ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВОПРОСОВ ГРАЖДАНСТВА В СВЕТЕ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ СТРАН ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

А. А. Григорьев

Статья посвящена множественному гражданству, которое является одним из сложных институтов международного права. Автор пытается определить суть этого явления и пути его развития при усилении миграции, при усилении интеграционных отношений Беларуси.

Проблема демографической безопасности официально признана одной из самых актуальных проблем в странах Единого экономического пространства, в том числе в Республике Беларусь, где Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2011 г. № 357 утверждена очередная Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 гг. [1], в которой значительное внимание уделено усилению миграционных процессов путем увеличения миграции трудоспособного населения в Республику Беларусь. Однако вопрос арифметического увеличения численности населения не является самоцелью. Демократическому государству важнее иметь большее число граждан как лиц, ответственных за развитие общества и страны, чем просто жителей страны. В условиях свободного движения труда и капиталов в рамках Единого экономического пространства государство также сталкивается с возможностью оттока населения, в том числе граждан трудоспособного возраста, в иные регионы ранее сформированного Таможенного союза, что существенно может сказаться не только на решении демографических проблем, развитии экономик государств – участников Единого экономического пространства, но и на будущем данного образования и составляющих его государств. В связи с этим представляется, что странам, образовавшим Единое экономическое пространство, целесообразно сформировать и осуществлять единую демографическую политику Единого экономического пространства. Один из существенных компонентов, способов в рамках соответствующей деятельности – формирование и развитие множественного гражданства, которое является своеобразным предтечей и свойством многих интеграционных образований в странах Европы и иных регионах на протяжении значительного времени.

Цель данной статьи – определить суть гражданства в контексте множественного гражданства, а также выявить отдельные аспекты использования множественного гражданства в условиях интеграционных отношений при формировании Единого экономического пространства.

Рассматриваемой тематике посвящено значительное число трудов как в нашей стране, так и за рубежом. Ввиду многоаспектности институт гражданства стал объектом исследования ученых стран СНГ, выявивших национальную специфику этого института (А. М. Абрамович, А. Е. Вашкевич, А. А. Головко, О. Н. Толочко, О. И. Чуприс, М. Ф. Чудаков и др.) [2; 3; 4]. Отдельные аспекты гражданства затронуты в рамках специальных работ о правопреемстве (М. М. Аваков, Д. О'Коннел, В. Микулка), правовом статусе детей (И. К. Городецкая и др.). Однако в них не в полной мере отражаются вопросы современного состояния данной проблемы и упускаются вопросы интеграционного развития множественного гражданства, игнорируются многие положительные и отрицательные стороны данного явления, с которыми неизбежно придется столкнуться странам при использовании данного института.

В обществе бытует мнение о том, что интеграционные процессы неизбежно влекут утрату государственного суверенитета, формирование всемирного правительства. Истории также известны разработки идеи «универсального государства» (Тертуллиан, Вольф) и его граждан, всемирного гражданства (А. Македонский, Сенека, Зенон из Китиона, М. Аврелий, И. Кант, И. В. Гётте, Т. Кампанелла, М. Мамардашвилли), существующие в разных вариациях до настоящего времени, иногда отражаясь и в праве. Так, после революции Франция 26 августа 1792 г. провозгласила, что люди, подготовившие освобождение народов, не могли «признаваться за чужеземцев той нацией, которую их просвещение и мужество сделали свободной» [5, с. 175]. Вместе с тем крайний космополитизм, ведущий к принципу «ubi bene, ibi patria» («где хорошо, там и отечество»), нельзя признать приемлемым, что отмечают как сторонники, так и противники сложившихся общественных отношений [6, с. 29]. Следует упомянуть и близкие квазибипатризму так называемые «всемирные паспорта» и «гражданство мира», предоставляемые с 1948 г. по персональным ходатайствам службой Всемирного Правительства Гэйри Дэйвиса, признаваемые время от времени некоторыми странами (США, Эквадор, Того, Замбия, Буркина-Фасо, Мавритания и др.) [7, с. 292]. Обычно их используют бизнесмены в тех странах, где они не хотят предъявлять национальные паспорта, апатриды. Однако данные идеи пока носят утопический характер, т. к. власти государств, как правило, не стремятся отказываться от своих полномочий в пользу какого-либо иного субъекта права. Вместе с тем необходимость решения насущных экономических проблем, угрожающих основам суверенитета, заставляет отказаться от пещерного национализма и переходить к взаимному сотрудничеству и интеграции, основанной на расширении прав граждан государств — участников интеграционных объединений. Учитывая, что государства обычно не осуществляют непосредственно предпринимательскую деятельность, а для ее реализации требуется участие конкретных физических лиц, нуждающихся в свободе

