

ГРАЖДАНСТВО И ЕГО МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ В СТРАНАХ СНГ*

В.И. ПУХОВСКИЙ, кандидат исторических наук, профессор кафедры гражданского и государственного права Минского института управления

В статье рассматривается проблема гражданства и его международно-правовая регламентация в странах СНГ. Анализируются основные международные конвенции о гражданстве: Гагская конвенция 1930 года; Страсбургская конвенция 1997 года. Освещаются проблемы гражданства стран СНГ с выделением ряда видов действующих законов о гражданстве. Подчеркивается, что большинство законов о гражданстве в СНГ было принято в 1991–1993 годах и требует серьезного пересмотра. Делается вывод о том, что на данном этапе институт гражданства достаточно развит, но вместе с тем, как свидетельствует международная практика, является переходным и требует по ряду позиций пересмотра и изменения, хотя в целом обеспечивает правовое регулирование своих граждан на мировом уровне.

В статье анализируются исследования и труды как зарубежных, так и известных белорусских ученых-юристов по данной проблеме.

На современном этапе развития общества и государства проблемы гражданства особенно актуальны, поскольку гражданство является основанием для определения правового статуса человека в государстве.

Гражданство – это особое правовое отношение между государством и человеком, при котором государство признает принадлежность лица к своим гражданам, наделяет правовым статусом гражданина, что влечет за собой установленная между ними политико-правовых связей, которые обуславливают их постоянный и устойчивый характер. Правовое отношение гражданства в демократическом государстве основывается на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.

Расширение международных связей, увеличение числа мигрантов вызывают международные споры по вопросам правового положения определенной категории населения различных стран. В этой связи в вопросах регулирования гражданства постоянно возрастает роль международного права.

Международным документом, кодифицирующим вопросы гражданства, является Гагская конвенция 1930 года. Она определила вопросы коллизии законов о гражданстве, подтвердила суверенное право государств устанавливать круг своих граждан и обязала другие государства уважать это право в той мере, в какой оно соответствует международному праву.

Право каждого человека на гражданство впервые было провозглашено в статье XV Всеобщей декларации прав человека в 1948 году. Статьей VII Конвенции ООН 1989 года о правах ребенка этим правом наделен каждый ребенок. Обязательство избегать безгражданства стало частью международного обычного права и в Конвенции

1961 года о сокращении безгражданства устанавливаются правила для их выполнения.

Венская конвенция 1978 года определяет положения, касающиеся правопреимства государств и гражданства, опирается на существующую общую международную практику и исходит из общих основополагающих принципов. Названные принципы разрешают государству самим решать, каким образом эти положения могут применяться в рамках их внутреннего законодательства.

Особое внимание вопросам гражданства, проблемам беженцев уделено в Европейской конвенции о гражданстве, принятой в Страсбурге в ноябре 1997 года. В ней устанавливаются принципы и правила, касающиеся гражданства физических лиц, и правил, регулирующих воинскую обязанность в случаях множественного гражданства, которому должно соответствовать внутреннее законодательство государств-участников. В Конвенции определено, что «гражданство» означает правовую связь между государством и отдельным лицом без указания его этнического происхождения. Множественное гражданство означает наличие у одного и того же лица одновременно гражданства двух или более государств, причем каждое государство определяет в соответствии со своим законодательством, кто является его гражданином. Данное законодательство признается другими государствами, если оно соответствует применимым принципам в отношении гражданства, а государство – участник не должно производить различий, которые равносильны дискриминации по признаку пола, религии, расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения.

В Конвенцию о гражданстве также включены вопросы приобретения гражданства, его утраты,

* Статья поступила в редакцию 23 октября 2006 года.

процедур, касающихся гражданства, правопреемства государства в отношении гражданства, воинской обязанности, а также вопросы сотрудничества между государствами – участниками по вопросам гражданства. В своем заключении по общим принципам гражданства Конвенция подчеркивает, что вопросы гражданства подпадают под внутреннюю юрисдикцию каждого государства, а это является основополагающим принципом международного публичного права, закреплены статьей I Гаагской конвенцией 1930 года по некоторым вопросам, касающимся коллизии законов о гражданстве.

