

ПОЛИТИКА И ПРАВО

А.А. ГАЛУШКИН,
старший преподаватель
кафедры судебной власти,
правоохранительной
и правозащитной деятельности
Российского университета
дружбы народов

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПО ВОПРОСАМ ГРАЖДАНСТВА И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СТРАН СНГ

Нормы международно-правового законодательства о гражданстве свидетельствуют о том, что наиболее полная реализация прав человека связана с наличием у него гражданства определенного государства. В свою очередь, государство обязано соблюдать нормы тех международно-правовых документов, которые им ратифицированы.

Ключевые слова: международные стандарты, права человека, гражданство, миграция, двойное гражданство, иммиграция.

A.A. GALUSHKIN,
senior teacher of chair
of judicial authority,
law-enforcement and human rights
activity of the Russian university
of friendship of the people

THE INTERNATIONAL STANDARDS CONCERNING NATIONALITY AND THEIR REALIZATION IN THE LEGISLATION OF CIS COUNTRIES

Standards of the international legal legislation on nationality testify that the fullest realization of human rights is connected with existence of nationality of a certain state at it. In turn, the state is obliged to observe standards of those international legal documents which are ratified by it.

Keywords: international standards, human rights, nationality, migration, dual citizenship, immigration.

Миграция людей, как социально-экономическое явление, весьма чувствительна к происходящим в стране и за рубежом переменам. Для реализации ее компенсирующей роли в преодолении кризисных явлений в сфере демографии наиболее интенсивные потоки мигрантов присущи процессам иммиграции, внешней трудовой миграции, расселения, вынужденной миграции, а также нелегальной миграции. Набирает также силу процесс добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, преимущественно из государств – участников СНГ.¹ К концу 2013 г. прогнозируется прибытие в страну около 280 тыс. человек.

В этой связи приобретает все большую значимость правовое регулирование основных гражданских прав и свобод в соответствии с признанными Россией международными правовыми актами. Вместе с тем конституционно-правовой механизм приобретения российского гражданства гражданами государств – участников СНГ требует своего дальнейшего совершенствования. Так, по

¹ См.: Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Утверждена Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 согласно нормам Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и аналогичными правовыми актами государств – участников СНГ, граждане (жители) которых составляют основной контингент лиц, ходатайствующих о приобретении российского гражданства.

мере становления институтов гражданства на постсоветском пространстве обозначились противоречия между некоторыми

Более того, вопреки признанной международной практике урегулирования вопросов гражданства в условиях правопреемства государств посредством межгосударственных договоров, такие договоры либо не были заключены, либо были проигнорированы (Эстония, Латвия). Заключенные позднее договоры о двойном гражданстве (с Туркменией и Таджикистаном) и об упрощенном порядке приобретения гражданства (Белоруссия, Казахстан, Киргизия) остроту возникших противоречий не сняли.

Особое значение для государств – участников СНГ имеют региональные нормы, вытекающие из международных договоров и решений, а также принимаемые ими в рамках Содружества. В частности, к основным из действующих документов относится Рекомендательный законодательный акт «О согласованных принципах регулирования гражданства», одобренный Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ.

На внутригосударственном уровне, с 6 февраля 1992 г. до 1 июля 2002 г. вопросы изменения гражданства в Российской Федерации регулировал Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 г. № 1948-1. Однако указанный Закон разрабатывался еще в СССР без учета последовавших затем изменений государственности, из-за чего его отдельные

положения не корреспондировались с соответствующими положениями Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г. Поэтому законодателем неоднократно вносились изменения и дополнения в базовый Закон.²

Определенное понимание стран СНГ относительно политики России в отношении своих соотечественников имеется и основано на том, что национальные интересы России предполагают социально-политическую стабильность новых независимых государств, а стратегической линией России должно быть содействие в скорейшей и полной их интеграции в политико-правовое пространство государств пребывания, создание условий для сохранения ими своей русской культурной идентичности, говоря словами Президента России, своей принадлежности к «русскоязычному миру», «русской цивилизации», причем вне зависимости от их этнической или религиозной принадлежности. К этому пониманию наша страна пришла не сразу, ей пришлось пройти несколько этапов становления государственной политики в отношении соотечественников.³

Демократические процессы, происходящие во всем мире, постепен-

ное сближение и интеграция различных государств ставят вопрос о необходимости пересмотра традиционных представлений об институте гражданства как атрибутивно принадлежащем отрасли конституционного (государственного) права⁴. Так, сложившаяся международно-правовая практика дает основание для научно-теоретических изысканий в рассматриваемой области. По мнению С.С. Кишкина, специфическая связь гражданства является политической, так как входит в сферу двух дисциплин: государственного и международного права⁵.