перемещения и благоприятных экономических и правовых условиях для реализации такой деятельности, гражданам участников таких объединений со времен Древней Греции (например, Этолийский Союз) предоставляются взаимные права в экономической и трудовой сферах, подкрепляемые также взаимным предоставлением прав публично-правового характера, в том числе избирательных [8; 9].

Право на гражданство — это одно из основных прав человека, признанных международным и конституционным правом демократического общества. Оно дает наиболее развернутый комплекс прав и обязанностей человека, необходимый для его оптимального развития в условиях современного общества. В связи с этим складывающиеся интеграционные отношения, как правило, затрагивают институт гражданства и тесно взаимоувязаны с институтом множественного гражданства, объективно возникающим в условиях миграционных отношений, исключающих внутриродовую ограниченность населения различных регионов, и активно развиваемым и регламентируемым участниками соответствующих интеграционных объединений. В сфере таможенных отношений данный институт позволяет лицам с множественным гражданством (бипатридам) гарантированно получать таможенные льготы (либо как резидентам Таможенного союза, либо как иностранным инвесторам), а государствам привлекать иностранные инвестиции. Опыт развития таможенных союзов показывает, что облегчение движения товаров и капиталов, порождаемое таможенными союзами, ведет к усилению миграционных процессов, способствуя формированию новых интеграционных структур.

Следует отметить, что государства Единого экономического пространства, ранее сформировавшие Таможенный союз, не имеют единых подходов к формированию своего гражданства и не имеют также еще единого гражданства, которое может сформироваться в перспективе, учитывая ранее имевшийся у них интеграционный опыт и опыт иных интеграционных объединений государств Европы. В связи с этим данному праву уделяется все большее внимание в белорусской науке, особенно при решении проблем демографической безопасности, решении вопросов, порожденных прекращением существования СССР и его единого гражданства, которое ранее обеспечивало консолидацию и мирное сосуществование различных народов, представители которых продолжают жить на территории современной Республики Беларусь.

В целом практика членов интеграционных объединений постсоветского пространства неоднородна, в том числе в рамках Таможенного союза, и нуждается во взаимосогласовании для развития систем интеграции. Политика стран СНГ по отношению к бипатризму не отличается стабильностью и единством. В этой области характерны три направления: первое — не признавать биполизм (Грузия до 2002 г., Армения до 2005 г.); второе — ограниченное допущение двойного гражданства (Молдова до 2003 г., Грузия с 2002 г. до вы-

хода из СНГ, Украина); третье, близкое многим странам Европы, — основано на более лояльном отношении к возможности существования бипатризма (можно отнести с оговорками Таджикистан, Россию, Молдову и Армению).

С обретением суверенитета вне рамок СССР Казахстан провозгласил бипатризм лишь для казахов, отказавшись затем от него в своей Конституции [10]. Россия конституционно допустила бипатризм при наличии международных договоров. Такие договоры были заключены с Таджикистаном, Туркменистаном, а также Южной Осетией и Абхазией (два последних образования не признаны Казахстаном и Беларусью). В связи с признанием Россией биполизма с Южной Осетией и Абхазией возникает правовой вопрос о признании гражданства Приднестровья, которое не признано Российской Федерацией, но признано ранее Южной Осетией и Абхазией. Следует отметить, что для непризнанных образований вопрос о внедоговорном биполизме на постсоветском пространстве имеет особую остроту, весьма чувствителен для государств, чья территориальная целостность затрагивается сепаратистскими тенденциями, и является определенным гарантом для жителей этих территорий при реализации ими своих прав, что особенно ярко проявляется в ходе решения вопросов Нагорного Карабаха. При этом отдельные государства постсоветского пространства зачастую меняют свою политику в отношении биполизма. Так, Туркменистан и Россия, заключив договоры, связанные с биполизмом, затем в условиях серьезных экономических разногласий предприняли попытки к их прекращению, а Грузия, ранее активно не признававшая биполизм, с президентством Саакашвили начало его развивать, что способствовало не только привлечению мобилизационных ресурсов, но также и консолидации всех грузин, интегрированных в различных обществах. При этом следует отметить, что гражданства Абхазии и Южной Осетии основаны на гражданствах автономий, известных еще с советских времен, и затрагиваемых при образовании Закавказской федерации (ЗСФСР), куда с 12 марта 1922 г. входила современная Грузия, в составе СССР сохранявшая гражданства автономий. При этом следует отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации, в которой также традиционно существовал внутренний бипатризм (гражданин субъекта федерации (автономии) также обладал гражданством федерации), признал недопустимыми в рамках Конституции от 13 декабря 1993 г. гражданства федеральных республик [11].

