

13. Лукьянова В. Ю. О формировании Единого экономического пространства // Журн. рос. права. – 2012. – № 9. – С. 105–113.

14. Чеботарева Е. Д. Опыт создания и основные слагаемые успешной деятельности Таможенного союза ЕС // Рос. внешнеэкон. вестн. – 2010. – № 6. – С. 61–63.

Статья поступила в редакцию 10.07.2013 г.

К ВОПРОСУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ МНОЖЕСТВЕННОГО ГРАЖДАНСТВА

А. А. Григорьев

Статья посвящена регламентации отдельных проблем множественного гражданства. Автор предлагает пути решения выявленных проблем в праве Республики Беларусь.

The article is dedicated to the regulation of individual problems of multiple nationality. The author offers the solutions to the problems identified in the law of the Republic of Belarus.

Ключевые слова: множественное гражданство, право Республики Беларусь.

Keywords: multiple nationality, citizenship of the Republic of Belarus.

В настоящее время в мире растет внимание к институту множественного гражданства (бипатризма, биполизма), который в ряде государств получил регламентируемое развитие. Это обусловлено, прежде всего, глобализацией мировой экономики, космополитизацией хозяйственных отношений, развитием системы прав человека, в том числе в сфере одного из самых консервативных прав – права на гражданство, признанием свободного определения личностью своего правового статуса в контексте уважения прав человека, необходимостью решения государствами демографических проблем для обеспечения потребностей национальных экономик и обороноспособности. В этой связи все больше стран начинают признавать бипатризм, способствуя его распространению. Наряду с государствами, традиционно развивающими бипатризм, например Испания, страны Латинской Америки, Канада, Швейцария, Израиль, Франция, Италия, Болгария, Турция, ряд стран относительно недавно принял законы, направленные на лояльное отношение к бипатризму или развивающие его. В числе таких стран, находящихся географически в различных регионах, целесообразно выделить следующие: Исландия (с 1999 г. признала бипатризм для отдельных категорий лиц), Финляндия (с 1 июня 2003 г. допустила развитие бипатризма), Австралия (с 2002 г.), Грузия (с 2002 г.), Молдова (с 2003 г.), Ирак (с 2005 г.), Армения (с 2005 г.), Новая Зеландия (с 2005 г., хотя она

ограниченно признавала бипатризм с 1949 г.), Кыргызстан (с 21 октября 2007 г.), Бельгия (с 28 апреля 2008 г.), Венгрия (с 20 августа 2010 г.), Польша (с 15 августа 2012 г. в связи со вступлением в силу закона от 2 апреля 2009 г.), Латвия (с 9 мая 2013 г.). Следует отметить, что Исландия, Ирак, Армения и Кыргызстан решали вопросы о допустимости бипатризма в ходе референдумов, что свидетельствует не только о высочайшей актуальности соответствующих вопросов, но также и об их сложности. Особые черты бипатризм получил в связи с развитием гражданств ЕС, Союзного государства России и Беларуси и ряда иных международных объединений.

Поэтому отечественные и зарубежные исследователи все чаще обращаются к изучению гражданства и двойного гражданства (А. В. Белов, А. Е. Вашкевич, М. Ф. Чудаков, О. И. Чуприс и др.) [1–5]. Однако до настоящего времени не получило достаточного правового освещения в отечественной науке правопреемство гражданства БССР и других союзных республик при структурировании новых гражданств новых государств на постсоветском пространстве. Данный вопрос приобретает в контексте бипатризма особое значение, так как неурегулированные с использованием норм международного права вопросы правопреемства гражданства государств практически всегда ведут к образованию бипатризма. Также остается не рассмотренным ряд иных проблемных вопросов, связанных с формированием нового права о гражданстве после 1991 г.

Цель данного исследования состоит в разработке отдельных проблем международной и национально-правовой регламентации института множественного гражданства, в том числе в связи с правопреемством белорусского гражданства, формулирование на этой базе предложений по совершенствованию такой деятельности.

Для Республики Беларусь вопрос бипатризма не лишен актуальности, в том числе в свете глобализационных экономических и демографических процессов, но в большей степени из-за необходимости развития межгосударственных отношений на постсоветском пространстве, имевшем ранее внутренний федеративный бипатризм в рамках Союза ССР, когда каждый гражданин союзной республики обладал всеми правами, свободами и обязанностями гражданина республики местопребывания. Примером этому может служить Закон Республики Беларусь от 1 августа 2002 г. «О гражданстве Республики Беларусь» (в редакции Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г.) [6], который с 2006 г. устранил в ряде случаев необходимость отказа от гражданства при натурализации, что увеличивает число случаев бипатризма, в том числе возникшего вследствие несогласованности законодательства различных стран в области гражданства), а также существенно изменил подходы к множественному гражданству по сравнению с Законом Республики Беларусь от 18 октября 1991 года «О гражданстве Республики Беларусь» [7], устранил жесткий запрет на двойное гражданство

и установил возможность его развития. Так, согласно статье 11 Закона 2002 года за лицом, являющимся гражданином Республики Беларусь, не признается принадлежность к гражданству иностранного государства, если иное не предусмотрено международными договорами (ранее часть вторая статьи 1 Закона Республики Беларусь от 18 октября 1991 года «О гражданстве Республики Беларусь» с 30 декабря 1999 г. устанавливала, что гражданин Республики Беларусь вообще не может быть одновременно гражданином другого государства, за исключением случаев, предусмотренных этим Законом, что открыто санкционировало отдельные виды бипатризма (бипатризм детей) при запрете его основных случаев, которые в настоящее время допускаются, но официально не признаются). Граждане Республики Беларусь, имеющие также иное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из гражданства Республики Беларусь.

