних побажань означає, зокрема, що зацікавлені особи мають право вибору і що вони не змушені прийняти громадянство проти їхньої волі. Це положення відповідає практиці держав у цій сфері. Це також узгоджується з принципами загального міжнародного права. Усі випадки правонаступництва держав передбачають передачу території, що неминуче впливає на громадянство тих осіб,

які разом із територією переходять від одного суверенітету до іншого.

Як правило, держави-наступниці прийняли спеціальні закони, що надають громадянство колишнім громадянам держави-попередниці, які продовжували постійно проживати на переданій території. Згідно з цим законодавством, набуття громадянства відбувається автоматично і лише у виняткових випадках за поданням заяви.

Таким чином, усі громадяни держави-попередниці, які дійсно проживають на переданій території – умова приєднання до цієї території є надзвичайно важливою – втрачають громадянство держави-попередниці та набувають громадянство держави-наступниці. З цього випливає, що держава-наступниця може вирішити не надавати своє громадянство громадянам держави-попередниці, які не мають ефективних зв'язків із переданою територією, або тим, хто проживає на цій території з причин державної служби: наприклад, державним службовцям держави-попередниці, члени збройних сил тощо.

Нарешті, принцип недискримінації за такими ознаками, зокрема як етнічне походження, колір шкіри, релігія, мова чи політичні погляди, застосовується як до надання громадянства державою-наступницею, так і до користування тими, хто набуває цього громадянства, усіх прав та інтересів, пов'язаних з цією національністю. Це положення, спрямоване на забезпечення рівності перед законом, перераховує основні форми дискримінації, які заборонені у сфері національності. Слова «зокрема» чітко вказують на те, що перелік заборонених ознак дискримінації не є вичерпним [12, с. 802].

На відміну від правонаступництва держав щодо договорів, архівів і боргів, правонаступництво держав щодо громадянства осіб не було предметом конкретних спроб кодифікації у формі договору, лише деякі питання розглядалися в інших договорах, що стосуються національності у більш загальному плані [13]. Тим не менш, однією з тем кодифікаційної

роботи Комісії міжнародного права ООН стала розробка проектів статей про громадянство фізичних осіб у зв'язку з правонаступництвом держав, які вона підготувала в 1999 році. У преамбулі Проекту статей презюмується, що хоча питання громадянства переважно регулюється внутрішнім правом, компетенція держав у цій сфері може здійснюватися лише в межах, встановлених міжнародним правом. У ключовій статті 1 Проекту викладається головний принцип, з якого випливають інші проекти 27 статей – визнання права на громадянство в конкретному контексті правонаступництва держав: «Будь-яка особа... має право на громадянство принаймні однієї з держав». Однак, можливо, через обмежений успіх попередніх спроб забезпечити підтримку своїх багатосторонніх договорів щодо окремих сфер правонаступництва держав, Генеральна Асамблея ООН у цей час вирішила просто «прийняти до відома» ці проекти статей, і не було прийнято рішення про скликання держав для обговорення прийняття відповідного договору [14, с. 107].

Ортодоксальна позиція міжнародного права полягала в тому, що правонаступництво держави призводить до втрати фізичною особою ідентичності держави-попередниці та отримання громадянства держави-наступниці. Проте аналіз сучасної державної практики показує, що ця позиція є надто простою. У дуже загальних рисах практика показує, що хоча держави зобов'язані брати до уваги бажання відповідних осіб, а також важливі питання, такі як наявні сімейні зв'язки та мета уникнення безгромадянства, точний зміст цих зобов'язань дуже важко визначити.

Таким чином, у ситуації правонаступництва існує низка питань, щодо яких відсутнє міжнародно-правове регулювання – наприклад, чи несуть держави, у разі наявності кількох держав-наступниць, зобов'язання надавати своє громадянство, і чи мають особи законне право вибирати своє громадянство в міжнародному звичаєвому праві. У випадках відокремлення, коли держава-попередниця продовжує існу-

вати, державна практика, здавалося б, підтверджує, що держави-наступниці визнали, що перш ніж вони зможуть надати своє громадянство, особи повинні мати справжній зв'язок із територією держави-наступниці. Згідно з позицією Міжнародного Суду ООН у Справі Нотебома, держава-наступниця, як видається, має юридичне зобов'язання не лише надавати своє громадянство тим, хто проживає на її території, а й особам, які мають відповідний юридичний зв'язок з територією, яка стала частиною держави-наступниці [15]. У випадках розпаду державна практика демонструє, що надання громадянства різними державами- правонаступницями ґрунтується на зв'язку з територією цих держав, найчастіше на попередньому постійному місці проживання [1].

Отже, стосовно конкретного зобов'язання уникати безгромадянства, яке останнім часом було в центрі уваги дослідників прав людини, слід зазначити, що наразі жодні договори

з прав людини не стосуються ані питання правонаступництва держав, ані більш конкретного питання, чи зобов'язана держава-наступниця присвоїти своє громадянство. Насправді, навіть проект статей Комісії міжнародного права ООН про громадянство фізичних осіб у зв'язку з правонаступництвом держав лише передбачає, що відповідні держави повинні вживати «усіх належних заходів» для запобігання тому, щоб особи стали особами без громадянства внаслідок правонаступництва держав, але не розглядає конкретні питання, наприклад, ситуації кількох держав-наступниць, які (якщо не всі) зобов'язані уникати безгромадянства. Подібним чином, Конвенція ООН про скорочення безгромадянства розглядає лише питання позбавлення громадянства, але не розглядає утримання громадянства після правонаступництва, що обов'язково робить конвенцію незастосовною до держав-наступниць.

