

РЕГЛАМЕНТАЦИЯ МНОЖЕСТВЕННОГО ГРАЖДАНСТВА В РАМКАХ ЕВРОПЕЙСКИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Алексей Григорьев

В настоящее время все больше возрастает интерес к европейской интеграции в целом и феномену множественного гражданства в частности. Это во многом вызвано как относительной стабильностью экономических и политических гарантий прав и свобод граждан государств Западной Европы, так и поиском странами Восточной Европы своего пути и места в единой Европе, необходимостью преодоления культурной и экономической раздробленности европейских государств, а также неослабевающим интересом к структурным элементам разноплановой и разноскоростной интеграции в этом регионе.

В этой связи институт множественного гражданства выделяется на фоне процессов общеевропейской интеграции. Он существует в этом регионе на протяжении большого периода времени и охватывает практически все государства континента. Множественное гражданство одновременно создает как реальные возможности и предпосылки для интеграции, так и реальные проблемы, вызывая зачастую затяжные конфликты между странами, разъединяя их политические интересы.

Прежде чем подробнее остановиться на рассмотрении этого сложного правового института, представляется целесообразным дать определение термину "множественное гражданство".

Как правило, в нашей, да и зарубежной литературе рассматривается вопрос двойного гражданства, обладателей которого еще называют бипатридами (от *би...* и греч. *patris*, род. падеж *patridos* — отечество, родина¹) и биполидами (от *би...* и греч. *polis* — граждане, государство²). Двойное гражданство является частным случаем множественного гражданства. В связи с тем, что употребление этого термина, ставшего привычным в правовой литературе, и рассмотрение проблем двойного гражданства может привести к неосознанному сужению поля правового исследования и, следовательно, одностороннему и упрощенному рассмотрению вопросов множественного гражданства, считаем целесообразным использовать преимущественно последний термин. Он является более широким по своему значению, включает в себя термин "двойное гражданство" и отражает современные подходы к рассмотрению данной темы. Следует отметить, что термин "множественное гражданство" уже на протяжении более тридцати лет используется в рамках Совета Европы.

Термин "двойное гражданство" имеет множество определений, исходящих из определения гражданства, которые даются как в теории, так и в национальном законодательстве, международных правовых документах. Так, типичным для советской теории международного права можно считать определение, данное С. В. Черниченко. Согласно ему, "двойное гражданство — правовое состояние лица, означающее, что данное лицо является гражданином двух или более государств в соответствии с их законами"³. При этом С. В. Черниченко отмечает, что "наличие у лица гражданства более чем двух государств иногда называют множественным граж-

данством"⁴. Несколько отличное и первое нормативное определение двойного гражданства в странах СНГ дается в статье 9 Закона Туркменистана от 30 сентября 1992 г. "О гражданстве Туркменистана", которое носит целевой характер: "Туркменистан признает двойное гражданство, то есть принадлежность человека наряду с гражданством Туркменистана гражданству других государств"⁵. Нормативное определение множественного гражданства можно встретить и в многосторонних международных договорах, например, согласно подпункту b) статьи 2 Европейской конвенции о гражданстве "множественное гражданство означает наличие у одного и того же лица одновременно гражданства двух или более государств"⁶.

Несмотря на все разнообразие существующих определений данного термина, нам представляется целесообразным дать следующее определение множественного (двойного) гражданства: это сложное правовое состояние, выражаемое через сложное правоотношение, оформляющее многосоставное социально-политическое, экономическое, культурное и нравственное взаимоотношение между государствами (предоставителями гражданства) и личностью по поводу ответственного обладания человеком всем или коренным комплексом прав и обязанностей гражданства наравне с лицами его категории гражданства в более чем одном государстве в образовании или пространственном пределе. При этом круг предоставителей гражданства, а также государственных образований достаточно широк и включает в себя наряду с государствами и региональные международные организации, иные государственные, включая межгосударственные, образования, гражданством которых могут обладать физические лица. К гражданству международных организаций можно отнести как юридически оформленное гражданство, например гражданство Европейского союза, так и, с известными оговорками, формируемое гражданство или множественное гражданство (подразумеваемое гражданство) в рамках отдельных международных организаций, например, множественное гражданство в рамках Совета Европы, государства-члены которого взаимно и во многом единообразно регламентируют широчайший спектр прав и обязанностей своих граждан, принимая на себя ответственность за их судьбу. Кроме того, изучая практику регулирования гражданства, осуществления государственной политики в различных государствах и весь комплекс их социальных и, прежде всего, экономических взаимоотношений, можно выделить отдельные группы государств, в отношении которых можно также условно говорить о существовании между ними своеобразного гражданства вне рамок конкретных международных организаций. Оно часто характеризуется традиционностью существования и может возникать до появления между государствами более тесных интеграционных структур, в том числе и международных организаций.