Таким образом, Закон 2002 г. допустил существование бипатризма, но преимущественно в скрытой форме, путем непризнания на соответствующей территории иностранных гражданств бипатрида с гражданством Республики Беларусь, он не решил всех вопросов данного правового статуса, которые традиционно возникают в данной сфере на территориях третьих государств, в том числе вопросы дипломатической защиты бипатридов. При этом Главой государства указывалось на то, что Республика в настоящее время не предполагает вводить массово множественное гражданство [8]. В этой связи следует отметить, что такая позиция не является одиночной. Многие из стран, включая те, которые ранее признавали двойное гражданство, отказались от политики благоволения ему, например Казахстан, Словакия. Ряд государств даже на постсоветском пространстве не поддерживают бипатризм, например Украина, Туркменистан. Однако большая часть стран СНГ законодательно допустила возможность множественного гражданства и сохраняет ее до настоящего времени (Армения, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан). При этом Грузия отказалась от ранее жестких запретов в отношении бипатризма, сократив число стран, противодействующих ему.

Следует обратить внимание на то, что у постсоветских государств не существует единых подходов к тому, как формировать гражданство. Так, например, страны Прибалтики, формируя свое гражданство, восстановили действовавшие до их вхождения в состав СССР законы о гражданстве, проигнорировав нормативные правовые акты и международные договоры о гражданстве, заключенные данными республиками, в том числе с Польшей в 1944 г., что порождает бипатризм во взаимоотношениях с Беларусью, Россией и рядом иных государств СНГ и дальнего зарубежья. При этом многие из руководителей этих стран имеют двойное гражданство.

В отличие от стран Прибалтики, ряд бывших союзных республик в 1991 г. принял за основу версальский подход, который был применен государствами – победителями в Первой мировой войне при образовании новых государств из частей бывших Австро-Венгрии, Германской и Российской империй. В данной ситуации гражданства структурировались по так называемому *нулевому варианту*, без учета обладания жителями соответствующих территорий гражданств государств-предшественников, сохранивших свое существование, что позволяло отложить на второй план проблемы множественного гражданства, безусловно возникающие при распаде ранее единых государств. По такому пути изначально пошли Украина, Россия, Беларусь и ряд иных республик. При этом, как следует из послания Президента России Федеральному собранию от 12 декабря 2012 г., Россия отходит от данной системы с учетом особой значимости подданства и гражданства России до октября 1917 года, а также гражданства РСФСР, что, однако, не должно увеличить количества случаев бипатризма: «Поручаю разработать ускоренный порядок предоставления российского гражданства нашим соотечественникам, носителям русского языка и русской культуры, прямым потомкам тех, кто родился и в Российской империи, и в Советском Союзе. Тем, кто хочет переехать на постоянное жительство в нашу страну и, соответственно, отказаться от своего сегодняшнего гражданства» [9].

При этом в СНГ не существует единой системы договорных норм международного права, направленных на устранение множественного гражданства, которое возникает при правопреемстве и дальнейшем развитии государств. Это обусловлено преимущественно различиями подходов государств к множественному гражданству при правопреемстве гражданства СССР новыми республиками. Так, Российская Федерация изначально предложила избрать путь признания множественного гражданства, что обеспечивало сохранение традиционных связей между государствами и их жителями при наличии прежде федерального бипатризма в рамках СССР, когда многие даже и не помнили о своих гражданствах в силу того, что каждый гражданин союзной республики полностью обладал правами, свободами и ответственностью гражданина той республики, в которой он проживал. Однако в данном подходе также усматривались риски нелояльности и угроза зависимости от России, иных государств при большом числе бипатридов с двойным гражданством. При этом в связи с известными проблемными вопросами в области добычи и транспортировки углеводородного сырья Туркменистан в 2003 году поставил вопрос о прекращении двойного гражданства. 10 апреля 2003 г. президентами Туркменистана и России подписан протокол о прекращении действия соглашения о двойном гражданстве от 23 декабря 1993 г. [10]. По договоренности президентов ограничения бипатризма могут вводиться лишь для новых его случаев после прекращения договора. Граждане этих стран сохранили бипатризм, хотя Туркменистан и

