

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ, МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Смирнова Е.С.

НЕКОТОРЫЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА В РАКУРСЕ СООТНОШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО И НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА

***Аннотация.** Автор подробно рассматривает такие аспекты темы как взаимодействие права и политики при формировании института гражданства в современном мире, а также общемировые тенденции к подписанию государствами международно-правовых конвенций, имеющих целью защитить права человека. Предметная сторона исследуемого вопроса - отношения государств по поводу закрепления за индивидуумом политико-правовой связи с обществом и властью – показывает уровень развития демократии в конкретной стране. Особое внимание в статье уделяется вопросам взаимозависимости национального и международного права, что является наилучшим показателем первичности государственных интересов при формировании законодательной политики конкретного государства. Региональные международные отношения в данном случае служат фактором сплочения государств в решении проблем населения. В качестве методологии исследования автором привлечены логико-юридические подходы к изучению процесса становления института гражданства в глобальном, региональном аспектам, а также на уровне национального государства. Основными выводами является тезис о необходимости упрочения межгосударственных связей по всем аспектам защиты прав человека. Правовая составляющая этой стороны деятельности государства обязывает законодателя учитывать правовой опыт других стран и регионов, а также имеющиеся рекомендации по этому поводу со стороны ООН. Взаимозависимость нормативно-правовых актов всех уровней должно способствовать формированию высокого качества законодательства.*

***Ключевые слова:** Государство, политика, право, гражданство, сотрудничество, интеграция, взаимодействие, соглашение, договор, перспектива.*

***Abstract:** The author thoroughly examines such aspects of the topic as the interaction of law and politics in establishment of the institution of citizenship in modern world, as well as the global trends towards signing by the state of the international legal conventions aimed at protection of human rights. The subject of this article is the relation of states regarding the allocation to an individual of the political legal connection with society and the government demonstrates the level of development of the democracy in a specific country. Special attention is given to the questions of interdependence between the national and international law, which is the best indicator of priority of state interest in establishment of the legislative policy of a certain nation. The regional international relations in this case serve as a factor*

of the unity of states in solution of the problems of population. The main conclusion consists in the thesis about the need for strengthening of the transnational connections regarding all aspects of the protection of human rights. The legal component of this activity of the state obligates the legislator to consider the legal experience of other countries and regions, as well as existing recommendations of UN on this matter. The interdependence between the normative legal acts of all levels must contribute into the formation of high quality legislation.
Keywords: Prospect, Contract, Agreement, Interaction, Integration, Cooperation, Citizenship, Law, Politics, State .

Институт гражданства в своем терминологическом современном значении имеет длительную правовую историю, насчитывающую много веков. Желание обеспечить безопасность своей территории свойственно всем государствам во всякий исторический период. В силу этого всегда существовало разделение населения по принципу: свой – чужой. Вместе с тем, нормы обычая – так называемого «гостеприимства», обязывали коренное население стран принимать гостей из других государств с необходимой степенью участия и вежливостью. Таким образом формировались позитивные по своей сути правила обращения с чужеземцами.

В XIX веке появляется относительно устоявшаяся политическая система государств, что привело к цивилизованному решению вопросов, связанных с определением статуса населения после послевоенных территориальных изменений путем оптации, возмещения денежных расходов переселяемым и решения многих других проблем. Связано это было с реализацией республиканских принципов, падением монархии и поступательным претворением в жизнь идей прав человека.

Реальные попытки универсализировать институт гражданства возникают только пред Второй мировой войной посредством норм Лиги Наций и Палаты международного правосудия, которые, как правило, выступали в защиту не только иностранных юридических лиц, но и иностранных

граждан. Гагская конвенция о некоторых вопросах, относящихся к коллизии законов о гражданстве, принятая Лигой Наций 12 апреля 1930 года, стала первым универсальным международно-правовым документом, разъясняющим многие спорные вопросы института гражданства.

Создание Организации Объединенных Наций в 1945 году послужило основой формирования целого комплекса международно-правовых норм в сфере прав человека. Провозглашенные в Уставе ООН цели и принципы международного права, воплощали мечты и надежды всего человечества. Институт гражданства в этом случае получил немало значимых для своей реализации международно-правовых рекомендаций, которые имеют большую актуальность для законодателя. Но главное назначение международного права в этой сфере – защита и покровительство граждан своего государства, содействие в решении многих вопросов в период их нахождения за рубежом.

Защите наиболее уязвимых категорий граждан – женщин и детей – посвящены многие международно-правовые конвенции как универсального, так и регионального права. Наличие у них гражданских прав – это самое существенное право, позволяющее пользоваться всем остальным спектром прав и свобод. Следует отметить, что состояние института гражданства в современном мире является статичным, несмотря на ряд больших политических изменений, произошедших в мире в последнее двадцатилетие.

Безусловно, попытки построения конфедеративных отношений в Европейском союзе и процесс суверенизации новых независимых государств, образовавшихся после распада СССР, обогатили правовой опыт международными соглашениями и конвенциями, регулирующими институт гражданства и связанные с ним аспекты взаимоотношений государств. Но в своей основной сути, имеющий непосредственное отношение к суверенному праву государства предоставлять человеку право гражданства, институт не претерпел существенных изменений.