Возникновение множественного гражданства не только основывается на целенаправленной политике

Григорьев Алексей Александрович — соискатель кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

государств, но и, в основном, конечно, объясняется традиционной несогласованностью политических линий государств в области регулирования гражданства, например несогласованностью подходов к вопросам автоматического предоставления гражданства. Наиболее типичный пример неизбежного конфликта законодательств государств по вопросам гражданства коренится в суверенитете основных поставщиков гражданства и расхождении принципов предоставления гражданства по "праву почвы" — ребенок приобретает гражданство того государства, на территории которого он родился, либо "по праву крови", в соответствии с которым ребенок следует гражданству родителей, или смешанного принципа, объединяющего первые два. В связи с этим права гражданства одновременно могут заявлять несколько государств в отношении одного человека, что иногда приводит не только к состоянию множественного гражданства, но и, при особой коллизии интересов, даже к состоянию безгражданства. В случае обретения человеком гражданства нескольких государств обычно возникает естественная проблема реализации индивидуумом или государствами своих прав и обязанностей, вытекающих из гражданства. От решения этих вопросов зависит реальное осуществление прав, свобод и обязанностей человека, защита его законных интересов. Решение этого вопроса также затрагивает проблему эффективного существования государства и в зависимости от подходов, методов и результатов решения проблемы множественного гражданства может служить своеобразным индикатором политического режима государства. Актуальность проблемы решения вопросов, возникающих в связи с возможностью и существованием множественного гражданства, возрастает в наше время, в период смены тысячелетий, когда обществу свойственно осуществлять анализ исторических процессов, оценивать и переосмысливать накопленный опыт для продуктивного и эффективного решения проблем будущего, в свете провозглашенных ценностей общества.

Естественно, что подход к такому сложному явлению, как множественное гражданство, неоднозначен. Современная Европа является регионом, в котором наиболее ярко и типично выражены основные направления решения проблем множественного гражданства, существующие в мировой юридической практике.

Условно можно выделить следующие направления решения вопросов множественного гражданства: 1) принятие мер для ликвидации двойного и иного множественного гражданства (основные идеологи этого направления — страны Центральной и Восточной Европы); 2) регулирование проблем множественного гражданства, его регламентация (характерно для крупных и экономически развитых стран Западной Европы); 3) распространение или поддержание множественного гражданства (обычно осуществляется отдельными государствами в целях реализации специфических политических задач, например сохранения и поддержания социальных связей с жителями бывших колоний или государств, в которые происходила наибольшая миграция их населения). При этом отдельные государства могут реализовывать названные направления одновременно в отношении различных государств, исходя из различий взаимных отношений и особенностей их политики.

Особенности политики европейских государств в отношении решения вопросов множественного гражданства находят свое отражение в их политике в рам-

ках международных организаций и, соответственно, в политике самих международных организаций.

Гражданство Европейского союза представляет собой один из основных структурных элементов интеграции в рамках этой региональной международной организации, имеющей большой политический вес в международной политике в целом. Данный вид гражданства не является примером универсального или открытого гражданства, которое охватывало бы граждан большинства государств или к которому свободно могут прибегнуть жители различных стран. Оно также представляет собой ставший типичным вариант наделения граждан государств-членов дополнительным гражданством международной организации. Все это вызвано спецификой международной организации, которая образовала гражданство Европейского союза, и взаимоотношений ее государств-членов.

Создание института гражданства Европейского союза задержалось по сравнению с появлением ряда иных политических и экономических институтов в рамках интеграции стран, входящих в Европейский союз. Так, например, денежный эквивалент — ЭКЮ появился и апробирован гораздо раньше, чем рассматриваемый институт⁷.

Появление гражданства Европейского союза вызвано необходимостью глубокой интеграции государств — членов Европейского экономического сообщества и реализацией конкретных экономических и политических программ. В частности, программ по миграции квалифицированной рабочей силы в пределах государств-членов и ранее существовавшей необходимости очередной трансформации европейских сообществ — создание Европейского союза.

В то же время следует отметить, что идея установления единого гражданства была предметом дискуссий при подготовке Римских договоров 1957 г. Еще в учредительных документах европейских сообществ провозглашалось намерение создать в Европе союз народов — "союз европейских народов".

Идея такого гражданства имела несколько пиков популярности; как известно, она активно обсуждалась в конце 70-х гг., в середине 80-х, и носилась в воздухе до тех пор, пока не реализовалась в статье 8 Договора о Европейском союзе, подписанного в 1992 г. в Маастрихте, провозгласившего: "Настоящим устанавливается гражданство Союза. Каждый гражданин (в договоре используется в данном случае термин *nationality* — *лицо, обладающее государственной, гражданской принадлежностью*. — Прим. авт.) государства-члена является гражданином (*citizen* — *гражданин в нашем традиционном юридическом понимании*. — Прим. авт.) Союза"⁸.

Гражданство Европейского союза является собой частный случай двойного гражданства в рамках международной организации, когда у граждан наряду с гражданством государств появляется дополнительное гражданство соответствующей международной организации, полноправным членом которой является государство их гражданства. Этим такой вид единого двойного гражданства очень похож на гражданство сложных государств, но имеет при этом свою специфику.

В качестве приложения к Маастрихтскому договору принята Декларация о гражданстве (*государственной принадлежности*. — Прим. авт.) государства-члена. Согласно ей "... везде, где в Договоре, учреждающем Европейское сообщество, сделаны ссылки на граж-

дан государств-членов, вопрос о том, имеет ли данное лицо гражданство какого-либо государства-члена, решается исключительно на основе национального законодательства соответствующего государства-члена"⁹. Тем самым государственный суверенитет в отношении прав регулирования гражданства государства-члены не утратили. Каждое государство — член Европейского союза может в порядке информации заявить, кого следует считать их гражданами, исходя из целей Сообщества, передав в аппарат Председательства (в Европейском совете) соответствующую декларацию, в которую впоследствии может вносить необходимые поправки.

Приобретая гражданство Европейского союза, гражданин государства — члена этой международной организации наряду с сохранением прав и обязанностей гражданства своего государства приобрел права и обязанности гражданства международной организации.