Данные подходы не редкость. В современной практике бипатризм зачастую возникает и при недостаточно урегулированных территориальных вопросах и натурализациях, не сопровождаемых правом на оптацию (при создании, изменении, отмене норм права, при образовании новых стран, оккупации, а также при массовых перемещениях лиц). Он возникает и в силу разной правовой оценки фактов и событий в международных отношениях. Так, во Вторую мировую войну австриец мог признаваться в США бипатридом, а в Германии и Англии лишь гражданином Германии.

В рамках интеграционных структур увеличивается внедоговорной бипатризм, что видно на примерах России и Беларуси. Вместе с тем даже в рамках Союзного государства не устанавливается единых подходов к определению прав и обязанностей граждан Беларуси и России в рамках бипатризма, формируемого гражданством Союзного государства. Так, несмотря на ранее заключенные договоры между названными странами, законы России не предусмотрели непосредственного указания на то, что граждане Республики Беларусь имеют равные с гражданами России права на участие в местных выборах. При этом соответствующее право для граждан России было закреплено ст. 58 Избирательного кодекса от 11 февраля 2000 г. Позицию Беларуси в данной сфере нельзя признать последовательной. Так, ст. 19 Закона от 4 января 2010 г. «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» уже не предусматривается аналогичная норма и, несмотря на верховенство норм международных договоров и названного Кодекса, прямо указывается на то, что иностранцы не могут избирать и быть избранными в выборные государственные органы Республики Беларусь, а также принимать участие в референдумах [12]. Представляется, что при желании развития интеграционных отношений между Беларусью и Россией данным странам следует избегать подобных несогласованностей норм права и активно включать в свое законодательство нормы о взаимных правах и обязанностях граждан Союзного государства, развивая договорную регламентацию соответствующего гражданства.

Беларусь пока воздерживается от активного и однозначного выражения позиции к двойному и иному множественному гражданству. Республика не стала на путь широкомасштабного развития договоров, устраняющих бипатризм в рамках СНГ, как Грузия и Украина, и не заключила ни одного договора об устранении двойного гражданства с бывшими республиками СССР. Договорно подтверждено (и только в отношениях с Чешской Республикой) правопреемство таких договоров лишь по Договору между СССР и Чехословацкой Социалистической Республикой о предотвращении возникновения двойного гражданства от 6 июня 1980 г. [13]. Беларусь также не стала на путь договоров об установлении полиполизма (исключение — договоры о создании интеграционных структур с Россией, формирующие на постсоветском пространстве новый тип биполизма — гражданство международного объединения, близким аналогом которого можно признать гражданства ЕС и Содружества наций).

Считаем, что Беларусь, занимая сдержанную позицию в отношении биполизма, избегает его признания. С усилением интеграции необходима разработка механизма ситуационного решения соответствующих проблем с учетом сути данного явления и обобщения международного опыта его регламентации, в том числе в сферах реализации прав и обязанностей, уголовной ответственности биполидов, с корректировкой права Беларуси, позволяющей

использовать преимущества данного института и нивелировать его недостатки. Целесообразно максимально учитывать опыт СССР, включая имевшийся в рамках данного объединения, основанного на нормах международного права, внутренний бипатризм, показавший свою эффективность, развивать систему договорного регулирования биполизма. Этот вопрос приобретает актуальность в ходе строительства Единого экономического пространства при свободе развития миграционных процессов и формирования единого рынка труда и капиталов.