Анотація

Стаття присвячена розгляду проблеми громадянства населення, порушеного правонаступництвом держав. Вже починаючи з кінця XIX століття це питання отримало широкий розгляд у правовій доктрині, судовій практиці, закріплюється в національному законодавстві держав-наступниць.

Розглянуто Проект статей про громадянство фізичних осіб у зв'язку з правонаступництвом, підготовлений у 1999 р. Комісією міжнародного права ООН. У преамбулі Проекту у вигляді презюмується, що хоча питання громадянства переважно регулюється внутрішнім правом, компетенція держав у цій сфері може здійснюватися лише в межах, встановлених міжнародним правом. У ключовій статті 1 Проекту викладається головний принцип, з якого випливають інші проекти 27 статей – визнання права на громадянство в конкретному контексті правонаступництва держав: «Будь-яка особа... має право на громадянство принаймні однієї з держав» [1].

Зазначається, що на міжнародних форумах все частіше висловлюється думка, що держави, залучені до правонаступництва, несуть позитивні зобов'язання надавати громадянство особам, які мають справжні дієві зв'язки з відповідною територією. Це право на фактичне громадянство, яке виникає в контексті правонаступництва держав, знаходить вираження в кількох останніх міжнародних документах, включаючи Європейську конвенцію про громадянство та Декларацію про наслідки правонаступництва держав для громадянства фізичних осіб.

Стосовно конкретного зобов'язання уникати безгромадянства, яке останнім часом було в центрі уваги дослідників прав людини, зазначається, що наразі жодні договори з прав людини не стосуються ані питання правонаступництва держав, ані більш конкретного питання, чи зобов'язана держава-наступниця присвоїти своє громадянство. Навіть проект статей Комісії міжнародного права ООН про громадянство фізичних осіб у зв'язку з правонаступництвом держав лише передбачає, що відповідні держави повинні вживати «усіх належних заходів» для

запобігання тому, щоб особи стали особами без громадянства внаслідок правонаступництва держав.

Ключові слова: правонаступництво держав, громадянство фізичної особи, безгромадянство, апатрид, набуття громадянства.

Bekhruz H. N., Grushko M. V. Legal succession of states regarding the citizenship of natural persons

The article is devoted to the consideration of the problem of citizenship of the population, violated by the legal succession of states. Since the end of the 19th century, this issue has received wide consideration in legal doctrine, judicial practice, and is enshrined in the national legislation of the successor states.

The draft articles on the citizenship of natural persons in connection with legal succession, prepared in 1999 by the UN International Law Commission, were considered. In the preamble of the Project, it is assumed that although the issue of citizenship is mainly regulated by domestic law, the competence of states in this area can be exercised only within the limits established by international law. The key article 1 of the Project sets out the main principle from which other drafts of 27 articles follow - the recognition of the right to citizenship in the specific context of the succession of states: «Any person... has the right to the citizenship of at least one of the states.»

It is noted that the opinion is increasingly being expressed in international forums that states involved in legal succession have a positive obligation to grant citizenship to persons who have real and effective ties to the respective territory. This right to de facto citizenship, which arises in the context of State succession, finds expression in several recent international instruments, including the European Convention on Nationality and the Declaration on the Implications of State Succession for the Citizenship of Individuals.

With regard to the specific obligation to avoid statelessness, which has recently been the focus of human rights researchers, it is noted that currently no human rights treaties address either the issue of state succession or the more specific question of whether a successor state is obliged to assign its nationality. Even the UN International Law Commission's draft articles on the nationality of natural persons in relation to State succession only provide that the States concerned must take «all appropriate measures» to prevent individuals from becoming stateless as a result of State succession.

Key words: legal succession of states, citizenship of an individual, statelessness, acquisition of citizenship.

Список використаних джерел:

1. Draft Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States. International Law Commission. UN Doc. A/54/10. Apr. 3, 1999. URL: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_54_10.pdf.
2. Віденська конвенція про правонаступництво держав щодо договорів від 23.08.1978 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_185#Text.
3. Віденська Конвенція про правонаступництво держав щодо державної власності, державних архівів та державних боргів від 08.04.1983 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU83K04U?an=489>.
4. Статут Організації Об'єднаних Націй від 26.04.1945 року URL: https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf.
5. Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws from 12 April 1930. The Hague. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20179/v179.pdf>.

6. Proposed amendments to the naturalization provision of the constitution of Costa Rica. Advisory opinion OC-4/84 of January 19, 1984. Inter-American court of human rights. URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_ing.pdf.
7. Advisory Opinion No. 4. Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco, 4. Permanent Court of International Justice. 7 February 1923. URL: <https://www.refworld.org/cases,PCIJ,44e5c9fc4.html>.
8. Mikulka Vclav. First Report on State Succession and Its Impact on the Nationality of Natural and Legal Persons, International Law Commission, Forty-seventh Session. U.N. Doc. A/CN.4/467. 1995. URL: <https://www.legal-tools.org/doc/b37d1b/pdf/>.
9. Ian Brownlie. The Relations of Nationality in Public International Law. *39 British Year Book of International Law*. 1963. P. 284–364.
10. Конвенція про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text.
11. Конвенція про статус апатридів від 28 вересня 1954 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_232#Text.
12. Sarvarian Arman. Codifying the Law of State Succession: A Futile Endeavour? *European Journal of International Law*. Vol.27(3). 2016. P.789-812.
13. The European Convention on Nationality of 1997. URL: <https://rm.coe.int/168007f2c8>.
14. Pronto Arnold, Wood Michael. The International Law Commission 1999–2009. Volume IV: Treaties, Final Draft Articles, and Other Materials. 2010. 890 p.
15. Nottebohm case (Liechtenstein v. Guatemala). Judgment of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. URL: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/18/12321.pdf>.