Согласно статье 8с) Договора 1992 г. граждане Европейского союза имеют право пользоваться дипломатической и консульской защитой на территории третьих государств, где государство их гражданства не имеет непосредственной возможности оказать соответствующую защиту ввиду отсутствия требуемого представительства. В этом случае такую защиту гражданину Европейского союза уполномочены предоставлять дипломатические или консульские власти любого государства — члена Европейского союза на тех же условиях, что и их гражданину в этом государстве.

Подобно Страсбургской Конвенции Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне от 5 февраля 1992 г.¹⁰, гражданам Европейского союза разрешено участвовать в выборах на территории стран Европейского союза, в которых они проживают на данный момент. В отличие от Конвенции Совета Европы от 5 февраля 1992 г. граждане Европейского союза наряду с участием в муниципальных выборах (активное и пассивное избирательное право на выборах в органы местного управления и самоуправления) могут также участвовать в выборах Европейского парламента. Правда, в необходимых случаях государства-члены могут ограничивать эти права для "не своих" граждан. Прав в отношении выборов в парламенты государств граждане Европейского союза, не являющиеся гражданами государств — членов Европейского союза, в которых они не проживают, не получили.

Наряду с этим гражданам Европейского союза предоставлялись и иные права: свободного перемещения в рамках Европейского союза, обращения к омбудсману, права в области социальной защиты и др.

Государства должны были разработать в установленные сроки процедурные меры реализации всех перечисленных прав. При этом необходимо учитывать то, что многие государства Европейского союза вели и ведут часто несогласованную между собой самостоятельную политику двойного гражданства, что, однако, не явилось непреодолимым препятствием для создания единого гражданства.

Фактическим предшественником Европейского союза стал Совет Европы, созданный еще в 1949 г. Устав Совета Европы подтвердил, "что укрепление мира, основанного на справедливости и международном сотрудничестве, отвечает жизненной необходимости сохранения человеческого общества и цивилизации"¹¹, указав на то, "что для поддержания и дальнейшего осуществления этих идеалов и в интересах социального и экономического прогресса необходимо более тесное

единство между всеми европейскими странами, разделяющими эти взгляды"¹².

Также в Уставе Совета Европы провозглашено, что целью Совета Европы "является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов"¹³ (подпункт а) ст. 1). При этом следует отметить, что все члены Европейского союза входят в состав Совета Европы и, соответственно, осуществляют свою политику и в его рамках. Тем самым, как можно видеть, многие идеи Устава Совета Европы нашли свое отражение в учредительных положениях учредительных документов Европейского союза. В настоящее время Совет Европы объединяет 41 государство Западной, Центральной и Восточной Европы, включая Российскую Федерацию и Украину.

Еще в XIX в. и даже раньше европейские государства предпринимали попытки урегулировать традиционное двойное и иные виды множественного гражданства. Государства — члены Совета Европы в рамках этой международной организации продолжают проводить политику, направленную как на уменьшение случаев двойного и иных видов множественного гражданства, так и на его правовое регулирование.

В 1963 г. в Совете Европы была принята Конвенция о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности в случаях многогражданства¹⁴. Как видно из ее названия, она пытается ограничить отдельные случаи двугражданства среди несовершеннолетних и взрослого населения, не ликвидируя его.

Глава II Конвенции о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности в случаях многогражданства предусматривает специальную процедуру прохождения военной службы бипатридами (ст. 5). Лица с двойным гражданством могут быть призваны исполнить свою воинскую повинность в отношении только одной из сторон. Оговаривалось, что лицо в возрасте до 19 лет само может выбрать среди стран гражданства страну для добровольного прохождения в ней военной службы; после достижения возраста 19 лет оно может исполнять воинскую повинность лишь в стране постоянного проживания (ст. 6)¹⁵.

В Конвенции установлены и специальные правила для специфических случаев. Например, проживание на территории страны, не участвующей в Конвенции о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности в случаях многогражданства, влечет необходимость выбора бипатридом службы в одном из государств — членов Конвенции (п. 2 ст. 6). Исполнение обязанностей тесно связано с местом обычного проживания бипатрида, и их исполнение в одном из государств-членов считается при этом исполняемым в отношении других государств гражданства. По этим основаниям нельзя лишать бипатрида гражданства. Государства при необходимости изменяют эти правила иными договорами (п. 6 ст. 6).

Преимущество указанной Конвенции перед рядом других состоит в том, что ее можно ратифицировать как в целом, так и по частям, выгодным государствам. Тем самым не наносится серьезный ущерб политике регулирования бипатризма государств — членов Совета Европы, являющихся участниками этой Конвенции. На 1 ноября 1999 г. Конвенцию о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности в случаях многогражданства с различными оговорками подписали или ратифицировали около 14 государств Совета Европы¹⁶.

В 1977 г. был принят Протокол о внесении изменений в Конвенцию о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности в случаях многогражданства, развивающий отдельные положения этой Конвенции. Названный Протокол в еще большей степени уменьшает число возможностей для существования сложных случаев двойного гражданства путем регламентации условий для добровольного отказа от других гражданств посредством подачи соответствующего заявления. В Протоколе о внесении изменений в Конвенцию о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности в случаях многогражданства снимаются оговорки в отношении гражданства замужней женщины в связи с улучшением права о ее статусе и др. (ст. 4)¹⁷. Также, отражая веяния времени в области регламентации обязанностей военной службы, для лиц, прошедших альтернативную службу, и части лиц, живущих в странах, где нет обязательной воинской повинности, в Протоколе (ст. 2) устанавливаются специальные правила зачета воинской службы в других государствах-членах¹⁸.