Отметим отдельные варианты развития белорусского права о гражданстве, предложенные рядом исследователей преимущественно зарубежного опыта прекращения существования ряда государств Европы в XX в. Прежде всего хотелось бы обратить внимание на угрозы предложения активного использования, сформулированного еще при разделе Австро-Венгрии, создании ряда новых стран версальского «нулевого варианта» формирования гражданства, при котором отрицается ранее имевшееся гражданство государства и, как правило, гражданами признаются все постоянные жители соответствующей территории. Внедрение такой практики в условиях Беларуси способствует возникновению ранее урегулированных БССР и СССР, в том числе нормами международного права, споров о гражданстве с рядом государств, гражданство которых, как и гражданство БССР, существует с 1919 г. Данные споры представляют реальную угрозу территориальной целостности страны и консолидации общества, особенно при развитии вопроса о «карте поляка», широко обсуждавшегося в Беларуси на высоком уровне [14]. Напомним, что с воссоединением западных и восточных областей Белоруссии, Украины эмигрантское правительство Польши до 1945 г. считало жителей этих территорий своими гражданами, а СССР своими. В ходе войны данный бипатризм осложнил отношения союзников и руководство войсками. Со вступлением Латвии, Литвы и Эстонии в СССР их армии влились в Красную Армию. Республики сохранили гражданство, вопреки мнению отдельных учёных об исчезновении гражданства при присоединении одного государства к другому, хотя и трансформировалось. В связи с этим договоры стран Прибалтики о бипатризме и службе, например договор между США и Литвой от 18 октября 1937 г., не применялись в период нахождения этих республик в СССР. При этом многие вопросы своего республиканского гражданства в 1944 г. Беларусь решала путем заключения международных договоров с новой Польшей. Полагаем, что завершение полного правопреемства гражданства БССР в гражданстве Республики Беларусь должно способствовать минимизации угроз в этой сфере и реальной защите прав бывших соотечественников, лишенных гражданства, вследствие забвения норм о гражданстве БССР при формулировании норм действующего права о гражданстве Беларуси.

Предложение о массовом внедрении в Беларуси системы упрощенной смены гражданства на основании норм международных договоров, а также о возрождении в праве Республики Беларусь норм о восстановлении гражданства также имеет ряд недостатков, хотя и активно применяется Россией, Беларусью и Казахстаном. К сожалению, при рассмотрении института гражданства многими исследователями упускается из виду, что гражданство предполагает не просто обладание паспортом, но, прежде всего, имеет недостаточно отраженный в праве, но широко укоренившийся в общественном сознании и политическом мышлении базовый морально-психологический, идеологический аспект, предполагающий не только лояльность лица по отношению к государству своего гражданства, но и готовность добровольного служения своему Отечеству, а при необходимости — даже отказа от своих прав или их существенного ограничения при угрозе соответствующему социуму, например готовность отдать жизнь при защите Родины. В связи с этим широкое внедрение практики, при которой человек будет менять гражданства «как перчатки», произвольно переходя то в одно, то в другое, восстанавливаясь затем в прежнем, разрушает образ добропорядочного гражданина, укореняемый в гражданском и других отраслях права, способствует изменению общественного сознания и отказу от защиты общественных устоев. Считаем, что принцип признания и регламентации двойного или иного множественного гражданства, при котором гражданин не отказывается от своих гражданств, прежде всего полученных через гражданства своих родителей (от которых он также не желает отказаться), представляется более приемлемым с точки зрения общественной морали и лояльности. В этом случае государственным органам также не приходится с очередной сменой гражданства проверять лояльность гражданина и при открытом обладании множественным гражданством устанавливать в праве необходимые ограничения, нормы, обеспечивающие защиту прав граждан и государств, их объединений от неблагоприятных проявлений бипатризма, эффективно использовать положительные стороны данного социального явления. При открытом бипатризме исчезает необходимость решения вопросов приоритетности одного их гражданств и использования принципа «надлежащей связи», который издавна подвергается сомнению, в том числе из-за его дискреционности, влекущей ряд международных проблем (П. Уэйс и др.).

