

## ПРАВОПРЕЕМСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ПО ВОПРОСАМ ГРАЖДАНСТВА ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ\*

*Т.Н. МИХАЛЕВА, преподаватель кафедры международного права БГУ ©*

После распада СССР бывшие советские республики оказались перед необходимостью урегулирования множества проблем, связанных с правопреемством. В контексте вопросов гражданства речь шла об утрате бывшими гражданами СССР советского гражданства и о предоставлении им государствами – равными правопреемниками Советского Союза своего гражданства на основании определенных критериев. В статье рассматривается белорусское законодательство, регулирующее вопросы предоставления гражданства в связи с правопреемством после распада Советского Союза, с точки зрения соответствия международно-правовым стандартам в этой области. Автор предлагает анализ некоторых закономерностей развития процесса правопреемства в отношении гражданства физических лиц, которые можно проследить, в частности, на примере Республики Беларусь. В статье исследуются этапы, процедуры, критерии предоставления белорусского гражданства.

Первый закон о гражданстве в Республике Беларусь был принят 18 октября 1991 года и введен в действие 12 ноября 1991 года. Его содержание свидетельствует о том, что разработчики стремились учесть интересы лиц, постоянно проживавших на территории бывшей БССР, или имевших иного рода связь с белорусской территорией. Далее в документ вносились изменения и дополнения, издавались подзаконные акты, касающиеся вопросов гражданства. Закон о гражданстве Республики Беларусь 1991 года (с изменениями и дополнениями) можно признать одним из самых гуманных на постсоветском пространстве [1, с.193]. Однако он не был лишен изъянов и недостатков, которые неизбежны при решении таких серьезных и сложных вопросов в условиях драматически скорой смены событий.

В 2002 году был принят новый Закон о гражданстве Республики Беларусь, соответствующий требованиям времени. В этой связи Закон о гражданстве от 18 октября 1991 года, а также ряд иных нормативно-правовых актов, имевших к нему непосредственное отношение, были признаны утратившими силу. 31 мая 2006 года Палатой представителей был принят проект Закона Республики Беларусь о внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» 2002 года.

В целях наиболее полного раскрытия затрагиваемых далее вопросов проанализируем как Закон 1991 года, так и Закон 2002 года, а также ряд иных нормативно-правовых актов, затрагивающих вопросы гражданства, и проект изменений в Закон о гражданстве 2006 года, поскольку правопреемство – это процесс, протяженность которого во времени не ограничивается моментом

фактической смены суверенитета над территорией.

Правопреемство по вопросам гражданства условно можно разделить на несколько этапов, каждому из которых соответствуют определенные цели и, соответственно, различные законодательные меры. При появлении нового государства-правопреемника (в нашем случае – Республики Беларусь) это, во-первых, определение первоначальной группы граждан, во-вторых, изменение сроков и введение дополнительных процедур приобретения и утраты гражданства в порядке правопреемства, а также изменение (путем введения ограничительных или, наоборот, расширительных условий) требований к лицам, получающим гражданство в порядке правопреемства, и, в-третьих, завершающий этап правопреемства. Последний обычно сопровождается принятием нового закона о гражданстве (или иного акта, в зависимости от сложившейся правовой традиции и системы), в котором возможность приобретения гражданства в порядке правопреемства отсутствует либо существует для весьма узкой группы лиц. Как правило, для первого этапа правопреемства в отношении гражданства характерна процедура автоматического предоставления гражданства, для второго – процедуры регистрации и определения принадлежности к гражданству, а для третьего – предоставление гражданства в упрощенном порядке.

При определении первоначальной группы граждан в 1991 году был использован так называемый «нулевой вариант» – предоставление гражданства всем лицам, проживающим в государстве на момент провозглашения независимости или принятия закона о гражданстве (как в Республике

\* Статья поступила в редакцию 18 января 2007 года.

Беларусь). При подобном решении вопросов предоставления гражданства государство выходит за рамки правопреемства в отношении гражданства, как такового, поскольку речь идет о включении в группу лиц, автоматически приобретающих гражданство, не только граждан государства-предшественника, соответствующих определенному критерию, но *всех* лиц, удовлетворяющих такому критерию. Такой подход широко распространен в практике государств [2, с.45], но при его использовании необходимо либо предусмотреть определенный период времени, в течение которого лица могут заявить о своей принадлежности к гражданству [3, с.282–283], либо сделать ссылку на то, что автоматическое приобретение гражданами возможно «при условии, что они официально не отказались от гражданства заинтересованного государства» [4, с.11]. Иными словами, речь идет о соблюдении права выбора, позитивной или негативной опции, что соответствует статье 15 Всемирной декларации прав человека 1949 года, в которой провозглашается *право* каждого на гражданство.