Возникновение коллизий приводит к спорам между государствами, и для их цивилизованного решения заключаются международные договоры. При условии соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права международные договоры являются эффективным средством предотвращения споров между конкретными государствами, заключившими договор.

Значение гражданства в международном праве не оставалось неизменным на протяжении истории. Развитие международно-правового института гражданства, как и других норм международного права, касающихся статуса личности, происходило вместе с развитием межгосударственных отношений, с ростом перемещения населения, что, в свою оче-

² Цит. по: *Боронина Е.Ю.* Конституционно-правовой механизм приобретения российского гражданства гражданами государств - участников СНГ / Дисс. канд. юрид. наук. - М., 2007. - С. 3-4.

³ См.: *Шамилева Л.Л.* Моделирование миграций населения в районе: Автореф. дисс ... канд. эконом. наук. М. 1975. С. 17.

⁴ См.: *Варлен М.В.* Гражданство: Россия и СНГ: учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2010. С. 7.

⁵ См.: *Кишкин С.С.* Советское гражданство. М., 1925. С. 3.

редь, увеличивало вероятность споров между государствами, касающихся правового положения конкретных лиц или определенных групп населения.⁶ Говоря о пути разрешения такого рода споров, В.М. Гессен писал: «Не подлежит никакому сомнению, что прямой и кратчайший путь, ведущий к указанной цели, – путь международных соглашений».⁷

Попытка универсальной кодификации вопросов гражданства впервые была принята на Гаагской конференции по кодификации международного права 1930 г., на которой была принята Конвенция по некоторым вопросам, относящимся к коллизиям законов о гражданстве. Конвенция подтвердила суверенное право государств определять круг своих граждан и обязала другие государства уважать это право в той мере, в какой оно соответствует международному праву и обычаям, а также общепризнанным принципам международного права; закрепила принцип равноправия гражданства различных государств и отрицания двойного гражданства; отвергла правомерность защиты государством бипатридов перед государством, гражданством которого лицо также обладает, и другое.

Сейчас отмечается тенденция интенсивности процессов взаимопроникновения и влияния друг на друга международного и внутригосударственного права.

⁶ См.: *Кутафин О.Е.* Российское гражданство. М., 2004. С. 195.

⁷ См.: *Гессен В.М.* Подданство, его установление и прекращение. С. 394–395.

С одной стороны, именно внутреннее право определяет позицию государства на внешнеполитической арене и, соответственно, обуславливает развитие международного права. Как отмечает А.Б. Аксенов, гражданство регулируется внутренним законодательством государства и именно это определяет круг лиц, которые должны или не должны являться его гражданами. Так происходит и в случаях правопреемства государств, так как внутреннему праву государства-предшественника надлежит определить, кто утратил его гражданство в результате данного изменения, а внутреннее право государства-преемника определяет лиц, приобретших его гражданство.⁸

С другой стороны, в последнее десятилетие по некоторым крупным блокам общественных отношений, регулируемых как национальным, так и международным правом, влияние последнего стало резко возрастать, что проявилось и в сфере разработки новых правовых принципов в этих областях, и в сфере разработки более совершенных механизмов реализации таких норм и принципов.⁹

⁸ См.: *Аксенов А.Б.* Роль международного права в регулировании вопросов гражданства. Современные проблемы развития международного и конституционного права. Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана. Казань, 2008. С. 13.

⁹ К основным задачам в области обеспечения национальной безопасности относится обеспечение на территории России личной безопасности человека и гражданина, его конституционных прав и свобод.

Несмотря на многоуровневые интеграционные связи между странами СНГ: общие (для всех государств - участников), интегрированные (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия), высший уровень сближения (Беларусь и Россия), интеграция по вопросам гражданства характерна для всех уровней связей и учитывает особенности развития стран СНГ и интересы их граждан.¹⁰

Современный этап развития института гражданства характеризуется закономерным становлением новой российской государственности, внятным конституционным регулированием вопросов гражданства с учетом положений Концепции национальной безопасности страны. Другие закономерности развития составляют: необходимость повсеместной (в стране и за рубежом) защиты прав и свобод человека и гражданина; четкое следование нормам международного сотрудничества (в 1997 г. Российской Федерацией подписана Европейская конвенция о гражданстве, что явилось дополнительным стимулом к принятию нового законодательства о российском гражданстве); последовательное усовершенствование действующих правовых норм в соответствии со складывающимися в стране условиями (упрощение сроков приобрете-

ния российского гражданства отдельными категориями мигрантов).