Дополнительный протокол 1977 г. к Конвенции о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности в случаях многогражданства устанавливает необходимость участников информировать друг друга о приобретении их гражданства при определенных условиях (ст. 1)¹⁹. С помощью такой информации государства могут полнее учесть лиц с множественным гражданством и знать тип приобретения ими гражданства. Однако, как показывает практика, этот институт контроля еще недостаточно эффективно используется.

В целях изменения действия Конвенции о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности в случаях многогражданства в 1993 г. представлен для подписания Второй протокол о внесении изменений в Конвенцию о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности в случаях многогражданства. Он предлагает сохранять гражданство нескольких государств для части тех лиц, с множественным гражданством которых боролась Конвенция 1963 г. о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности в случаях многогражданства, что в большей степени отражает разнообразные интересы государств в вопросах двойного гражданства (стст. 1 и 2). На 1 ноября 1999 г. этот Протокол ратифицировали не менее трех государств — членом Совета Европы²⁰, что достаточно для вступления его в силу²¹.

При этом, как уже отмечалось, в рамках Совета Европы также заключена Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, предоставляющая многим иностранцам право на участие в выборах по формированию местных органов власти и иные права, приближая их статус к статусу граждан государств — членом Совета Европы.

В ноябре 1997 г. в Страсбурге была подписана Европейская конвенция о гражданстве. Эта Конвенция более лояльно, чем ряд других международных договоров, относится к случаям множественного гражданства, фактически признавая возможность существования общеевропейского гражданства. Однако она сохраняет основные положения по ограничению рассматриваемого института.

Европейская конвенция о гражданстве явилась в целом прогрессивным шагом в области гражданства, и множественного гражданства в частности, хотя и имеет ряд недостатков. В частности, попытка объединить

разнообразные подходы государств к вопросу множественного гражданства в одном акте не позволяет эффективно развивать этот институт. Отдельные нормы недостаточно детализированы и вызывают сомнения в соответствии их положений идеям, заложенным в ряде международно-правовых документов, в частности, их соответствии статье 15 Всеобщей декларации прав человека, регламентирующей основные послевоенные правила в области гражданства, выработанные по итогам Второй мировой войны, что будет рассмотрено нами далее. Может быть, поэтому отдельные государства, имеющие свою специфику регламентирования вопросов двойного гражданства, не поспешили подписывать Европейскую конвенцию о гражданстве, для вступления которой в силу, согласно пункту 2 статьи 27, требуется надлежащее признание обязательности Конвенции для трех государств Совета Европы, хотя ее подписали около двадцати его членом²².

Данная Конвенция претендует на универсальность. Согласно статье 27 Европейской конвенции о гражданстве ее подписание возможно как государствами — членами Совета Европы, так и государствами, не являющимися его членами, но участвовавшими в ее разработке. Кроме того, согласно пункту 1 статьи 28 названной Конвенции после вступления ее в силу Комитет министров Совета Европы может предложить любому государству, не являющемуся членом Совета Европы и не участвовавшему в ее разработке, присоединиться к ней. Наверное, эту Конвенцию можно считать первой после заключения задолго до Второй мировой войны — 12 апреля 1930 г. — Гаагской конвенции, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, субрегиональным международным договором, который получил значимую поддержку государств и который стремится к всеобъемлющему признанию различных государств, имеющих сходные, но все же различные правовые традиции.

В отличие от многих внутригосударственных и международно-правовых актов Европейская конвенция о гражданстве содержит определения гражданства и множественного гражданства. Исходя из целей Конвенции, под гражданством понимается правовая "связь между отдельным лицом и государством без указания этнического происхождения этого лица"²³. Как видно, разработчики не ставят вопроса о гражданстве международных организаций, хотя уже возникают первые проблемы в области регулирования такого вида гражданства. Необходимо отметить, что это определение отличается от данного ранее Международным судом. В рамках дела Ноттебом Международный суд определил гражданство как "правовую связь, имеющую в качестве своей основы новый социальный факт привязанности, подлинную связь существования интересов и чувств наряду с существованием взаимных прав и обязанностей"²⁴. Однако подобное определение и его использование справедливо критиковалось советскими юристами, указывавшими на нечеткость и возможность произвольного толкования его основных составных частей, лишавших такое определение своей понятийной сути.

При этом определение, предложенное в Конвенции, в целом отвечает требованиям советской теории международного права по вопросам гражданства, хотя и недостаточно детально разработано²⁵.

Исходя из данного в подпункте а) статьи 2 Европейской конвенции о гражданстве определения гражд-

данства, дается приведенное ранее определение множественного гражданства, которое подразумевает "наличие у одного и того же лица одновременно гражданства двух или более государств"²⁶. Это внешне соответствует определению двойного гражданства в рамках советской правовой традиции²⁷, но несколько отличается по содержательной части определения гражданства²⁸.

Как и довоенные конвенции по вопросам гражданства, Европейская конвенция о гражданстве провозглашает ряд принципов в области гражданства и множественного гражданства, которые, очевидно, претендуют на признание их универсальными, как и отдельные принципы ранее принятых правовых актов по аналогичным вопросам. Необходимо отметить, что определение принципов в вопросах гражданства чрезвычайно затруднено. Это объясняется различными причинами, в том числе небольшим количеством соответствующих международных договоров, обычной казуистичностью сфер регулирования, а также малым числом участников соответствующих правовых актов, чрезвычайно разнообразной политикой государств, не позволяющей выработать универсальные или наиболее приемлемые правила по многочисленным вопросам множественного гражданства.