Закон Республики Беларусь о гражданстве 1991 года, решивший судьбу государственной принадлежности миллионов белорусов и иных граждан бывшего СССР, проживающих на белорусской территории, был признан либеральным многими учеными [5, с.31]. О привлекательности и относительной доступности белорусского гражданства для граждан бывшего СССР говорят и цифры, констатирующие приобретение и выход из гражданства уже в первые годы независимости [6, с.10]. По материалам исследований, представленным белорусским юристом Л.А. Васильевой на семинаре «Вопросы миграции», данные МВД Республики Беларусь позволяют говорить о въезде на территорию Беларуси с целью постоянного проживания в период с 1991 года по 2001 год около 18000 лиц без гражданства из стран СНГ, из них две трети имели в качестве основной причины миграции отсутствие гарантий их прав, связанных с предоставлением гражданства бывшими республиками СССР\*. Как отмечает другой белорусский юрист А.В. Мицкевич, «положения законодательства о гражданстве Республики Беларусь свидетельствуют о заинтересованности республики в создании условий для возвращения своих бывших граждан и их потомков на родину, причем, прежде всего из государств, ранее бывших республиками СССР» [6, с.59].

В Законе 1991 года при определении первоначальной группы граждан был использован критерий постоянного места жительства (ст. 2 п. 1). В качестве альтернативы в ситуации распада федеративного государства в практике государств (один из современных примеров – распад Чехо-

словакии) при решении вопросов гражданства встречается также использование критерия внутреннего гражданства субъекта федерации. Несмотря на существование в бывшем СССР внутриреспубликанского гражданства, большинством из новых государств также были избраны иные критерии – критерий постоянного места жительства (формально-территориальный), критерий национального происхождения, критерий территориального происхождения и другие. Критерий постоянного места жительства в целом признается в международно-правовых актах в качестве основного принципа при предоставлении гражданства в ситуациях правопреемства (ст. 5 ч. 1 и ч. 2 Проекта статей Комиссии международного права ООН по гражданству физических лиц в связи с правопреемством государств (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/153 2001 г.) (далее по тексту – Проект статей КМП) [7]; ст. 8.а, 9.б, 10.а, 11.а Венецианской Декларации о последствиях правопреемства в отношении гражданства физических лиц 1996 г. [8], ст. 18b Европейской конвенции о гражданстве 1997 г. [9], хотя и в белорусском законодательстве, и в международных актах есть свои особенности толкования этого критерия и нюансы по его применению. Так, постановлением Верховного Совета о введении в действие Закона о гражданстве Республики Беларусь 1991 года была расширена сфера применения этого закона путем отнесения определенной группы лиц, которые временно находились за пределами страны, к категории постоянно проживающих на территории Республики Беларусь. Эта категория была расширена за счет лиц, временно выехавших за пределы Республики Беларусь в связи с: призывом на действительную срочную военную службу; призывом офицеров из запаса на действительную военную службу на срок до 3 лет; трудовыми, служебными отношениями, обучением, лечением, направлением на работу за границу; помещением на воспитание в государственные детские учреждения, к родственникам, опекуну, попечителю, выполнением обязанностей опекуна или попечителя.

Что касается первых трех категорий, то распространение на них действия Закона о гражданстве является, безусловно, положительным моментом, поскольку для практики государств обычно, и это нашло подтверждение в международно-правовых актах [8, с.13–14], что при правопреемстве государства не обязаны предоставлять свое гражданство лицам, находящимся на их территории в служебных целях, в качестве военнотрудового и тому подобное. Следовательно, без такой оговорки в белорусском законодательстве, многие военнотрудовые и иные лица могли бы оказаться апатридами. Что касается

\* Из устного выступления Л.А. Васильевой, доцента Академии МВД Республики Беларусь, по теме «Правовое и организационное обеспечение миграции на территории Республики Беларусь» на семинаре «Вопросы миграции», Минск, 26 февраля 2004 года.

последней категории, а именно – детей, то такое положение свидетельствует о стремлении реализовать на практике норму Конвенции о правах ребенка 1989 года о том, что «государства-участники обязуются уважать право ребенка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство...» (ст. 16) [3, с.16].

В то же время, этим же постановлением в круг лиц, постоянно проживающих на территории Республики Беларусь (на день вступления Закона о гражданстве 1991 г. в силу – 12 ноября 1991 г.) включались такие категории лиц, как проходившие срочную военную службу на территории республики и оставшиеся здесь на постоянное жительство после демобилизации, прибывшие в Беларусь на работу до вступления в силу Закона.