К наиболее выраженным коллизиям в законодательстве следует отнести существенные изменения в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ. В частности, несмотря на то, что Закон вступил в силу с 1 июля 2002 г., ряд изменений и дополнений к нему были внесены Федеральным законом уже 14 ноября 2003 г. №151.¹¹

Таким образом, исследование проблемных вопросов организационно-правового механизма приобретения российского гражданства гражданами государств – участников СНГ с целью его дальнейшего совершенствования имеет значимость для укрепления демократических начал на национальном и международном уровнях. Кроме того, несомненна роль института гражданства как важнейшего инструмента государства для формирования его эффективной социально-политической структуры с учетом политико-экономических, демографических и миграционных интересов.

Международное право в определенной степени оказывает влияние и на содержание гражданства. Это влияние может быть негативным и позитивным. Негативное влияние, по мнению С.В. Черниченко, заключается в том, что установленные права и

См.: Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24).

¹⁰ См.: *Смирнова Е.С.* Международно-правовые проблемы гражданства стран СНГ и Балтии в свете европейского опыта. М., 1999. С.214.

¹¹ Вскоре изменения были внесены и в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства, утвержденного Указом Президента РФ от 31 декабря 2003 г. № 1545.

обязанности между государством и иностранными лицами и между государством и его гражданами, которые противоречат общепризнанным принципам международного права, недопустимы. Ряд авторов указывает на негативную роль международного права в вопросах гражданства, имея в виду, что общие принципы международного права в указанных вопросах ограничивают дискреционные полномочия государства.

Позитивное влияние – государства должны с точки зрения международного права предоставить своим гражданам основные права и свободы.¹² Хотя государства и регулируют все вопросы приобретения или утраты гражданства по их усмотрению, это не означает, что они могут игнорировать общепризнанные международно-правовые принципы в области регулирования гражданства и устанавливать порядок и критерии его приобретения (утраты) произвольно. Я. Броунли отмечает: «Существует общая обязанность приводить внутренне право в соответствие с международно-правовыми обязательствами».

Задачей международного права является установление правил, которые государства в случае их участия в тех или иных специальных международных соглашениях должны соблюдать при внутреннем регулировании гражданства, а целью – оказание помощи данным государствам в решении проблем распределения между ними физических лиц. Правовое содержание и значение ин-

ститута гражданства дает основание для вывода о регламентации данного института нормами трех отраслей права: государственного, административного и международного.

Международное право по своей сущности является межгосударственным и не регулирует непосредственно поведение конкретных лиц. Физические лица не могут быть его субъектами. Тем не менее, международное право оказывает существенное влияние на их правовое положение. Это влияние проявляется в том, что государство, действуя во исполнение своих международно-правовых обязательств или реализуя свои права международного характера, наделяет индивидов, находящихся в пределах его юрисдикции, определенными правами и обязанностями, предусмотренными в актах международного законодательства. В этом контексте можно говорить о статусе гражданина в международном праве.

Чаще всего межгосударственные права и обязанности, осуществление которых оказывает влияние на положение индивидов, связаны с их гражданством. Иначе говоря, индивид может, к примеру, воспользоваться преимуществами, вытекающими из норм международного права, через свое государство в качестве его гражданина. Поэтому, характеризуя положение личности в международно-правовых отношениях, надо в первую очередь обратиться к вопросам гражданства.

Общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся вопросов гражданства, не-

¹² См.: Аксенов А.Б. Указ. соч. С. 17.

посредственно не регулируют эти отношения. Они лишь устанавливают правовые рамки, в пределах которых каждое государство регулирует собственное гражданство, не затрагивая суверенитет другого государства. Значение международно-правового регулирования вопросов гражданства в нашей стране особенно возросло после признания приоритета правил международного договора над правилами, установленными отечественным законодательством.¹³ Уже в Законе о гражданстве СССР 1978 г. указывалось, что если международным договором, в котором участвует СССР, установлены иные правила, чем те, которые содержались в законе, то применяются правила международного договора. Аналогичные положения содержались и в Законе о гражданстве СССР 1990 г. (ст. 51).

Все большее значение в советском законодательстве стало уделяться регламентации отношений, характеризующихся обстоятельствами международного происхождения, но принадлежащих к области внутрисоветского права, что свидетельствовало о возрастании роли подобных отношений в этой сфере.¹⁴

¹³ Подробнее об этом см.: *Бояре Ю.Р.* Гражданство в международном и внутреннем праве. Рига, 1981; *Он же.* Вопросы гражданства в международном праве. М., 1986.