Условно принципы, касающиеся гражданства, изложенные в Конвенции, можно подразделить на общие и специальные. К числу общих разработчики Конвенции относят принципы, изложенные в главе II: компетентности государств в вопросах гражданства (он заключается в том, что "каждое государство определяет в соответствии со своим законодательством, кто является его гражданами. ... Это законодательство признается другими государствами, если оно соответствует применимым международным конвенциям, международному обычному праву и общепризнанным правовым принципам в отношении гражданства"²⁹). Тем самым повторяется аналогичный принцип Конвенции, регулирующий некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве³⁰), а также принцип права каждого человека на гражданство, принцип избежания безгражданства, запрета произвольного лишения человека гражданства, равноправия полов и отказа от автоматического изменения гражданства в браке (послевоенные принципы, относящиеся к правилам каждого государства, регулирующие гражданство, закрепленные в документах Организации Объединенных Наций и других международных организаций) и связанный с ними принцип недискриминации. Конвенция расширила и практически вывела новый принцип, который состоит из двух основных элементов: "правила государства-участника, регулирующие гражданство, не должны проводить различий, которые равносильны дискриминации по признаку пола, религии, расы, цвета кожи или национального или этнического происхождения"³¹ и "каждое государство-участник руководствуется принципом недискриминации между своими гражданами, будь то граждане по рождению или лица, приобретшие свое гражданство в последующий период"³². К сожалению, приходится отметить, что этот принцип не будет признан всеми государствами в настоящий момент, особенно теми, конституции которых проводят разграничение в объеме прав натурализованных граждан и граждан по рождению. Эти принципы, влияя на гражданство в целом, оказывают свое влияние и на гражданство.

Повторяя отдельные из ранее декларированных принципов, Европейская конвенция о гражданстве, в

отличие от ряда прежних конвенций, провозглашающих принципы международного сотрудничества государств в области гражданства, прямо заявляет о существовании и некоторых иных принципов.

Так, отметив наличие различных подходов государств к вопросу о множественном гражданстве, преамбула Европейской конвенции о гражданстве прямо признает право каждого государства решать в рамках своего внутреннего законодательства, какими будут последствия того, что его гражданин приобретает или имеет другое гражданство, разлив это положение желанием не уничтожить, а на этот раз "найти надлежащие пути преодоления последствий множественного гражданства, в частности в том, что касается прав и обязанностей лиц с множественным гражданством"³³. Тем самым фактически изменяются рамки неуниверсального принципа избежания множественного гражданства, что, очевидно, будет в определенной мере поддерживаться государствами Европы, расширяющими множественное гражданство посредством двусторонних и многосторонних соглашений. Эти декларации нашли свое конкретное отражение в главе V и других положениях Конвенции.

В частности, в пункте 1 статьи 17 Европейской конвенции о гражданстве "содержится основополагающий принцип, согласно которому лица, имеющие множественное гражданство на территории государства-участника, где они проживают, пользуются тем же режимом, что и лица с одним гражданством, например в том, что касается избирательных прав, приобретения имущества или выполнения своей воинской обязанности"³⁴.

Соглашаясь с тем, что этот прогрессивный принцип должен носить общий характер, следует обратить внимание на то, что далеко не все государства, в том числе Европы, единодушно соглашаются с этим принципом, в частности государства, отказывающиеся признавать двойное гражданство вообще или только подпадающие к его признанию. Кроме того особенности множественного гражданства требуют правомерно вносить отдельные изменения и налагать некоторые ограничения, что позволяет делать, согласно Конвенции, в отдельных случаях несения военной службы.

В связи с этим, а также специальным объектом правового регулирования, этот принцип, вероятно, следует относить к числу специфических принципов.

При этом к числу специфических принципов международного сотрудничества государств в области гражданства следует отнести и такой видоизменяющийся принцип множественного гражданства, как принцип правомерного предоставления дипломатической и консульской защиты лицу с множественным гражданством. Он выражается в отходе от провозглашенного до Второй мировой войны рядом государств правила статьи 4 Конвенции, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, согласно которому государство не может предоставить дипломатическую защиту одному из своих граждан в отношении государства, гражданином которого это лицо также является³⁵. Это вызвано как ответственностью государств за соблюдение прав человека, так и простыми принципами и идеями гуманизма, требующими идти в некоторых случаях наперекор формализованным правилам противостоит конфликту суверенитетов. Подпункт а) пункта 2 статьи 17 Европейской конвенции о гражданстве, наконец, оставляет его другим нормам международного права, которые формируются в этой сфере.

Также к числу специфических следует отнести принцип, согласно которому "лица, имеющие гражданство двух или более государств-участников, должны выполнять свою воинскую обязанность только в одном из этих государств-участников"³⁶. Этот локальный принцип может оказать прогрессивное влияние на эффективное становление института множественного гражданства, так как проблема исполнения прав и обязанностей, связанных с прохождением военной службы при множественном гражданстве, вызывает обычно наибольшие опасения среди государственных чиновников и бипатридов. Для его эффективного применения и развития требуется достаточно квалифицированная регламентация правил несения военной службы или заменяющей ее, взаимоотношений бипатрида и государства в целом. Для решения этого вопроса может пригодиться опыт европейских государств в этой сфере. При этом следует отметить некоторую стабильность предложений правового регулирования Советом Европы военной службы лиц, обладающих множественным гражданством. Положения Европейской конвенции о гражданстве не противоречат прежним актам Совета Европы по этим вопросам, а воспринимают их, оставляя государствам большую степень свободы в принятии этих правил и их дальнейшем видоизменении.