С критерием постоянного проживания на определенной территории (в данном случае – на территории Республики Беларусь) белорусское законодательство связывает еще одну возможность для лица иметь гражданство Республики Беларусь в порядке правопреемства – определение принадлежности к белорусскому гражданству. Как следует из самого понятия «определение принадлежности к гражданству», эта процедура не относится к способам приобретения гражданства, а скорее представляет собой установление факта. Эта процедура довольно проста, необременительна и позволяет большому количеству лиц реализовать свое право на гражданство, а Республике Беларусь выполнить свои обязательства в отношении гражданства при правопреемстве.

Согласно пункту 40 Инструкции о порядке оформления органами внутренних дел материалов по вопросам гражданства Республики Беларусь [11] до 1 января 2004 года определению принадлежности к гражданству Республики Беларусь подлежит широкий круг лиц: лица, выписанные с прежнего места жительства за пределами Республики Беларусь до 12 ноября 1991 года и фактически проживавшие в Республике Беларусь, но по каким-либо причинам не прописанные постоянно (либо прописанные временно) на указанную дату (п. 40.2), лица, призванные на срочную военную службу за пределами Республики Беларусь, проходившие ее на территории Республики Беларусь на 12 ноября 1991 года и оставшиеся на постоянное жительство, а также лица, прибывшие в Республику Беларусь на учебу до 12 ноября

1991 года, не имевшие прописки или имевшие временную прописку, а после окончания учебы получившие направление на работу и оставшиеся на постоянное жительство в Республике Беларусь (п. 40.3); лица, подтвердившие в судебном порядке факт своего постоянного проживания на территории Республики Беларусь на 12 ноября 1991 года (п. 40.4); лица, постоянно проживавшие в Республике Беларусь, осужденные до 12 ноября 1991 года и отбывавшие наказание на 12 ноября 1991 году за пределами республики (п. 40.5). Органами внутренних дел составляется заключение о принадлежности лица к гражданству Республики Беларусь, и при положительном заключении выдается справка, на основании которой лицо получает паспорт гражданина Республики Беларусь.

Кроме того, Республика Беларусь уделяет внимание вопросу предоставления гражданства лицам, родившимся за пределами республики, но имеющим национальные корни (так называемый критерий территориального происхождения). В законе 1991 года с последующими изменениями и дополнениями для такой группы лиц был предусмотрен особый порядок принятия в гражданство, значительно упрощенный. Критерий территориального происхождения используется в качестве дополнительных, «желательных» критериев для предоставления гражданства государства-преемника во второй части проекта статей КМП, в статье 18 п. 2d Европейской конвенции о гражданстве 1997 года, п. 9a и 10b Венесуэльской Декларации 1996 года, п. 4b, 5a Руководства СЕ для государств в сфере гражданства и правопреемства от 1996 года [12].

Закон Республики Беларусь о гражданстве 2002 года также не оставляет без внимания вопросы предоставления гражданства гражданам бывшего СССР [13]. Так, в качестве мер, характерных для завершающего этапа правопреемства по вопросам гражданства, законом предусмотрен упрощенный порядок приобретения гражданства некоторым категориям лиц, связанным определенным образом с перешедшей в порядке правопреемства территорией. В статье 15 лицам, состоявшим «в гражданстве бывшего СССР, при условии, что они родились либо постоянно проживали на территории Республики Беларусь до 12 ноября 1991 года», а также их супругам (состоявшим в гражданстве бывшего СССР) и их

При этом по каким-то причинам законодательством Республики Беларусь предусмотрено, что родившиеся за пределами Республики Беларусь и проживавшие не на ее территории до 12 ноября 1991 года супруги лиц, родившихся или проживавших на территории Республики Беларусь до указанной даты и приобретших гражданство в порядке регистрации, при постоянном проживании за пределами Беларуси «могут ходатайствовать о приобретении белорусского гражданства в порядке регистрации лишь в том случае, если брак зарегистрирован до момента приобретения супругом (супругой) гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации» (постановление Министерства иностранных дел Республики Беларусь от 24 февраля 2003 г. №6/1 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения органами дипломатической службы вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., №28, 3/9172). Между тем, что касается регламентации вопросов приобретения гражданства супругами, то уже в 1977 году в своей резолюции 77 (12) о гражданстве супругов, имеющих разное гражданство, Комитет министров Совета Европы рекомендовал предоставлять более благоприятный режим в целях содействия приобретению гражданства супруга(-и) без каких бы то ни было ограничений.