¹⁴ Подробнее см.: *Рубанов А.А.* Основные коллизионные вопросы советского законодательства о гражданстве // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 48-55.

Конституция РФ закрепила положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы и что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15). Вслед за Конституцией Закон о гражданстве 2002 г. устанавливает (ст. 2), что вопросы гражданства Российской Федерации регулируются Конституцией, международным договором Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Конкретным примером имплементации международных норм и принципов служит рекомендательный нормативно-правовой акт «О согласованных принципах регулирования гражданства», одобренный Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ.¹⁵

Ассамблея призвала государства – участников Содружества использовать положения, закрепленные в этом акте, в национальном законодательстве участников. Они также должны стать основой при заключении международных договоров.

Положения данного рекомендательного акта основывались на общепринятых нормах международного

¹⁵ См.: Вестник Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1993. № 1. С. 75-79.

права. Так, в ст. 2 названного акта закреплен один из главных принципов Всеобщей декларации прав человека (п. 1 ст. 15), Международного пакта о гражданских и политических правах (п. 3 ст. 24), Конвенции о правах ребенка (п. 1 ст. 7). «Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство».

Подлинно демократично и гуманно положение ст. 3 о том, что социальное происхождение, имущественное положение, принадлежность к определенной расе и национальности, пол, образование, язык, религиозные, политические убеждения не дают оснований для дискриминации какого-либо лица в вопросах гражданства. В развитие Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г. ст. 5 и 7 рекомендательного акта акцентируют внимание на лицах, не имеющих гражданства, и поощряют приобретение ими гражданства конкретной страны.¹⁶ Отдельно отмечено, что ребенок, рожденный на территории государств - участников СНГ, не должен становиться лицом без гражданства.

Статьи 10 и 14 указанного акта говорят об основном инструменте защиты прав человека - о судебной за-

¹⁶ См.: Всеобщая декларация прав человека. 1948 // Международное право в документах / сост. Н.Т. Блатова. М., 1982. С. 196-228; Международный пакт о гражданских и политических правах. 1966 // ВВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291; Конвенция о правах ребенка. 1989 // Международная защита прав человека. Сборник документов. М., 1990. С. 388-409.

щите каждого гражданина за пределами, вытекающими из его правового статуса. А также подтверждают ст. 8 Всеобщей декларации прав человека положением о том, что гражданин имеет право обжаловать в суд неправомерные и неэффективные действия, направленные на восстановление нарушенных прав.

Согласно ст. 12 длительное проживание гражданина за пределами своего государства не влечет за собой утрату гражданства. Этот принцип впервые был закреплен в п. 2 ст. 13 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну».¹⁷ Также соответствуют международным принципам положения о равном гражданстве независимо от оснований его приобретения (ст. 4), об упрощенном решении вопросов гражданства при воссоединении семьи (ст. 8) и о соблюдении интересов отдельных наций, народностей и национальных меньшинств (ст. 9).¹⁸

Из вышесказанного следует, что государства - участники Содружества признают приоритетное значение прав и свобод человека, уважение которых является фактором мира и благополучия, необходимым для обеспечения развития дружественных отношений и сотрудниче-

¹⁷ См.: Всеобщая декларация прав человека. 1948. С. 196-228.

¹⁸ См.: Конвенция о сокращении безгражданства. 1961 // Действующее международное право / сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. М., 1996. Т. 1. С. 247-255.

ства как между ними, так и с другими государствами. В области регулирования принципов гражданства государства СНГ будут приводить национальное законодательство в соответствии с целями и принципами Всеобщей декларации прав человека, международными пактами и другими международно-правовыми документами. Страны-участники будут выполнять свои обязательства в форме, установленной в международных договорах и соглашениях этих стран.

Рекомендательный нормативно-правовой акт «О согласованных принципах регулирования гражданства» подтверждает особое значение норм международного права в формировании национального законодательства и построении Содружества Независимых Государств совместными усилиями на принципах поощрения и развития всеобщего уважения прав человека и гражданина. Очевидно, что для достижения этих целей необходимо использовать ту правовую базу, которую выработало мировое сообщество.

Помимо многосторонних соглашений в рамках Содружества, как известно, заключаются двусторонние договоры. Примером такого договора является подписанный 2 апреля 1997 г. президентами Российской Федерации и Республики Беларусь «Договор о Союзе Беларуси и России». Уставом Союза устанавливается гражданство Союза, в соответствии с которым граждане России и Беларуси являются одновременно гражданами Союза.¹⁹

¹⁹ См.: Российская газета. 1997. 24 мая.