Соглашаясь с рядом хвалебных слов в адрес Европейской конвенции о гражданстве, изложенных в Пояснительном докладе к ней³⁷, считаем целесообразным отметить некоторую недоработанность ряда положений, которые могут оказать соответствующее влияние на вопросы гражданства и множественного гражданства.

Европейская конвенция о гражданстве устанавливает определенные принципы правопреимства государств в отношении гражданства, что в целом можно считать положительным моментом, но качественное содержание ряда норм вызывает некоторые сомнения в части обеспечения прав человека. Фактически легализируются выработанные практикой отдельных государств нормы о произвольном правопреимстве государств в сфере гражданства, что ставит под угрозу положения статьи 15 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит: "Каждый человек имеет право на гражданство. ... Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство"³⁸. При этом не следует забывать, что ряд бланкетных норм Конвенции ориентирован на "обязательные международные документы" и что официальный смысл данного термина, к сожалению, неоднозначен в разных государствах, признающих нормы Декларации. В связи с этим принцип пункта 1 статьи 18 Европейской конвенции о гражданстве, указывающий, что "в вопросах гражданства при правопреимстве государств каждое соответствующее государство-участник соблюдает принципы верховенства права, нормы, касающиеся прав человека, и принципы, содержащиеся в статьях 4 и 5 настоящей Конвенции и в пункте 2 настоящей статьи, в частности во избежание безгражданства"³⁹, может произвольно толковаться государствами ввиду неопределенности и недостаточной определенности нормативного и теоретического понятийного аппарата, особенно при разнообразии принципов верховенства права по вопросам гражданства. При руководстве принципом компетентности государств в области гражданства, из-за все той же неопределенности его основополагающих составляющих и разнообразия позиций государств в вопросах гражданства, может создаваться си-

туация, когда при принятии решений относительно предоставления или сохранения гражданства. Лицо может утратить гражданство или признаваться гражданином нескольких государств. Это, естественно, может влиять на ситуацию множественного гражданства. При этом не исключено, что закрепляемая в пункте 2 статьи 18 Европейской конвенции о гражданстве обязанность указывать: наличие подлинной и эффективной связи соответствующего лица с данным государством, место постоянного проживания соответствующего лица в момент правопреимства государств, волю соответствующего лица, территориальное происхождение соответствующего лица, как обычно, будет использоваться некоторыми государствами против идей, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека.

Как показывает практика, при правопреимстве фактически предоставляется право одним гражданам, выступающим в определенный период времени от имени государства, лишать гражданства других, особенно в силу правопреимства, возникающего после государственных переворотов и иных случаев сомнительного захвата власти. Использование института произвольного правопреимства гражданства позволяет группам граждан формально законным путем, эффективнее, чем прежде, осуществлять свою внутреннюю и внешнюю политику, независимо от ее реальной направленности, например, создавая угрозу или реализуя на практике метод лишения гражданства в отношении негодных людей, их групп, в том числе отдельных лиц посредством лишения гражданства целых групп, к которым эти лица принадлежат.

Имеющаяся гарантия пункта 3 статьи 18 Европейской конвенции о гражданстве, заключающаяся в том, что условием приобретения гражданства является утрата иностранного гражданства, государство-участник не должно ставить условием приобретения или сохранения его гражданства отказ от другого гражданства или его утрату, если такой отказ или утрата невозможны или их нельзя обоснованно требовать, на наш взгляд, не спасает ситуацию, особенно при использовании положений данной Конвенции для выработки обычно-правовых норм. В связи с этим провозглашенная перспектива установления не детализированных норм Европейской конвенции о гражданстве в качестве стандарта регулирования вопросов гражданства для неокрепших стран Центральной и Восточной Европы представляется опасной и способствующей формально легальному осуществлению противоправных действий. Все это ведет к общей нестабильности, скорейшему узаконению последствий передела власти и установлению полного контроля над страной.

Множественное гражданство в подобных ситуациях может служить переходным мостиком при правопреимстве государств, но этот мостик не используется в данном случае в требуемой степени.

Не все также ясно и с нормами статьи 7 (Утрата гражданства *ex lege* или по инициативе государства-участника) Европейской конвенции о гражданстве, очевидно, отчасти направленной на искоренение множественного гражданства. Фактически государства-участники могут произвольно устанавливать ограничения, направленные на лишение гражданства, несмотря на якобы жесткий и исчерпывающий перечень оснований названной статьи. Реально только подпункт b) пункта 1 статьи 7, предусматривающий приобретение гражданства государства-участника путем мошенничества, предоставления ложной информации или сокрытия любо-

го относящегося к делу факта, касающегося заявителя, в таком виде не вызывает больших сомнений в области согласования положений статьи со статьями 15 и 29 Всеобщей декларации прав человека. Напомним, что согласно пункту 2 статьи 29 "при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе"⁴⁰.

Практика использования государством для лишения своих граждан гражданства оснований, недостаточных определенных или не соответствующих нормам Всеобщей декларации прав человека, которая широко критиковалась в СССР в период перестройки⁴¹, похоже, может приобрести свое очередное рождение. Например, трудно согласиться с тем, что согласно подпункту d) пункта 1 статьи 7 Европейской конвенции о гражданстве "поведение, причиняющее серьезный ущерб жизненно важным интересам государства-участника"⁴², может явиться основанием для лишения гражданства, в том числе и автоматического. Исходя из этой формулировки не совсем ясно, как соответствующее поведение и действия государств связаны с категорическим требованием пункта 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека о возможности установления ограничений исключительно только с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе, при отсутствии требования необходимости такого целевого ограничения прав в статье 7 Европейской конвенции о гражданстве. Какие интересы государства позволяют лишать властям государства людей гражданства?