потомкам предоставляется право приобрести гражданство Республики Беларусь в порядке регистрации. Аналогичное право приобретения гражданства и корреспондирующая ему обязанность государства предоставления гражданства в упрощенном порядке отдельным категориям лиц закреплены в Европейской конвенции о гражданстве 1997 года (п. 4 ст. 6).

В соответствии с законодательством Республики Беларусь (ст. 34 Закона о гражданстве Республики Беларусь 2002 г.) упрощенная форма приобретения гражданства в порядке регистрации выражается в том, что срок рассмотрения заявлений о приобретении гражданства в порядке регистрации не должен превышать двух месяцев, что на десять месяцев короче срока рассмотрения при обычной процедуре. Также, согласно статье 32 Закона и пунктов 4, 39 Инструкции о порядке рассмотрения органами дипломатической службы вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, вопросы приобретения гражданства в порядке регистрации в отношении лиц, постоянно проживающих за пределами Республики Беларусь (в т.ч. и в отношении вышеуказанной категории лиц), могут разрешаться по существу органами дипломатической службы Республики Беларусь за рубежом. Причем отрадно, что белорусский законодатель с пониманием подошел к вопросу предоставления документов, подтверждающих факт проживания на территории бывшей БССР.

Учитывая драматизм событий, при которых зачастую происходит правопреемство, можно предположить вероятность утери основного документа (например, паспорта с отметкой/штампом о прописке), подтверждающего такой факт. Пунктом 39.5 части 2 вышеупомянутой Инструкции, а также пунктом 22.3 части 2 Инструкции о порядке оформления органами внутренних дел материалов по вопросам гражданства Республики Беларусь [11] предусмотрен довольно широкий, не закрытый перечень возможных документов, указывающих (в т.ч. «косвенно») на «проживание заявителя на территории Республики Беларусь до указанной даты». Эти правила направлены на упрощение процедуры приобретения гражданства бывшими гражданами СССР – выходцами из Беларуси и соответствуют положениям, предложенным Рабочей группой экспертов по гражданству в проекте Дополнительного Протокола к Европейской Конвенции о гражданстве 1997 года. Как справедливо отмечает Е.С. Смирнова, в отношении Закона 1991 года, что применимо и к Закону 2002 года, «рекомендации Европейской конвенции о гражданстве, содержащиеся в п. 4 ст. 6, в белорусском Законе выполнены» [14, с.59].

Проект дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь о гражданстве, внесенный Президентом Республики Беларусь и принятый Палатой представителей 31 мая 2006 года, касается

и положений о принятии в гражданство в связи с правопреемством Республики Беларусь [15]. Статьей 15 Закона о гражданстве Республики Беларусь 2002 года – о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации – предложено изложить в следующей редакции: «Любое лицо, достигшее 18-летнего возраста, постоянно проживающее на территории Республики Беларусь, состоявшее в гражданстве бывшего СССР и не состоявшее в гражданстве Республики Беларусь, отвечающее требованиям абзацев второго, третьего и шестого части первой статьи 14 настоящего Закона, вправе обратиться с заявлением о приобретении гражданства Республики Беларусь в порядке регистрации, если оно:

*родилось либо постоянно проживало на территории Республики Беларусь до 12 ноября 1991 года; является супругом (супругой) лица, которое приобретает гражданство Республики Беларусь в порядке регистрации по основанию, предусмотренному абзацем вторым настоящей части;*

*является потомком лица, которое приобретает, приобрело либо могло приобрести гражданство Республики Беларусь в порядке регистрации по основанию, предусмотренному абзацем вторым настоящей части.»*

Как видим, данная редакция статьи носит более подробный, уточненный характер, не изменяя норму существенно, но избавляя от разночтений. Отличия от ныне действующего порядка приобретения гражданства в порядке регистрации в свете правопреемства Республики Беларусь следующие: во-первых, в соответствии с вносимыми проектом изменениями круг лиц, которые вправе обратиться с заявлением о принятии в гражданство Республики Беларусь в порядке регистрации сужается за счет лиц, не проживающих постоянно на территории Республики Беларусь. Во-вторых, указанные лица должны соответствовать, и это полагаем совершенно обоснованным некоторым требованиям: взять на себя обязательство соблюдать и уважать Конституцию Республики Беларусь и иные акты законодательства Республики Беларусь; знать один из государственных языков Республики Беларусь в пределах, необходимых для общения; не иметь гражданства, либо утрачивать гражданство иностранного государства в случае приобретения гражданства Республики Беларусь, либо обратиться с заявлением о прекращении имеющегося у него гражданства иностранного государства (за исключением случаев, когда прекращение гражданства иностранного государства невозможно по независящим от заинтересованного лица причинам).