Международно-правовой институт гражданства, основные его теоретические положения, развивался параллельно с межгосударственными отношениями, с миграционными процессами, что в свою очередь, породило большое количество споров между государствами, в области правового положения конкретных лиц или определенных групп населения²⁰.

Законодательство о гражданстве в международном праве постоянно менялось на протяжении истории, вводя всё новые нормы международного права, касающиеся статуса личности. Данные изменения в международном праве происходили параллельно «с развитием межгосударственных отношений, с ростом перемещения населения, что, в свою очередь, увеличивало вероятность споров между государствами, касающихся правового положения конкретных лиц или определенных групп населения».

Ещё В.М. Гессен в своих исследованиях отмечал: «Не подлежит никакому сомнению, что прямой и кратчайший путь, ведущий к указанной цели, - путь международных соглашений»²¹.

На сегодняшний день мы наблюдаем процессы интеграции и влияния друг на друга международного и внутригосударственного права. Внутригосударственное право на сегодня

²⁰ См.: Варлен М.В. Гражданство: Россия и СНГ: учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2010. С. 7.

²¹ См.: Гессен В.М. Подданство, его установление и прекращение. С. 394 - 395.

определяет не только позицию государства на внешнеполитической арене, но и во многом влияет на развитие международного права.

По мнению А.Б. Аксенова, «гражданство регулируется внутренним законодательством государства и именно это определяет круг лиц, которые должны или не должны являться его гражданами. Так происходит и в случаях правопреемства государств, так как внутреннему праву государства-предшественника надлежит определить, кто утратил его гражданство в результате данного изменения, а внутреннее право государства-преемника определяет лиц, приобретших его гражданство»²².

Итак, вопросы гражданства относятся к вопросам внутригосударственного или внутреннего права каждого государства, но так как данный институт регулируется ещё и законами международного права можно сказать, что он относится и к международному праву.

В России изучение вопросов гражданства, по мнению Ю.Р. Боярс, «приобрело особое значение после признания приоритета правил международного договора над правилами, установленными отечественным законодательством»²³.

²² См.: Аксенов А.Б. Роль международного права в регулировании вопросов гражданства. Современные проблемы развития международного и конституционного права: Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана. Казань, 2008. С. 13.

²³ См.: Боярс Ю.Р. Гражданство в международном и внутреннем праве. Рига,

Таким образом, решая вопросы, кто является гражданином, а кто нет, государство использует как внутреннее право, так и международное, в первую очередь, это связано, по нашему мнению, с тем, что при регламентации отдельных вопросов гражданства возникают коллизии между законодательствами о гражданстве различных государств.

Подобные коллизии могут привести к спорам между государствами, в связи с чем необходимо принимать продуманные законопроекты для их решения посредством заключения международных договоров. Таким образом, можно отметить, что в соответствии общепринятыми принципами и нормами международного права эффективным средством для предотвращения споров между конкретными государствами, являются международные договоры.

Одним из первых кто начал решать вопросы международно-правового регулирования в области гражданства стал Институт международного права, учреждённый еще в 1873 г.²⁴. Начало деятельности данного института было связано с военными событиями 70-х гг. XIX века ознаменовавшихся рядом серьезных событий и потрясений в Европе. Франко-прусская война 1870-1871 гг. выявила полное незнакомство обеих армий с международно-правовыми нормами. В своих трудах известный русский юрист-международник Л.А. Камаровский, отмечал: «даже в выс-

1981; Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. М., 1986.

²⁴ См.: <http://n-t.ru/nl/mr/imp.htm>.

ших кругах и между высокообразованными людьми обнаруживалось ужасное незнание международного права»²⁵.

Конференция в сентябре 1873 г. обосновала причины и задачи создания Института международного права, и озвучила принципы его функционирования. Было заявлено, что «...неопределенность международного права является постоянной угрозой миру, и она же увеличивает бедствия, неизбежно сопровождающие всякую войну»²⁶, в связи с чем необходимо было «посредством свободной деятельности небольшого круга замечательнейших публицистов установить, возможно, более точным образом, юридическое мнение просвещенного мира по вопросам международного права и дать этому мнению выражение достаточно ясное, чтобы оно могло быть принято различными государствами в руководство по их внешним отношениям. Таким образом, институт подготовил бы мало-по-малу ту кодификацию международного права, которой ныне с такой настоятельностью требуют с разных сторон»²⁷.