предложил биполидам до 22 июня 2003 г. выбрать одно из гражданств, введя затем конституционный запрет бипатризма, что также впоследствии оправдано допущением двойного гражданства в нестабильном Афганистане. Однако данный протокол не нашел поддержки, прежде всего у оппозиционной части российского парламента, который отказался денонсировать договоры с Туркменистаном, регламентирующие вопросы множественного гражданства. В этой связи до настоящего времени договоры признаются российской стороной действующими [11]. Президент Республики Беларусь 16 октября 2012 г. четко заявил о том, что бипатризм с Российской Федерацией устанавливать в массовом порядке еще не намерен ввиду того, что: 1) он не устанавливается в массовом порядке Беларусью с иными странами, в том числе с Польшей и Украиной; 2) данное явление может неблагоприятно сказаться на миграционной обстановке внутри страны вследствие увеличения числа мигрантов-бипатридов и создания иных проблем в данной сфере; 3) предоставляется широкий круг прав для граждан России при их проживании в Беларуси; 4) существуют возможности индивидуального предоставления двойного гражданства спортсменам и иным лицам, в которых заинтересована Республика Беларусь, по решению Главы государства [8]. При этом переход с 2012 г. Польши к признанию множественного гражданства путем отказа от его запрещения [12] не только в случаях возвращения репатриантов не может не беспокоить белорусское общество, которым негативно воспринято введение даже «карты поляка», позволяющей реализовывать часть прав иностранцам на льготных условиях в Польше [13].

Напомним, что Беларусь, как и Республика Польша, сформировала свое гражданство в первой четверти XX в. При этом, в отличие от Беларуси, Польша полностью сохранила правопреемство своего гражданства, а Беларусь с конца 1991 г. начала формировать свое гражданство по новым правилам, признав гражданами Республики Беларусь только тех граждан СССР, которые проживали на ее территории в день вступления в силу Закона Республики Беларусь от 18 октября 1991 г. «О гражданстве Республики Беларусь» (с некоторыми исключениями для военнослужащих и других категорий граждан) [14]. Отказ Беларуси обеспечить полное правопреемство в отношении нормативной (в том числе международно-правовой) системы регламентации белорусского гражданства до 1991 г. и в то же время продолжение регламентации польского гражданства с 1919 г. и одновременное устранение в 2012 г. этой страной запретов на множественное гражданство создает угрозы развития бипатризма Польши с Беларусью и рядом иных стран, в том числе в отношении граждан, имевших до 17 сентября 1939 г. гражданство Польши, до 1992 г. гражданство БССР. Отметим, что порядок принятия в гражданство Литбел законодательно оформлялся уже через полтора месяца после ее создания Декретом СНК от 15 апреля 1919 г. [15, л. 28 об]. После оккупации Польшей части белорусской территории, за

ключения в 1921 г. Мирного договора между Россией и Украиной с одной стороны и Польшей с другой [16] постановлением СНК ССРБ от 19 ноября 1921 г. «О принятии иностранцев в гражданство Белоруссии» [17] впервые была сделана попытка урегулировать белорусское гражданство как гражданство самостоятельного государства. С этого начался также новый этап развития бипатризма в Беларуси – переход от регламентации скрытого международно-правового биполизма (при отсутствии признания гражданства одной из стран гражданства) к открытому. Названный акт отменен лишь постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 марта 1992 г. № 112 [18] в связи с принятием Закона о гражданстве 1991 г. Также недавно (15 августа 2007 г.) признано утратившим силу постановление СНК ССРБ от 4 августа 1922 г. «Положение об иностранцах в ССР Белоруссии» [19], также решавшее ряд вопросов гражданства. Однако некоторые исследователи в СССР (А. Г. Гойхбарг, Д. А. Гайдуков) еще до 1941 г. считали нормы республиканских актов о гражданстве отошедшими в прошлое [20, с. 45; 21, с. 63].

Изначально белорусское гражданство формировалось в рамках основного принципа советской власти (измененного изречения апостола Павла): «Не трудящийся да не ест». В этой связи многие из соотечественников были затем лишены прав гражданства, а иностранные трудящиеся, жившие в ССРБ, а затем и в СССР (БССР), наделялись политическими правами и обязанностями наравне с гражданами и без получения гражданства. При этом согласно постановлению от 19 ноября 1921 г. иностранцев принимал в гражданство СНК ССРБ. Натурализуемые лица не обязывались выходить из своих гражданств. Статья 8 этого постановления лишила имеющих иные гражданства лиц – граждан Белоруссии права «апеллировать для защиты своих интересов к правительству той страны, гражданами которой они ранее состояли». Такая норма была характерна для права СССР (в измененном виде имеется и в Законе «О гражданстве Республики Беларусь» 2002 г.). В начале 1930-х гг. вопросы гражданства решались местными Советами депутатов, но в период сталинских репрессий из-за угроз «мирового шпионажа» гражданство, как правило, даровалось властями республики (СНК, Верховным Советом, Президиумом Верховного Совета БССР) и Союза ССР.