Как видим, международное публичное право не остается безучастным к населению государств и, в частности, к конкретным лицам в отношении получения и утраты гражданства. Так, применимые положения международного права о статусе беженцев не распространяется на них, в отношении которых есть серьезное основание полагать, что ими совершены преступления против мира, безопасности и преступления против человечности или деяния, противоречащие целям и принципам Устава ООН.

Одним из важнейших достижений международного права в XX веке является создание специальных структур, призванных обеспечивать реализацию прав и свобод человека в любом государстве. Это Верховный комиссар ООН по правам человека, Комиссия по правам человека, действующая в рамках ООН, Комитет против пыток (1989 г.), Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (1979 г.), Комитет по правам ребенка (1989 г.) и другие.

Международный конституционный механизм имплементации международно-правовых норм в области защиты прав и свобод человека и гражданина дополняются внутригосударственным организационно-правовым механизмом, создание которого является обязанностью государств – участников соответствующих международных нормативных актов.

Большинство законов о гражданстве в СНГ принималось во второй половине 1991–1993 годах. На данном же этапе институт гражданства в странах СНГ достаточно развит, накоплен немалый опыт, сложились свои традиции. Вместе с тем, как свидетельствует международная практика, первое законодательство о гражданстве в странах, приобретающих независимость, является переходным и требует пересмотра и изменения через 3-4 года. В некоторых республиках этот срок значительно больший, изменение ситуации, связанной со стабилизацией политической и правовой систем, в них ставит на повестку дня вопрос о существенном пересмотре их законодательства о гражданстве, который невозможно ограничить отдельными корректировками.

Важно подчеркнуть, что Республика Беларусь уже сделала первый шаг в этом направлении.

Внесенные в Закон о гражданстве изменения и дополнения, как и в целом его содержание, позволяют назвать его наиболее грамотным в СНГ. Если Закон о гражданстве 1991 года вызывал много недовольств, то новая его редакция, принятая в 16 апреля 1997 года обеспечивала национальные интересы и соответствовала общепризнанным нормам и принципам международного права.

Однако, проблемы, связанные с существованием множества гражданств на территории ранее единой страны (двугражданства, безгражданства и др.), невозможно разрешить в рамках законов, принимаемых каждым государством. Для этого требуется объединение общих усилий с целью заключения многосторонних договоров об урегулировании имеющихся пробелов на основе международного права. Такая работа на территории СНГ ведется. В частности, вступило в силу Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства.

При правовой регламентации гражданства республики, входящие в Содружество, ориентируются на единый для них рекомендательный законодательный акт «О согласованных принципах регулирования гражданства». Это качественно новый совместный документ о принципах регулирования взаимных отношений в этой области. Он был одобрен Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 29 декабря 1992 года и послужил основой для национального законодательства о гражданстве, преследуя цели повышения уровня защиты прав человека в СНГ и сокращения случаев безгражданства, сильно возросших после распада СССР. Для этого данным актом предписывалось реализовать в национальном законодательстве государств – участников СНГ следующие принципы: никто не может быть лишен своего гражданства или права изменять свое гражданство; гражданство является равным независимо от способов приобретения; поощрение приобретения гражданства лицами без гражданства; дети, рожденные на территории какого-либо государства СНГ, не должны становиться лицами без гражданства; решение вопросов гражданства должно способствовать восстановлению семей; нарушение какого-либо права, связанного с гражданством, должно обжаловаться в суд; если международный договор устанавливает иные правила, чем те, которые содержатся в национальном законодательстве, должны применяться правила международного договора.

Отметим, что принципы гражданства, закрепленные в рекомендательном акте Межпарламентской Ассамблеи, соответствуют общепризнанным принципам международного права в области прав человека, закреплены в национальном законодательстве о гражданстве многих государств СНГ.

19 января 1996 года была принята Конвенция об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами государств-участников СНГ.

Предполагается, что каждое государство-участник Конвенции предоставит прибывающим для постоянного жительства на ее территорию гражданам любой из договаривающихся сторон право приобрести гражданство в упрощенном (регистрационном) порядке при наличии оговоренных условий. Полномочные органы государств-участников осуществляют регистрацию приобретения гражданства в упрощенном порядке в срок не более трех месяцев.