²⁵ См.: Камаровский Л. А. Международное право. М., 1908. 227 с. С.70.

²⁶ См.: Объяснительная записка учредителей Института международного права // Безобразов В. П. Интернациональный институт международного права в Генте. СПб., 1874. С. 21-26. С.21.

²⁷ См.: Объяснительная записка учредителей Института международного права // Безобразов В. П. Интернациональный институт международного права в Генте. СПб., 1874. С. 21-26. С.23.

Огромное значение Институт международного права оказывал на развитие юридического образования в целом и на изучение и преподавание международного права в частности.

Однако по данным Смирнова Е.О. первым «...Примером решения проблемы путем заключения многосторонних договоров является Конвенция Рио-де-Жанейро о статусе натурализованных лиц 1906 г. В Конвенции участвовали Бразилия, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, Сальвадор, США, Уругвай. В 1907 г. Коста-Рика, Гватемала, Гондурас, Никарагуа и Сальвадор при заключении Генерального договора о мире и согласии установили равенство прав лиц государственной принадлежности одного договаривающегося государства на территории другого во всех областях. Продолжением этого диалога стал Вашингтонский договор 1923 г.»²⁸

После Первой мировой войны основными решающими международные споры стали Международный суд справедливости, Лига Наций, после Второй мировой войны — Организация Объединенных Наций, Комиссия по международному праву. Стремясь сгладить различия между законодательствами стран мира на Нью-Йоркской пленарной сессии 1929 г. институт принимает

²⁸ Смирнова Е. С. Особенности правового регулирования вопросов многогражданства странами Латинской Америки // Право и политика. № 4, 2001.

декларацию международных прав человека, в которой рассматривались права на эмиграцию, въезд и убежище, проблемы беженцев, лиц без гражданства и изгнанников²⁹. Исследования института были учтены в работе конференций Лиги Наций по кодификации, состоявшихся в Гааге в 1930 и 1931 годах³⁰. Конвенция подтвердила:

- суверенное право государств определять круг своих граждан;
- обязала другие государства уважать это право в той мере, в какой оно соответствует международному праву и обычаям, а также общепризнанным принципам международного права;
- закрепила принцип равноправия гражданства различных государств и отрицания двойного гражданства;
- отвергла правомерность защиты государством бипатридов перед государством, гражданством которого лицо также обладает, и другое³¹.

Также необходимо отметить, что в последнее десятилетие как национальном, так и международном праве, влияние института гражданства

²⁹ См.: Всеобщая декларация прав человека // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. В.В. Щербов. - Минск: Белфранс, 1999. - С. 1-5.

³⁰ См.: Дорская А.А. Институт международного права: опыт неофициального научного сообщества. // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2010. № 134. С. 88-101.

³¹ См.: Варлен М.В. Гражданство: Россия и СНГ: учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2010. С. 8.

резко увеличилось особенно в сфере разработки новых правовых принципов и более совершенных механизмов реализации таких норм и принципов. В свою очередь международное право в определенной степени оказывает влияние и на содержание гражданства, как в положительном так и отрицательном смысле.

Отрицательное влияние, как утверждает С.В. Черниченко, «заключается в том, что установленные права и обязанности между государством и иностранными лицами и между государством и его гражданами, которые противоречат общепризнанным принципам международного права, недопустимы. Ряд авторов указывают на негативную роль международного права в вопросах гражданства, имея в виду, что общие принципы международного права в указанных вопросах ограничивают дискреционные полномочия государства.

Положительное влияние – государства должны с точки зрения международного права предоставить своим гражданам основные права и свободы»³². Исследовав основные нормы современного международного права по вопросам гражданства, мы пришли к выводу, что регулируются они следующими основными законами:

³² См.: Аксенов А.Б. Роль международного права в регулировании вопросов гражданства. Современные проблемы развития международного и конституционного права: Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана. Казань, 2008. С. 17.



Указанные законодательные акты закрепляют:

- право человека на гражданство (ст.15),
- право свободно передвигаться и выбирать себе местожителство в пределах каждого государства, покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну (ст. 13)³³;
- право на ассимиляцию и натурализацию беженцев (ст.34)³⁴;
- право на ассимиляцию и натурализацию апатридов³⁵;

³³ См.: Аксенов А.Б. Роль международного права в регулировании вопросов гражданства. Современные проблемы развития международного и конституционного права: Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана. Казань, 2008. Всеобщая декларация прав человека // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. В.В. Щербов. - Минск: Белфранс, 1999. - С. 1-5.