Международно-правовое регулирование гражданства ССРБ почти не осуществляла ввиду ограниченности ее международных связей. Важнейшим международным договором того времени, затрагивавшим бипатризм, был Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик (30 декабря 1922 г.) [11], пункт 21 которого признал сохранение биполизма и в федерации: «Для граждан республик устанавливается единое союзное гражданство», при котором гражданин каждой республики являлся гражданином СССР. Проект положения о гражданстве БССР, готовившийся в

связи с появлением гражданства СССР, установил, что живший в БССР гражданин иной республики СССР наделялся всеми правами и обязанностями граждан БССР, не приобретая ее гражданства, но мог и получить его, подтвердив принадлежность к гражданству любой республики СССР. Часть правил определения гражданства БССР по рождению закреплял и Кодекс законов о браке, семье и опеке Белорусской ССР [22]. Внутренний бипатризм равноправных граждан СССР, ограничение международной правосубъектности союзных республик (хотя прием в их гражданство даровал гражданство СССР) и развитие СССР как страны с жесткими федеративными связями уменьшали значение гражданств республик.

Со сталинских времен распространилось мнение о том, что любой постоянный житель республики имел ее гражданство и терял его, покидая республику [23]. Полагаем, что это не совсем верно, учитывая правила приема в гражданство БССР и выхода из него, определявшиеся правом БССР [24, с. 299]. Представляется, что синтез правоприменительной практики и формальных норм привел к тому, что граждане СССР, прибывавшие на территорию республики, наделялись ее гражданством и могли сохранять гражданства других республик, что порождало не всегда поощрявшийся бипатризм.

Кроме того, институт внутреннего множественного гражданства в федеративных государствах имеет международно-правовое значение, особенно в близких СССР типах федераций, что ярко проявляется при видоизменении и распаде государств, их территориальных пределах. Отметим, что в основном международно-правовое регулирование гражданства БССР осуществлялось в середине XX в. В это время БССР заключила два двусторонних договора (Соглашение между Правительством БССР и Польским комитетом национального освобождения об эвакуации белорусского населения с территории Польши и польских граждан с территории БССР от 9 сентября 1944 г. и Дополнительный протокол к нему от 25 ноября 1945 г.) [25, с. 207–216] (впоследствии на базе этих соглашений политика избегания биполизма неоднократно подтверждалась и ПНР, например, в Законе о польском гражданстве от 8 января 1958 г. Позже в 1957, 1958 и 1965 гг. СССР и ПНР заключали договоры об урегулировании вопроса о гражданстве лиц с двойным гражданством и о его предотвращении [11]. Таким образом, произошел практический переход от ограниченного признания бипатризма к его взаимному устранению), а также участвовала в многосторонних договорах, касавшихся гражданства (Мирный договор с Италией и Конвенция ООН о гражданстве замужней женщины) [25, с. 105–106; 26]. Двусторонние договоры БССР не исключали бипатризм, а многосторонние в целом стремились его устранить. При этом национальное право сохраняло регламентацию гражданства БССР, о чем свидетельствует даже перечень признававшихся утратившими силу правовых актов в 1991 г. [14].

Основным международно-правовым инструментом регламентации множественного гражданства в Беларуси по-прежнему остаются договоры, направленные на устранение бипатризма, хотя Беларусь после 1991 г. не заключила ни одного договора об устранении множественного гражданства или его запрещении. Для Беларуси сохранили свое действие почти все международные договоры СССР об устранении и уменьшении числа случаев двойного гражданства, заключенные с бывшими союзниками, включая Польшу. Правда, до 1992 г. с согласия ФРГ прекратили действие договоры ГДР и СССР. Также в 1992 г. Венгрия заявила о прекращении для нее действия конвенции с СССР 1963 г. о предотвращении двойного гражданства в отношении Беларуси с 21 декабря 1991 г., выразив этим свое отношение к исчезновению СССР и появлению новых государств. По мнению венгерской стороны, «с этой даты перестало существовать советское гражданство, и поэтому нет того круга физических лиц, на которых распространялась данная Конвенция» [27]. При этом во взаимоотношениях с Россией эта Конвенция прекращена 31 мая 1996 г. после принятия Федерального закона о прекращении ее применения и вступления в силу Протокола между Правительством Российской Федерации и Правительством Венгерской Республики об инвентаризации двусторонних договоров от 6 марта 1995 г. [11]. В этих условиях с принятием Венгрией закона от 26 мая 2010 г., системно развивающего двойное гражданство в Венгрии, с 20 августа 2010 г. [28] исчезла значительная часть барьеров для развития двойного гражданства между Венгрией и Беларусью, Венгрией и Россией и рядом иных стран, в том числе противодействующих множественному гражданству.