После подписания данной Конвенции последовал ряд соглашений по вопросу упрощенного порядка приобретения гражданства как двухсторонних, так и многосторонних. Одним из них является Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (подписан 26 февраля 1999 г). Документ содержит положение, согласно которому в случае приобретения гражданства одной Стороны с одновременной утратой гражданства другой Стороны в соответствии с национальным законодательством этой Стороны лицо, подавшее ходатайство об этом, сохраняет гражданство другой Стороны до принятия положительного решения по его ходатайству. Соглашением также регулируются вопросы гражданства детей. Если оба родителя изменяют свое гражданство в порядке, предусмотренном Соглашением, гражданство их несовершеннолетних детей изменяется автоматически. Если родители проживают раздельно, то за ребенком признается гражданство того из родителей, с кем ребенок проживает постоянно. При достижении ребенком его совершеннолетия гражданство может быть изменено, но в соответствии с национальным законодательством Сторон.

Согласно положениям этого многостороннего договора Стороны будут принимать все необходимые меры унификации своих законодательств о гражданстве. Следует отметить, что к данному Соглашению могут присоединиться другие государства – участники СНГ, принимающие его положения и берущие на себя обязательство выполнять их после подписания.

Содержание правоотношения гражданства не может быть одинаково в государствах мира. Оно обусловлено природой государства, его общественным устройством, характером и формой правления, правовым режимом, то есть в целом зависит от политических и экономических отношений, сложившихся в нем. Государством определяется конституционно-правовой институт гражданства, анализ которого дает представление о сущности и характере правоотношения гражданств, выявляет его социальное качество. Степень социального качества гражданства наиболее высока в гуманном, демократическом, правовом государстве, где права и свободы граждан широко гарантируются и реально обеспечиваются, где граждане признаются и действительно являются его высшей ценностью. Человек в таком

государстве – личность, равная в правах с другими людьми, гражданами, которым предоставлены равные и широкие возможности для самореализации. Например, в основу гражданства Беларуси положены общепризнанные в мире принципы, свидетельствующие об его демократической сущности, гуманистических началах. Наиболее важные из них отнесены Конституцией Республики Беларусь к числу основ конституционного строя. На первое место поставлен человек, его конституционное право и интересы, гарантиями реализации которых выступают государство и Президент. Отношения гражданина и государства строятся на принципе служения государства гражданину, а не наоборот, как было раньше. Государство призвано с помощью института гражданства объединить белорусский народ, покровительствовать, проявлять заботу о нем и защищать его интересы. Реальное воплощение этих положений позволит поднять престиж гражданства Республики Беларусь на высший уровень социального и правового качества.

Гражданство – это неотъемлемый атрибут государственного суверенитета Республики Беларусь, определяющий принадлежность лица к государству. При этом правовая связь между лицом и государством не ограничивается пространственными пределами его территории. Конституцией Республики Беларусь подчеркивается, что гражданину Республики Беларусь гарантируется защита и покровительство государства как на территории Беларуси, так и за ее пределами. Основной Закон содержит также положение, согласно которому приобретение гражданства осуществляется в соответствии с белорусским законодательством.

Новая редакция Закона о гражданстве была принята 13 марта 1997 года (с последующими изменениями и дополнениями в 1999 году). В основу нормативного акта положены общепризнанные международные акты в области прав человека и гражданина, в соответствии с которыми государство не может в одностороннем порядке лишить человека права считать себя гражданином того или иного государства. Закон не допускает лишения гражданства, он сохраняет за этническими белорусами право на белорусское гражданство независимо от места рождения и проживания (ст. 17).

Прием в гражданство – это основной способ приобретения белорусского гражданства иностранными гражданами и лицами без гражданства. В соответствии со статьей 14 Закона о гражданстве, в гражданство Республики Беларусь может быть принято лицо, если оно: берет на себя обязательство уважать и соблюдать Конституцию и иные акты законодательства Республики Беларусь; знает один из государственных языков Республики Беларусь в пределах, необходимых для общения; постоянно проживает на территории Республики Беларусь на протяжении последних 7 лет; имеет законный источник существования; не имеет гражданства другого государства.

Решения по вопросам приема в белорусское гражданство принимаются независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, образования лица, обратившегося с заявлением. При этом учитываются социальное положение, причины изменения гражданства, а также другие обстоятельства, заслуживающие внимания.