³⁴ См.: Международные акты. Протокол, касающийся статуса беженцев [Текст]: [принят конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов 31 января 1967 г.] // Гражданин и право. - 2002. - № 6. - С. 29-31.

³⁵ См.: Аксенов А.Б. Роль международного права в регулировании вопросов гражданства. Современные проблемы развития международного и конституционного права: Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана. Казань, 2008. Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 1998. С. 421, 428.

- право приобретения гражданства своего мужа (ч. 2 ст. 3)³⁶;
- право на гражданство лицу, рожденному на его территории, которое иначе не имело бы гражданства³⁷;
- право на запрет и ликвидацию расовой дискриминации во всех ее формах и обеспечение равноправие каждого человека перед законом (ст. 5)³⁸ и другие права.

Рекомендательный нормативно-правовой акт «О согласованных принципах регулирования гражданства» подтверждает особое значение норм международного права в формировании национального законодательства и построении Содружества Независимых Государств совместными усилиями на принципах поощрения и развития всеобщего уважения прав человека и гражданина. Очевидно, что для достижения этих целей необходимо использовать ту правовую базу, которую выработало мировое сообщество.

Итак, как мы уже успели отметить, вопросы гражданства пре-

³⁶ См.: Аксенов А.Б. Роль международного права в регулировании вопросов гражданства. Современные проблемы развития международного и конституционного права: Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана. Казань, 2008. Международные акты о правах человека. С. 410.

³⁷ См.: Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 1998. С. 414 - 420.

³⁸ См.: Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 1998. С. 150.

имущественно относятся к области внутригосударственного права, но в настоящее время их международно-правовое значение возрастает. Причина этого – сближение всех членов мирового сообщества, создание региональных союзов, в том числе и создание Содружества Независимых Государств, и, соответственно, усложнение межгосударственных отношений, сопровождающихся иммиграциями и эмиграциями, что приводит к увеличению количества споров между государствами, касающихся правового положения конкретных лиц или отдельных групп населения стран СНГ (беженцы, вынужденные переселенцы, апатриды и т.д.).

Конкретным примером имплементации международных норм и принципов служит Рекомендательный нормативно-правовой акт «О согласованных принципах регулирования гражданства», одобренный Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ.

Ассамблея призвала государства – участников Содружества использовать положения, закрепленные в этом акте, в национальном законодательстве участников. Они также должны стать основой при заключении международных договоров.

Положения данного рекомендательного акта основывались на общепринятых нормах международного права. Так, в ст. 2 названного акта закреплен один из главных принципов Всеобщей декларации прав человека³⁹, Международного пакта о граж-

³⁹ См.: Пункт 1 ст. 15, Всеобщая декларация прав человека // Права человека:

данских и политических правах⁴⁰, Конвенции о правах ребенка⁴¹. «Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство».

Подлинно демократично и гуманно положение ст. 3 о том, что социальное происхождение, имущественное положение, принадлежность к определенной расе и национальности, пол, образование, язык, религиозные, политические убеждения не дают оснований для дискриминации какого-либо лица в вопросах гражданства. В развитие Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г. ст. ст. 5 и 7 рекомендательного акта акцентируют внимание на лицах, не имеющих гражданства, и поощряют приобретение ими гражданства конкретной страны⁴². Отдельно отмечено, что ребенок, рожденный на территории государств – участников СНГ, не дол-

сб. междунар.-правовых док. / сост. В.В. Щербов. – Минск: Белфранс, 1999. – С. 1–5.

⁴⁰ См.: Пункт 3 ст. 24 Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1978 г., вып. XXXII, с. 44.

⁴¹ П. 1 ст. 7. Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 7 ноября 1990 г. № 45 ст. 955.

⁴² Конвенция о сокращении безгражданства (Нью-Йорк, 30 августа 1961 г.) (по состоянию на 16 октября 2007 г.) // <http://www.un.org>

жен становиться лицом без гражданства.

Статьи 10 и 14 указанного акта говорят об основном инструменте защиты прав человека – о судебной защите каждого гражданина за пределами, вытекающими из его правового статуса. А также подтверждают Всеобщей декларации прав человека положением о том, что гражданин имеет право обжаловать в суд неправомерные и неэффективные действия, направленные на восстановление нарушенных прав⁴³.

Согласно Всеобщей декларации прав человека длительное проживание гражданина за пределами своего государства не влечет за собой утрату гражданства. Этот принцип впервые был закреплен в Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну»⁴⁴.