Таким образом, сегодня Республика Беларусь находится на завершающем этапе правопреемства по вопросам гражданства физических лиц. На протяжении всего процесса правопреемства белорусское законодательство в отношении гражданства

физических лиц активно разрабатываются и являются достаточно эффективным. Оно было и остается направленным на соблюдение прав индивидов, максимально учитывает их интересы. В законодательстве Республики Беларусь, как в государстве-преемнике СССР, при решении вопросов гражданства были использованы различные критерии и процедуры, в целом соответствующие международно-правовым стандартам в этой области.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Vashkevich, A. Citizenship of the Republic of Belarus: Citizenship and State Succession. Proceedings of the Seminar on State Succession and Nationality held in Vilnius, May 1997 // Strasbourg: Council of Europe publishing Science and Technique of Democracy, 1998. №21. P. 186-193.
2. Bloed, A. Citizenship Issues and the OSCE High Commissioner on National Minorities // Citizenship and Nationality Status in the New Europe / Ed. by S. O'Leary, T. Tiilikainen. London: The Institute for Public Policy Research. Sweet & Maxwell, 1998. P. 39-52.
3. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь / Г.А. Василевич. Минск: Книжный дом Интерпресссервис, 2003.
4. Civil and Political Rights in Croatia. The HRW Report. October, 1995. [Electronic resource] // Human Rights Watch/Helsinki. Mode of access: <<http://www.hrw.org/reports/pdfs/c/croatia/croatia95o.pdf>> Date of access: 05.01.2006.
5. Мицкевич, А.В. Комментарий законодательства государств-участников СНГ о гражданстве. М.: Юрид. литература, 1996.
6. Самусев, В. О гражданстве Республики Беларусь / В. Самусев // Юстиция Беларуси. 1998. №2. С. 18-21.
7. 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/protect/PROTECTION/3dc7cc793.pdf>. Date of access 21.01.2006.
8. Declaration on the consequences of State Succession for Nationality of Natural Persons. The Venice Commission Report and the Commentary // Strasbourg: Council of Europe publishing Science and Technique of Democracy, 1998. №23.
9. Европейская конвенция о гражданстве [Электронный ресурс] // Портал «Права человека в России». Режим доступа: [http://www.hro.org/docs/ilex/coe/ets166/index\\_1.php](http://www.hro.org/docs/ilex/coe/ets166/index_1.php). Дата доступа: 21.06.2006.
10. Конвенция о правах ребенка // Сборник нормативных документов «Законодательные основы в области помощи детям с психофизическими особенностями в развитии». Минск, 2000. С. 13-34.
11. Об утверждении Инструкции о порядке оформления органами внутренних дел материалов по вопросам гражданства Республики Беларусь: постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь, 23 января 2003 г., №16 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. №20. 8/9099.
12. Guidelines for State Practice in the field of Nationality and State Succession. Strasbourg, 23 April 1996. [Electronic resource] // Council of Europe. Venice Commission. Mode of access: [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-NAT\(1996\)001rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-NAT(1996)001rev-e.asp). Date of access: 21.01.2006
13. О гражданстве Республики: Закон Республики Беларусь, 1 августа 2002 года, №136-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 88. 2/885.
14. Смирнова, Е.С. Соотношение закона о гражданстве Республики Беларусь 1991 г. и Европейской конвенции о гражданстве 1997 г. / Е.С. Смирнова // Юстиция Беларуси. 1999. №3. С. 55-59.
15. О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь»: Закон Республики Беларусь, 22 июня 2006 г., №129-3// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. №106. 2/1231.

## SUMMARY

The ex-Soviet republics, including the Republic of Belarus, faced the necessity to regulate a lot of problems connected to state succession after the USSR dissolution. In the context of nationality matters, the order of the loss of nationality by the ex-Soviet citizens and the process of granting nationality to them by the state-successors of the Soviet Union up to different criteria turned to be quit problematic. The article examines belarussian legislation regulating the questions of granting nationality with regard to the succession after the collapse of the Soviet Union, in the view of its correspondence to international legal standards in this sphere. Also, the author proposes to analyze some rules of evolution of the process of state succession relating the nationality of natural persons, which could be followed, in particular, by the example of the Republic of Belarus. The article explores the stages, the procedures and the criteria of granting of nationality of the Republic of Belarus in the situation of state succession.