К числу достоинств бипатризма можно отнести обеспечение приоритета прав личности в определении своего гражданства, сохранение интеграционных связей между сторонами бипатризма. Полагаем, что данные обстоятельства стали одной из основных причин сохранения права на бипатризм в Хорватии и иных частях бывшей СФРЮ, в которых использование этого института снижало межнациональную рознь. Полагаем, что использование бипатризма могло бы способствовать решению проблем в бывших республиках СССР, в том числе для жителей таких регионов, как Нагорный Карабах

и Приднестровье. Хотя большая часть стран Западной Европы лояльно относится к множественному гражданству, отдельные страны, даже находясь в рамках единых интеграционных и военных объединений, отказываются от ранее использовавшихся норм о развитии бипатризма. Так, после недавнего признания его Венгрией в целях восстановления связей с бывшими соотечественниками и их интеграции с венгерским обществом Словакия, являющаяся членом ЕС, в котором развит бипатризм как на двусторонней, так и многосторонней основе, ранее активно использовавшая множественное гражданство, внезапно отказалась от него, опасаясь угроз сепаратизма.

В связи с этим при решении демографических и иных взаимных проблем Единого экономического пространства его членам следует более активно использовать институт множественного гражданства, например гражданства ЕЭП, учитывая при этом, что использование бипатризма должно осуществляться осторожно и сопровождаться тщательно продуманными и сбалансированными нормами международного и национального права.

Литература

1. Об утверждении Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы : Указ Президента Респ. Беларусь от 11 авг. 2011 г. № 357 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 93. – 1/12762.

2. *Авакьян, С. А.* Гражданство Союза Беларуси и России / С. А. Авакьян // Вестник Межпарламентской Ассамблеи СНГ. – 1998. – № 1. – С. 131–134.

3. *Вашкевич, А. Е.* Гражданство Республики Беларусь и стран ЕС: сравнительно-правовой анализ / А. Е. Вашкевич // Европейский союз: история, политика, экономика, право : междунар. науч.-практич. конф. (17–18 дек. 1997 г., Минск) / сб. науч. тр. – Минск : БГУ, 1998. – С. 206–210.

4. *Василевич, Т. А.* Конституционно-правовые основы суверенитета Республики Беларусь : уч.-метод. пособие / Г. А. Василевич, А. В. Шавцова. – Минск : Веды, 2002.

5. Международное право : учебник / В. Н. Дурденевский [и др.] ; под общ. ред. В. Н. Дурденевского, С. Б. Крылова. – М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР. – 1947. – 612 с.

6. *Маркс, К.* Манифест Коммунистической партии // К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1989. – 63 с.

7. *Хилл, У. Г.* Ваш второй паспорт / У. Г. Хилл ; пер. с англ. – М. : Сан Кост, 1996. – 368 с.

8. *Григорьев, А. А.* Регламентация множественного гражданства в рамках европейских международных региональных организаций / А. А. Григорьев // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2000. – № 3. – С. 29–37;

9. *Григорьев, А. А.* К вопросу формирования права на множественное гражданство / А. А. Григорьев // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2001. – № 2. – С. 3–11.

10. Официальный сайт Президента Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.akorda.kz. – Дата доступа: 03.03.2011.

11. По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации : Определение Конст. Суда Рос. Федерации, 06.12.2001 г. № 250 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология Проф 2012 [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2011.

12. Национальный Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2005. – Режим доступа: http://www.pravo.by. – Дата доступа: 25.11.2011.

13. Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс] / Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: http://www.un.org. – Дата доступа: 25.11.2011.

14. О позиции Конституционного Суда Республики Беларусь по Закону Республики Польша «О Карте поляка» : решение Конст. Суда Респ. Беларусь, 7 апр. 2011 г., № П-258/2011 // Конституционный Суд Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Конст. Суд Респ. Беларусь. – Минск, 2011. – Режим доступа: http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=23203. – Дата доступа: 10.10.2011.

FUTURE DEVELOPMENT ISSUES OF NATIZONALITY IN THE LIGHT OF MIGRATION OF RELATIONS BETWEEN THE UNITED ECONOMIC SPACE

A. Grigoriev

The article is devoted to Multiple Nationality, which is one of complicated institutions of international law. The author tries to define the essence of the phenomenon and ways of its development, with increased migration in the development of integration relations of Belarus.

Статья поступила в редакцию 30. 05. 2012 г.

ПОВЕДЕНИЕ ULTRA VIRES ОРГАНОВ ИЛИ АГЕНТОВ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ОСНОВАНИЕ ЕЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Е. А. Дейкало

Статья посвящена одному из оснований международно-правовой ответственности международных организаций – деянию ее органов или агентов,