Также соответствуют международным принципам положения о равном гражданстве независимо от оснований его приобретения (ст. 4), об упрощенном решении вопросов гражданства при воссоединении семьи (ст. 8) и о соблюдении интересов отдельных наций, народностей и национальных меньшинств (ст. 9)⁴⁵.

⁴³ См.: Ст. 8 Всеобщая декларация прав человека // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. В.В. Щербов. – Минск: Белфранс, 1999. – С. 1-5.

⁴⁴ См.: П. 2 ст. 13 Всеобщая декларация прав человека // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. В.В. Щербов. – Минск: Белфранс, 1999. – С. 1-5.

⁴⁵ Всеобщая декларация прав человека // Права человека: сб. междунар.-право-

Из вышесказанного следует, что государства – участники Содружества признают приоритетное значение прав и свобод человека, уважение которых является фактором мира и благополучия, необходимым для обеспечения развития дружественных отношений и сотрудничества как между ними, так и с другими государствами. В области регулирования принципов гражданства государства СНГ будут приводить национальное законодательство в соответствие с целями и принципами Всеобщей декларации прав человека, международными пактами и другими международно-правовыми документами. Страны-участницы будут выполнять свои обязательства в форме, установленной в международных договорах и соглашениях этих стран.

Рекомендательный нормативно-правовой акт «О согласованных принципах регулирования гражданства» подтверждает особое значение норм международного права в формировании национального законодательства и построении Содружества Независимых Государств совместными усилиями на принципах поощрения и развития всеобщего уважения прав человека и гражданина. Очевидно, что для достижения этих целей необходимо использовать ту правовую базу, которую выработало мировое сообщество.

Институт гражданства образуют нормы, содержащиеся в Конституции РФ, в конституциях республик,
 вых док. / сост. В.В. Щербов. – Минск: Белфранс, 1999. – С. 1-5.

в федеральных законах, в нем имеются нормы диспозитивные и императивные, управомочивающие и запрещающие, материальные и процессуальные.

Установление принадлежности нормы к тому или иному правовому институту необходимо, ибо не каждая отдельно взятая норма проявляет все свойства, присущие институту в целом, а их следует учитывать, чтобы правильно уяснить механизм ее реализации.

Библиографический список:

1. Аксенов А.Б. Роль международного права в регулировании вопросов гражданства. Современные проблемы развития международного и конституционного права. Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана. Казань, 2008. С. 13.
2. Боронина Е.Ю. Конституционно-правовой механизм приобретения российского гражданства гражданами государств - участников СНГ / Дисс.. канд. юрид. наук. - М., 2007. - С. 3-4.
3. Боярс Ю.Р. Гражданство в международном и внутреннем праве. Рига, 1981; *Он же*. Вопросы гражданства в международном праве. М., 1986.
4. Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. М., 1986.
5. Боярс Ю.Р. Гражданство в международном и внутреннем праве. Рига, 1981.
6. Варлен М.В. Гражданство: Россия и СНГ: учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2010. С. 8.
7. Вестник Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ. 1993. № 1. С. 75-79.
8. Всеобщая декларация прав человека // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. В.В. Щербов. - Минск: Белфранс, 1999. - С. 1-5.
9. Гессен В.М. Подданство, его установление и прекращение. С. 394 - 395.
10. Дорская А.А. Институт международного права: опыт неофициального научного сообщества // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2010. № 134. С. 88-101.
11. Камаровский Л. А. Международное право. М., 1908. 227 с. С.70.
12. Кишкин С.С. Советское гражданство. М., 1925. С. 3.
13. Конвенция о сокращении безгражданства. 1961 // Действующее международное право / сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. М., 1996. Т. 1. С. 247-255.
14. Кутафин О.Е. Российское гражданство. М., 2004. С. 195.
15. Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 1998. С. 150.
16. Международный пакт о гражданских и политических правах. 1966 // ВВС СССР. 1976. N 17. Ст. 291.
17. Объяснительная записка учредителей Института международного права // Безобразов В. П. Интернациональный институт международного права в Генте. СПб., 1874. С. 21-26. С.23.
18. Рубанов А.А. Основные коллизионные вопросы советского законодательства о гражданстве // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 48-55.
19. Смирнова Е.С. Особенности правового регулирования вопросов многогражданства странами Латинской Америки. // Право и политика. №4, 2001.
20. Смирнова Е.С. Международно-правовые проблемы гражданства стран СНГ и Балтии в свете европейского опыта. М., 1999. С.214.
21. Шамилева Л.Л. Моделирование миграций населения в районе: Автореф. дисс ... канд. эконом. наук. М. 1975. С. 17.