Прием в белорусское гражданство иностранных граждан и лиц без гражданства, членов их семей, которым Республика Беларусь предоставила убежище, происходит на общих основаниях.

Заявление о приеме в белорусское гражданство лиц, не достигших 18 лет, подаются родителями или другими законными представителями. Документы по вопросам гражданства подаются на имя Президента Республики Беларусь через органы внутренних дел по месту постоянного места жительства заявителя, а лицами, постоянно проживающими за границей, – через дипломатические представительства и консульские учреждения других государств, с которыми Беларусь имеет соответствующие соглашения. Срок рассмотрения заявлений не должен превышать в каждом из этих органов одного месяца.

Документы по вопросам гражданства рассматриваются Президентом Республики Беларусь, который издает указы в случаях приема в гражданство и распоряжения в случаях отклонения ходатайств о приеме в белорусское гражданство. Изменения в гражданстве начинают действовать с момента вступления в силу указа Президента Республики Беларусь. Повторные ходатайства лиц о приеме в белорусское гражданство принимаются не ранее чем через год после принятия предшествующего решения. Решения по вопросам гражданства могут быть обжалованы в Верховный Суд Республики Беларусь, который рассматривает такие дела в качестве суда первой инстанции.

В связи с постоянной активизацией миграционных процессов в странах СНГ возникает необходимость внесения изменений и дополнений в их законодательство. Так, 29 декабря 2006 года Президентом Республики Беларусь был подписан Указ №755, определяющий порядок рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь. В нем, наряду с другими вопросами, уточнен порядок приобретения гражданства. Его получают только лица, которые имеют статус постоянных жителей на территории Республики

Беларусь. Ранее белорусское гражданство можно было приобрести, даже проживая за границей, не связывая свою дальнейшую жизнь с Беларусью. Изменился и порядок приобретения гражданства по рождению. Во всех случаях независимо от места рождения ребенка и места проживания его родителей он автоматически получает белорусское гражданство, если хотя бы один из родителей является гражданином Республики Беларусь. Согласие второго родителя – иностранного гражданина – для этого теперь не требуется. Несколько изменен срок рассмотрения заявлений о приобретении гражданства в общем порядке – до 1 года.

Текущий период в СНГ характеризуется усилением интеграционных процессов. В частности, создан союз двух братских государств – Беларуси и России, в связи с чем встал вопрос о гражданстве особого межгосударственного образования. С целью расширения прав и свобод и обеспечения равенства граждан обоих его субъектов было введено для них единое гражданство на общей территории. Оно, не затрагивая сущности и значения национальных гражданств, норм международного права, придало им дополнительную, более широкую правовую форму, расширило возможности их практического применения.

Таким образом, наличие гражданства соответствующего государства является естественным состоянием для человека. Сегодня подавляющее большинство людей в мире обладают гражданством какого-либо государства в соответствии с принципами и нормами международного права и национальных законодательств государств. Следует подчеркнуть, что законодательства большинства стран СНГ подготовлены в соответствии с правовыми нормами и имеют свою специфику и регулируют вопросы гражданства. Вместе с тем, законодательная база в странах СНГ в отдельных случаях требует совершенствования. Прежде всего, сюда необходимо отнести пенсионное обеспечение бывших советских граждан. В силу отсутствия договоренностей между странами СНГ страдает менее защищенная часть населения, в связи с чем необходимо добиться уточнения договоров, заключенных СССР и доставшихся странам СНГ в порядке правопреемства, развивать договорную базу по вопросам гражданства на региональном уровне с учетом специфических особенностей развития стран СНГ и интересов граждан данной страны.

SUMMARY

The problem of citizenship and its international and legal regulation in the CIS countries is examined in the article. The main international conventions on nationality, i.e. the Hague convention of 1930 and the Strasbourg convention of 1997 are analyzed. Nationality problems in the CIS countries are analyzed and a range of the types of law on citizenship is pointed out. It is emphasized that the majority of laws on citizenship in the CIS countries have been passed in the years 1991-1993 and they are in need of serious reconsideration. A conclusion is made that the institution of nationality is developed rather well at this stage. However, according to the international practice the institution of citizenship is in transition at the moment and some of its positions need to be revised and changed, although it does provide legal regulation for its citizens on the international level. The research and scientific papers of both international and famous Belarusian legal scientists on this problem are analyzed in this article.