В Беларуси предприняты попытки создания системы правопреемства международных договоров в сфере устранения бипатризма. Так, Протокол между Республикой Беларусь и Чешской Республикой об урегулировании вопросов правопреемства в отношении международных договоров между бывшим Союзом Советских Социалистических Республик и бывшей Чешской и Словацкой Федеративной Республикой от 17 мая 2001 г. подтвердил выполнение международных договоров СССР в силу статьи 12 Соглашения об образовании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г., в том числе Договора о предотвращении возникновения двойного гражданства от 6 июня 1980 г. [29]. Однако не все государства соглашаются признать правопреемство договоров СССР об устранении бипатризма. Полагаем, что отсутствие у части соседей Беларуси готовности к активному сотрудничеству не способствует регулированию отношений множественного гражданства.

В законодательстве Республики Беларусь в целом обеспечена имплементация основных положений документов ООН в сфере защиты прав человека, сформированных еще при участии СССР. При этом многие из норм права нуждаются в уточнении в целях имплементации норм между-

народного права, определяющих правовой статус личности, действующих для Республики Беларусь. Так, основополагающий закон в сфере определения статуса гражданина – Закон Республики Беларусь от 1 августа 2002 г. «О гражданстве Республики Беларусь» [6], предусмотрев, в том числе с учетом предложений автора, нормы об избежании двойного и иного множественного гражданства, не учел оговоренных в статье 3 Конвенции о гражданстве замужней женщины (подписанной в Нью-Йорке белорусским представителем 7 октября 1957 г. и ратифицированной Указом Президиума Верховного Совета Белорусской ССР от 19 сентября 1958 г.) положений о том, что каждое договаривающееся государство соглашается, что иностранка, состоящая замужем за кем-либо из его граждан, может приобрести по своей просьбе гражданство своего мужа в специальном упрощенном порядке натурализации [26]. Представляется, что данная ситуация должна быть исправлена при дальнейшем совершенствовании законодательства, учитывая, что в судебной практике уже появились дела, в ходе рассмотрения которых стороны требовали исполнения соответствующих норм Конвенции. При этом полагаем допустимым упрощенную натурализацию как для супруги, так и для супруга, что соответствует конституционным нормам о равенстве полов, а также договорным нормам Совета Европы в сфере гражданства. Кроме того, полагаем возможным при смешанных браках установление права на множественное гражданство, что должно способствовать более свободной адаптации супруга (супруги) с иностранным гражданством в новом обществе и сохраняет условия для восстановления прежнего статуса при неудачном браке, что также соответствует практике многих европейских государств.

При этом в практике Республики Беларусь возникают новые проблемы как для ее законодательства, так и законодательства иных государств. Так, статьей 21 Закона Республики Беларусь от 7 января 2012 г. «О вспомогательных репродуктивных технологиях» [30] предусмотрена возможность заключения возмездного договора суррогатного материнства, предусматривающего обязанность генетической матери или женщины, воспользовавшейся донорской яйцеклеткой, принять от суррогатной матери ребенка (детей) после его (их) рождения и срок, в течение которого должен быть принят ребенок (дети), что может быть воспринято как завуалированный договор купли-продажи человеческого существа, который недопустим с точки зрения дальнейшей имплементации норм международных договоров о противодействии рабству. В этой связи полагаем оправданным исключение любой правовой возможности торговли людьми. При этом в данной ситуации остается нерешенным ряд юридических вопросов, касающихся определения правового статуса ребенка, в том числе: каковы правовые последствия заключения договора для ребенка, лиц, имевших отношение к его рождению, включая ситуацию отказа заказчицы (ее правопреемников)

от приема ребенка (невозможности приема ребенка), отказа ребенка от связи с соответствующими лицами, и условия применения в отношении названных лиц Декрета Президента Республики Беларусь от 24 ноября 2006 г. № 18 «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях» [31]; кого можно указывать в качестве матери в свидетельстве о рождении, кто и где вправе его получать (особенно в случаях проживания лиц, претендующих на звание матери, в разных странах); права родителей на содержание в старости; права ребенка на алименты, наследство и, наконец, какого гражданства должен быть ребенок при суррогатном материнстве в условиях, когда лица, претендующие на звание родителей, обладают разными гражданствами (что может осложниться в условиях множественного гражданства при рождении такого ребенка за пределами Республики Беларусь, в стране, признающей право почвы, после заключения соответствующего договора суррогатного материнства на территории Республики Беларусь); с какого момента возникает у ребенка гражданство Республики Беларусь, например, если выносившая его мать не обладает таким гражданством, но таким гражданством обладает ее супруг, либо супруг заказчицы или сама заказчица; прекращается ли гражданство ребенка, переданного от белорусской женщины, родившей его, иным лицам в соответствии с договором о суррогатном материнстве, если эти лица не являются гражданами Республики Беларусь; существуют ли гарантии того, что рожденные в соответствии с договорами о суррогатном материнстве дети, переданные иностранным гражданам, не будут использоваться за рубежом в сфере трансплантационного бизнеса, как защитить права таких детей, учитывая, что законодательство преимущественно ориентировано на защиту прав лиц, заказывающих услуги по суррогатному договору.