Также не ясно, в чем должно заключаться отсутствие подлинной связи при использовании государствами положения подпункта e) пункта 1 статьи 7 Европейской конвенции о гражданстве, устанавливающего, что "отсутствие подлинной связи между государством-участником и гражданином, постоянно проживающим за границей"⁴³, может также являться основанием для лишения человека его гражданства.

Применение таких норм представляется не совсем оправданным и не вполне демократическим, особенно учитывая современные возможности государств и частных лиц в различных сферах, в том числе в области распространения и получения информации, позволяющих правдоподобно создать неадекватное представление о реальных событиях, что может отрицательно сказаться на гражданстве многих при наличии столь неопределенных формулировок в статье 7 Европейской конвенции о гражданстве и иных правовых актов по вопросам гражданства.

Так же, как и в приведенных выше случаях, не всегда понятен упрощенный подход к проблеме добровольной службы в армии иностранного государства, посредством которой отдельные лица могут наделяться гражданством государства, в вооруженных силах которого гражданин прошел военную службу.

Согласно подпункту c) пункта 1 статьи 7 названной Конвенции такое деяние гражданина может повлечь, в соответствии с законодательством государства-участника, утрату гражданства.

Особенно непонятно это в свете сложившегося в международном праве права на добровольчество, в отличие от наемничества, не запрещенное международным правом, а, как показывает исторический опыт, поддерживаемое рядом государств, даже несмотря на формальные запреты, особенно если государства считают участие добровольцев в конкретных вооруженных конфликтах справедливым и соответствующим требованиям общественной морали и справедливости, требованиям защиты демократии, поддерживают их материально.

Безограничительное использование локального принципа подпункта c) пункта 1 статьи 7 Европейской конвенции о гражданстве может также отрицательно сказываться и при правопреемстве гражданства при распаде государств, отрицательно влияя на судьбу военнослужащих, о которых новообразованные государства не знают или не хотят знать, даже тогда, когда они являлись гражданами создаваемых государств, что заметно на опыте отдельных стран СНГ.

По нашему мнению, названная Конвенция еще нуждается в значительной доработке с целью приведения ее в соответствие с современными правовыми требованиями. Она вполне соответствует требованиям гражданства, сложившимся в Европе к началу 30-х гг. нашего века, но не совсем адекватна требованиям конца XX в., сложившимся после Второй мировой войны.

Отрадно отметить, что Республика Беларусь, как государство, участвовавшее в разработке Европейской конвенции о гражданстве, наряду со странами Совета Европы, Соединенными Штатами Америки, Канадой, Святейшим Престолом, Азербайджаном, Арменией, Грузией, Кыргызстаном, Боснией и Герцеговиной может, как и Российская Федерация, Украина и Республика Молдова, подписать эту Конвенцию, развив интеграционные связи с этими государствами. Однако, вероятно, это будет сделано не скоро в связи с особыми политическими причинами, проблемами правового характера и некоторой неопределенностью позиции нашего государства в области регламентации вопросов гражданства и интеграционных связей.

Всевозрастающий уклон к регулированию в рамках Совета Европы множественного гражданства позволяет, с учетом целей этой организации, с известными оговорками говорить о тенденции установления множественного гражданства в рамках Совета Европы, которое с учетом Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне от 5 февраля 1992 г. перерастает в более широкое, чем гражданство Европейского союза, единое гражданство Совета Европы, с возможной тенденцией объединения с гражданством Европейского союза и последующим переходом в общемировое гражданство.

Рассмотрев указанные варианты интеграционного установления и регулирования гражданства в рамках международных организаций, можно сделать вывод, что данный вид гражданства является частным случаем множественного гражданства, при котором граждане государств фактически имеют гражданство, установленное в пределах международных организаций.

Опыт интеграционных процессов, ведущихся в Западной Европе, может быть учтен и учитывается в ходе интеграционных программ стран, составлявших СССР. К сожалению, мы разрушили существовавшие интеграционные связи без их реального реформирования. При построении новых отношений наши государства еще не достигли во многих областях, и в том числе

в области регулирования гражданства, двойного гражданства, той степени интеграции, которая сложилась на сегодняшний день во многих странах Европы.

Как можно заметить, анализируя положения Устава Союза Беларуси и России, подписанного в Москве 23 мая 1997 г., Договора между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о равных правах граждан, подписанного в Москве 25 декабря 1998 г., в основном регламентирующих гражданство Союза Беларуси и России, а также декларируемое в статьях 14—16 Договора о создании Союзного государства, подписанного

в Москве 8 декабря 1999 г., гражданство Союзного государства, названные разновидности гражданства очень сильно напоминают гражданство стран Европейского союза, хотя они не такие обширные и еще недостаточно проработанные по сравнению с гражданством Европейского союза. Создание Союза России и Беларуси, путь к созданию единого государства, может положительно отразиться и на процессах общеевропейской интеграции, создании поистине европейского гражданства, в точном смысле этого слова, учитывая при этом опыт СССР.

¹ Большая советская энциклопедия: В 30 т. / Гл. ред. А.М.Прохоров. 3-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1970. Т. 3. С. 377.