До издания рассматриваемого закона законодательство Республики Беларусь также в целом не препятствовало развитию суррогатного материнства и решало большую часть из названных вопросов, допуская использование традиционной для таких случаев правовой схемы, при которой женщина, не собиравшаяся оставаться матерью после рождения ребенка, отказывалась от него, а генетические доноры могли его усыновить (удочерить). Однако в Республике Беларусь создана в целом эффективная система защиты усыновляемых детей, которая также не позволяла каждому проводить усыновление (удочерение), в том числе по морально-нравственным причинам, что не гарантировало безусловную возможность генетических родителей взять ребенка на свое воспитание. При этом в стране имеется система ограничений при усыновлении (удочерении) детей иностранными гражданами и вывозе их за границу, которая может и должна быть усовершенствована. Так, в целях защиты детей от жестокого обращения Российская Федерация заключила в 2012 г. международные договоры с США и Французской Республикой [11], предусматривающие сохранение у усынов-

ляемых (удочеряемых) детей гражданства России даже при получении ими гражданства названных государств и обеспечении в дальнейшем постоянного контроля за судьбой данных детей, что не просто позволяет поставить под сомнение взгляды отдельных белорусских исследователей о недопустимости множественного гражданства, его исчезновении и утрате его значения, подтверждая ранее изложенное нами предположение о развитии в международном праве множественного гражданства и формировании права на него, а говорит о возможности более цивилизованной и эффективной защиты прав детей, в том числе при появлении новых технологий в биологической сфере. Представляется, что такой опыт мог бы использоваться и в праве Беларуси. При этом, учитывая новую практику однополых браков, введенную отдельными странами, в том числе Францией, Испанией, Нидерландами, полагаем невозможным допущение усыновления (удочерения) такими парами, в том числе в связи с тем, что данное обстоятельство способствует раскрытию тайны усыновления (удочерения) при биологической невозможности деторождения, а также не соответствует нормам христианской морали [32].

Учитывая, что в Беларуси установлены различные правила использования принципа «эффективного гражданства» для правовой регламентации правового статуса иностранных граждан, обладающих множественным гражданством (например, подготовленная с участием автора статья 1103 Гражданского кодекса Республики Беларусь [33] и статья 2 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» [34]), полагаем необходимость взаимного согласования данных правил. При этом, исходя из верховенства норм кодекса над нормами иных законов, полагаем оправданным использовать основные правила статьи 1103 Гражданского кодекса Республики Беларусь. Однако считаем, что данные нормы могут быть дополнительно усовершенствованы при условии включения в них положений о том, что правовой статус гражданина при использовании соответствующих правил «эффективного гражданства» должен исключать конфликт суверенитетов при использовании данного принципа и способствует более эффективной защите прав человека на гражданство.

При этом с учетом сложившейся правоприменительной практики об индивидуальном предоставлении двойного гражданства в Республике Беларусь [8] полагаем оправданным закрепление в законодательстве четких норм о возможности бипатризма в Республике Беларусь и в случаях, не предусмотренных международными договорами, а также возможности расширения прав Главы государства в этой сфере.

Кроме того, при возможном формировании политики бипатризма, предпосылки чему созданы прекращением действия отдельных международных

договоров СССР о воспрепятствовании множественному гражданству, отсутствием международных договоров об избежании двойного и иного множественного гражданства со странами СНГ, развивающими бипатризм, а также рядом иных государств, придерживающихся аналогичной политики, что позволяет гражданам самостоятельно решать вопрос о приобретении ими дополнительных гражданств, полагаем приемлемым (наряду с Латвией [35], Бельгией [36]) с учетом необходимости защиты национальных интересов указывать в законодательных актах нормы о том, в отношении каких государств бипатризм не будет признаваться при отсутствии международных договоров о его регламентации с соответствующими странами, что позволяет регулировать систему бипатризма с наименьшими угрозами для суверенитета страны.

С учетом изложенного представляется возможным сделать следующие выводы.

В настоящее время увеличивается число государств, признающих и развивающих множественное гражданство путем формирования соответствующих норм национального права и международных договоров в контексте формирования права на множественное гражданство. В этой связи для Беларуси возникла необходимость формирования новых норм права, которые бы минимализировали угрозы множественного гражданства и использовали его благоприятные последствия в условиях необходимости удовлетворения экономических, демографических и иных потребностей государства и развития системы прав человека.

Страны СНГ не выработали единой позиции в отношении множественного гражданства. Во многом это обусловлено различием подходов к правопреемству гражданств бывших союзных республик при формировании новых гражданств. Формирование новых гражданств на постсоветском пространстве привело к увеличению числа случаев множественного гражданства, которое пока не нашло своей достаточной правовой регламентации, что в перспективе может породить серьезные проблемы в различных сферах государственных и общественных отношений.

Беларусь, в отличие от отдельных сопредельных государств, обеспечивающих правопреемство своих прежних гражданств и признающих множественное гражданство (например, Латвия, Польша, Россия), и ряда стран СНГ, при формировании своего нового гражданства с 1991 г. не обеспечила правопреемство ранее существовавшего с 1918 г. белорусского гражданства, устранив тем самым отдельные проблемы множественного гражданства и сократив число лиц, которые могут быть признаны ее гражданами, что представляется неоправданным как с правовой точки зрения, так и с точки зрения демографической безопасности, программы по обеспечению которой направлены на возвращение соотечественников и ускоренное увеличение числа населения страны.

Представляется, что обеспечение полного правопреемства белорусского гражданства будет способствовать решению проблем демографической безопасности, привлечению инвестиций и росту экономического и оборонного потенциалов страны, обеспечению прав человека, в том числе права на гражданство, сопряженного с запретом на лишение гражданства, которое может происходить в ряде случаев, в том числе при использовании «нулевого варианта» при формировании гражданства. Вместе с тем признание прежнего белорусского гражданства может повлечь увеличение числа случаев множественного гражданства и сопряженных с ним проблем.

Ввиду того что, в силу несогласованности правовых актов различных государств о гражданстве, возникает множество ситуаций скрытого бипатризма, при котором государство не владеет информацией о том, гражданствами каких еще стран обладает ее гражданин. При этом бипатриды также сталкиваются с проблемами, вызванными необходимостью реализации своих прав и обязанностей в нескольких государствах гражданства, зачастую сопряженных с конфликтами интересов соответствующих государств. К данным условиям Республика Беларусь пока еще не в полной мере готова, что порождает угрозы национальной безопасности при регулируемом развитии институтов множественного гражданства в ряде стран миграционного обмена, в том числе в сопредельных государствах и ряде стран СНГ. Для устранения таких проблем необходимо совершенствование национального права, в том числе путем определения единых подходов к использованию института «эффективного гражданства», применяемого в Республике Беларусь, путем установления единых правил его использования и отказа от него в перспективе при доминировании права человека на выбор самостоятельного признания за ним своего правового статуса. Также необходимо формирование новых норм права с целью обеспечения национальной безопасности, в том числе в экономической и политической сферах, а также направленных на возможность адекватного обеспечения прав, обязанностей и ответственности бипатрида. Ввиду специфики бипатризма и невозможности его устранения в одностороннем порядке наибольшей эффективности в процессе решения его проблематики можно добиться путем заключения двух- и многосторонних международных договоров, в том числе в рамках интеграционных объединений, в которых участвует Республика Беларусь.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Белов А. В. Международно-правовые аспекты двойного гражданства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / С.-Петербург. гос. ун-т. – СПб., 2002.
2. Вашкевич А. Е. Гражданство Республики Беларусь и стран ЕС: сравнительно-правовой анализ // Европейский союз: история, политика, экономика, право : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 17–18 дек. 1997 г. / Белорус. гос. ун-т. – 1998. – С. 206–210.

3. *Богославский А. А.* Реализация правового статуса лиц с множественным (двойным) гражданством : конституционно-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Владикавказ, 2011.
4. *Ли С. Д.* Вопросы гражданства в международном праве : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М., 2002.
5. *Чуприс О. И.* Конституционно-правовые проблемы гражданства в странах Содружества Независимых Государств: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Минск, 1998.
6. О гражданстве Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 1 авг. 2002 г., № 136-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01.2010 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
7. О гражданстве Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 18 окт. 1991 г., № 1181-XII // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
8. Стенограмма пресс-конференции Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко представителям средств массовой информации регионов России // Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – URL : <http://www.president.gov.by/press140561.html#doc>.
9. Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года // Президент России [Электронный ресурс]. – URL : <http://kremlin.ru/news/17118>.
10. Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства [совершено в г. Ашхабаде, 23 дек. 1993 г.] // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 10. – Ст. 830.
11. Консультант Плюс : Беларусь. Версия Проф. Технология. Проф-2012 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – М., 2013.
12. O obywatelstwie polskim : Ustawa, 2 kwietnia 2009 r. // Dziennik ustaw Rzeczypospolitej polskiej. – 2012. – 14 lutego. – Pozycja 161.
13. 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] – Минск, 2011. – URL : <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=23203>.
14. О введении в действие Закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь»: постановление Верхов. Совета Респ. Беларусь, 18 окт. 1991 г., № 1182-XII // Ведомасці Вярхоўн. Савета Рэсп. Беларусь. – 1991. – № 32. – Ст. 582.
15. Национальный архив Республики Беларусь. Фонд 810. – Оп. 1. – Единицы хранения: 20, лл. 28–29 // Отдел финансов Минского губернского революционного комитета.
16. Мирный договор между Россией и Украиной с одной стороны, и Польшей с другой [подписано в г. Риге, 18 марта 1921 г.] // Собр. узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. – 1921. – № 41–42. – Ст. 219.
17. Национальный архив Республики Беларусь. Фонд 6. – Оп. 1. – Единицы хранения: 11, лл. 229–230. Центральный Исполнительный Комитет (ЦИК) БССР.
18. О признании утратившим силу постановления Совнаркома ССРБ от 19 ноября 1921 г.: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 3 марта 1992 г. № 112 // Збор пастаноў Урада Рэсп. Беларусь. – 1992. – № 7. – Ст. 107.