² Большой энциклопедический словарь: В 2 т. / Гл. ред. А.М.Прохоров. М.: Советская энциклопедия, 1991. Т. 1. С. 140.

³ Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства. М.: Междунар. отношения, 1968. С. 98.

⁴ Там же.

⁵ Комментарий законодательства государств — участников СНГ о гражданстве. М.: Юрид. лит., 1996. С. 217.

⁶ Права человека: Сборник международно-правовых документов / Сост. В. В. Щербов. Мн.: Белфранс, 1999. С. 1021.

⁷ См.: Топорнин Б. Н. Европейское право: Учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 157—162.

⁸ Единый Европейский акт. Договор о Европейском союзе: документы Европейского союза. Т. II. М.: Международная издательская группа "Право", 1994. С. 55.

⁹ Там же. С. 238.

¹⁰ См.: Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. М.: Международная организация по миграции, 1994. С. 312—317.

¹¹ Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 751.

¹² Там же.

¹³ Там же.

¹⁴ См.: Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. С. 66—70.

¹⁵ Там же. С. 67—68.

¹⁶ Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 1132.

¹⁷ См.: Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. С. 72.

¹⁸ См.: Там же. С. 71—72.

¹⁹ См.: Там же. С. 74.

²⁰ См.: Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 1132.

²¹ См.: Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. С. 79.

²² Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 1132.

²³ Там же. С. 1021.

²⁴ Там же. С. 1034.

²⁵ См.: Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства. С. 48; Курс международного права: В 7 т. Т. 3. Основные институты международного права. М.: Наука, 1990. С. 61—101.

²⁶ Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 1021.

²⁷ См.: Большая советская энциклопедия: В 30 т. Т. 3. С. 377.

²⁸ См.: Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства. С. 5, 7, 21; Курс международного права: В 7 т. Т. 3. Основные институты международного права. С. 61—101.

²⁹ Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 1022.

³⁰ См.: Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. С. 28.

³¹ Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 1022.

³² Там же.

³³ Там же. С. 1021.

³⁴ Там же. С. 1045.

³⁵ См.: Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. С. 28.

³⁶ Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 1026.

³⁷ Там же. С. 1030—1051.

³⁸ Всеобщая декларация прав человека. Мн.: Беларусь, 1998. С. 9.

³⁹ Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 1025.

⁴⁰ Всеобщая декларация прав человека. С. 15.

⁴¹ См.: Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 14 февраля 1991 г. "О положениях законодательства по вопросам лишения и утраты гражданства" // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 9. Ст. 205; Советское государственное право: Учеб пособие / В. С. Основин, В. И. Барышев, Н. В. Бутусова и др. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1991. С. 34.

⁴² Права человека: Сборник международно-правовых документов. С. 1023.

⁴³ Там же.

SUMMARY

"Regulation of Multiple Nationality within the Framework of European International Regional Organisations" (Alexey Grigoriev)

The present paper considers some issues of regulating of a quite complex legal institution, that of multiple nationality.

Currently, European integration in general and the phenomenon of multiple nationality in particular are arousing a lot of interest. This is caused to a large extent by both the relative stability of economic and political guarantees of rights and liberties of the citizens of Western Europe and by the search of Eastern European countries for their place and their road in the united Europe, by the necessity to overcome cultural and economic disunity of European states and also by the unabated interest in the structural elements of diverse and variously speeded integration in this region.

In this regard the institution of multiple nationality stands out against the background of all-European integration. It has been in existence in this region for many millenia and embraces practically all states of the continent. Multiple

nationality creates at the same time both real possibilities and prerequisites for integration and real problems, causing sometimes protracted conflicts between states and peoples and separating their political interests.

The author sees multiple nationality to be a complex legal state expressed through a complicated legal relationship, which leads form to a multistructured social political, economic, cultural and moral relationship between states (representations of citizenship/nationality) and the person as regards responsible possession by a person of the complete or the basic set of rights and duties of nationality equal to the persons of his/her category of nationality in more than one state formation.

With this assumption the paper shows in general terms the causes for the emergence of multiple nationality and the ways of settling its problems. The citizenship of the European Union, which the author refers to a kind of multiple nationality, is a particular legal institution which could serve as a source for forming all-European and global citizenship.

Alongside with the study of the citizenship of the European Union the paper considers the institution of multiple nationality within the framework of the Council of Europe. The European region has accumulated abundant experience of regulating multiple nationality; part of which experience was embodied in the provisions of various international treaties concluded by the member-states of the Council of Europe. It would be effective to use in the countries of Eastern Europe and Asia.

The European Convention on Nationality from November 6, 1997 was a progressive step in the realm of developing nationality and multiple nationality, though it has a number of drawbacks and as a whole does not adequately take into consideration the existing needs in this sphere. A number of norms, for instance, the right of the state to terminate citizenship, declared in article 7 and other provisions of the Convention have not been specified. The drawbacks of legal regulation of these issues and the issues of state succession and nationality (article 16) arouse doubts in the compliance of provisions of the abovementioned convention with the requirements of articles 15 and 29 of the Universal Declaration on Human Rights. Unfortunately, the European Convention on Nationality is trying to unite disparate points of view into one, there arising as a result some apprehension as to the possibility of its arbitrary application.

The citizenship, being established within the framework of integration of the Republic of Belarus and the Russian Federation, is also a peculiar institution which could be transformed into a different type of citizenship.

The author considers that reasonable application of the institution of multiple nationality could facilitate the solution of a number of problems of contemporary international law, including the problems of international cooperation, human rights protection and development of integrational process. This experience could be promoted by all states and especially the former USSR countries who have various directions of solving the issues of multiple nationality.