19. О признании утратившими силу некоторых решений Правительства БССР : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 авг. 2007 г., № 1039 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 200. – 5/25660.

20. *Гойхбарг А. Г.* Международное право. – М. : Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1928.

21. *Гайдуков Д. А.* Гражданство СССР. – М. : Изд-во «Ведомостей Верховного Совета РСФСР», 1940.

22. О введении в действие кодекса законов о браке, семье и опеке : постановление IV сессии Централ. Исполнит. Ком. Белорус. Социалист. Сов. Респ., 27 янв. 1927 г. // Собр. законов и распоряжений Рабоче-крестьян. правительства Белорус. Соц. Сов. Респ. – Отдел первый. – 1927. – № 7. – Ст. 26.

23. *Фарберов Н.* О советском гражданстве (консультация) // Известия. – 1946. – 20 нояб. – С. 3.

24. Органы государственного управления Белорусской ССР (1919–1967 гг.) / АН БССР, Ин-т филос. и права ; редкол. : Г. Ф. Басов [и др.]. – Минск : Наука и техника, 1968.

25. Белорусская ССР в международных отношениях : Международные договоры, конвенции и соглашения Белорусской ССР с иностранными государствами (1944–1959) / ред. К. В. Киселева. – Минск : Изд-во АН БССР, 1960.

26. О ратификации Конвенции о гражданстве замужней женщины : Указ Президиума Верхов. Совета Белорус. ССР, 19 сент. 1958 г. // Собр. законов, указов Президиума Верхов. Совета Белорус. ССР, постановлений и распоряжений Совета Министров Белорус. ССР. – 1958. – № 9. – Ст. 155.

27. Нота Посольства Венгерской Республики в Москве от 12 мая 1992 г. № 12/X/28-2/92 // Док. консульского упр. М-ва иностр. дел Респ. Беларусь. – 1 л.

28. 224/2010. (VIII. 4.) Korm. rendelet a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról szóló 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet módosításáról // Az Ország háza [Elektronikus forrás]. – URL : <http://www.parlament.hu>.

29. О ратификации Протокола между Республикой Беларусь и Чешской Республикой об урегулировании вопросов правопреимства в отношении международных договоров между бывшим Союзом Советских Социалистических Республик и бывшей Чешской и Словацкой Федеративной Республикой : Закон Респ. Беларусь, 1 нояб. 2002 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 128. – 2/891.

30. О вспомогательных репродуктивных технологиях : Закон Респ. Беларусь, 7 янв. 2012 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2012. – № 8. – 2/1893.

31. О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях : Декрет Президента Респ. Беларусь, 24 нояб. 2006 г., № 18 : в ред. Декрета Президента Респ. Беларусь от 04.01.2010 г. // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

32. Основы социальной концепции Русской Православной Церкви // Официальный портал Белорусской Православной Церкви [Электронный ресурс]. – URL : <http://www.church.by>.

33. О внесении дополнений и изменений в Гражданский кодекс Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 28 дек. 2009 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 6. – 2/1650.

34. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г. : в ред. Закона Респ. Бела-

русь от 25.11.2011 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.

35. Saeima adopts provisions on recognition of dual citizenship (09.05.2013.) // Latvijas Republikas Saeima [Electronic resource]. – URL : <http://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/20957-saeima-adopts-provisions-on-recognition-of-dual-citizenship>.

36. Code de la nationalité belge // DroitBelge.Net [Ressource électronique]. – URL : <http://www.droitbelge.be/codes.asp#nat>.

Статья поступила в редакцию 20.07.2013 г.

КАТЕГОРИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОМ ПРАВЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Е. А. Дейкало

В статье анализируется сущность категории ответственности в международном и внутригосударственном праве. Проводя сравнительно-правовой анализ, автор рассматривает категорию ответственности через призму особенностей, характерных для национального и международного права как различных правовых систем. В результате делается вывод о невозможности и нецелесообразности оценки эффективности функционирования международно-правовой ответственности при помощи категорий внутригосударственного права.

The article is devoted to the analysis of the essence of category of responsibility in international and in national law. Making a comparative legal analysis, the author looks at the category of responsibility taking into account specific features, typical for national and international law systems. One of the main conclusions is about impossibility and inexpediency of evaluation of international responsibility through the categories of national law.

Ключевые слова: правовая система, юридическая ответственность, негативная ответственность, позитивная ответственность, принуждение, правоотношения ответственности, правосознание.

Keywords: legal system, legal responsibility, negative responsibility, positive responsibility, enforcement, legal relationship, sense of justice.

Юридическая ответственность – один из видов социальной ответственности наряду с моральной, религиозной, исторической, политической и т. д., который имеет свои особенности, вытекающие из специфики системы, в которой данный вид ответственности действует, – правовой системы. Общесоциальный характер ответственности присущ юридической ответственности, существующей в любой правовой системе – как во внутригосударственном, так и в международном праве. В рамках национального права речь идет об ответственности членов общества, существующего