Активизация международного сотрудничества государств в самых различных сферах оказала существенное влияние на укрепление системы прав человека. Источниками его регулирования являются не только нормы конституционного, но и международного права. В настоящее время международное право наряду с международной экономикой входит в систему международных отношений, и регулирует все сферы международного сотрудничества государств, среди которых институт защиты прав человека приобрел особый статус.

В то же время, в современных условиях исторически взаимосвязанные правовые системы различных государств мира подвергаются масштабным изменениям и модификациям в силу неизбежного вторжения глобальных политических и экономических факторов – отдельных стран, международных организаций, транснациональных кампаний в суверенную область, регулируемую сугубо национальным правом. В этих условиях, порой, сложно дать оценку стремительно развивающимся отношениям между основными субъектами права – государствами и международными организациями – в сфере мировой экономики и политики. Но некоторые, характерные, связанные с атрибутикой самого главного

субъекта международного права – государства, институты уже могут быть оценены. Например, несмотря на массовое миграционное движение в евразийском регионе, институт гражданства многих стран – и, прежде всего, России – внес большой вклад в развитие правовой истории в сфере прав человека, особенно в той области, которая связана с институтом гражданства.

Россия, в определенной степени, вынужденная в начале–середине 90х годов принимать на себя ответственность за исход населения из ряда Прибалтийских республик, а также новых независимых государств Кавказского региона и Средней Азии, создала уникальную, самостоятельную, не имеющую аналогов в мировой практике, международно-правовую базу, регулируемую институт гражданства. Несмотря на сложности политической обстановки, были заключены многочисленные соглашения в рамках Содружества Независимых Государств по вопросам гражданства и связанными с ним аспектами. Тем самым были решены многие проблемы защиты лиц, прибывающих в Россию на постоянное место жительства, либо желающих остаться в государствах, строящих свою государственность в новых условиях.

Безусловно, не следует умалять значение европейских международных организаций, принявших активное участие в налаживании диалога в этой сфере между противостоящими интересами некоторых, ставших независимыми, республик. Велика роль Совета Европы в разработке и принятии Европейской конвенции о гражданстве 1997 года, и в создании действенного механизма Европейского суда по правам человека. Следует отметить большой гуманистический вклад этой региональной организации в обеспечение защиты прав человека в ряде стран СНГ, являющихся ее членами.

Опыт европейских государств по развитию института гражданства – начиная с 1949 года, когда декларировалось единение и принимались конвенции по скорейшей интеграции народов, через Конвенцию о сокращении случаев многогражданства 1963 года, до принятия Европейской конвенции о гражданстве 1997 года, являющейся последним словом в науке международного права по развитию института гражданства, – является значимой правовой информацией для ученых всего мира. Вместе с тем, следует указать, что данная Конвенция не делает различия между понятиями «citizenship» и «nationality», что дает основание утверждать о попытке сгладить смысл национальной основы формирования института гражданства, свести его идею к урбанизирующему началу, заменить большое публичное меньшим частным. Как показывает пример разработки международных конвенций по вопросам, касающимся института гражданства, в рамках ООН имеются непреодолимые трудности при попытке соединить частные интересы физических лиц с глобальными возможностями государств. Безусловно, регионализм – это наиболее эффективное поле деятельности для подобных юридических разработок. Европейский союз в этом случае дает наиболее убедительный пример претворения в жизнь идеологической основы интеграции и консолидации гражданского общества целого региона.

Пример развития института гражданства и обеспечения граждан Европейского союза социальными правами на достаточно высоком уровне стал показателем для других стран и регионов мира. После провозглашения в 1992 году в Договоре о Европейском союзе гражданства этой региональной организации, такой позитивный пример стал образцом для развития права иных региональных международных организаций в Европе, Азии, Латинской Америке, странах

Ближнего Востока. Были заключены многие межгосударственные соглашения, ведущие к правовой унификации законодательства этих стран в ряде отраслей экономики, финансов, сферы образования, в регулировании миграционными процессами в целях достижения больших благ для населения своих стран.

Очевидно, что эта тенденция могла бы быть оценена положительно даже при частичной ее реализации. Но последующий за этим период так называемых «цветных революций» в ряде стран Африки и Ближнего Востока привел к хаосу и вооруженному противостоянию, и, как следствие, бегству собственных граждан в более благополучные государства из соображений безопасности. Позитивные новации, целью которых была большая интеграция ряда государств, оказались невостребованными.

Государства большинства регионов мира по-прежнему осторожно подходят к проблеме предоставления человеку больших прав, чем это декларировалось в прошлом: касается ли это избирательных прав иностранцев, наличия у граждан второго гражданства или прохождения службы иностранных граждан или лиц, имеющих двойное гражданство в вооруженных силах конкретного государства. Основные конституционные принципы и нормы остаются практически без изменений вот уже на протяжении более чем пятидесяти лет. Выработанные человечеством в результате длительной борьбы за права человека, именно нормы национального права регулируют институт гражданства с помощью законодательных актов и подзаконных норм. Международное право в самом существенном вопросе предоставлении тому или иному лицу права гражданства по-прежнему остается рекомендательным.

Соотношение норм международного и национального права в конституциях (Основных законов) государств в наши дни

является показателем степени интегрированности государств в мировое сообщество. Все также можно наблюдать научные дискуссии о проблемах, связанных с имплементацией норм международных соглашений в область национального права. Относительной новацией является рассмотрение жалоб национальными и международными судами по поводу не предоставления гражданства, а также связанными с этой проблемой аспектами.

Возникает вопрос о перспективах развития института гражданства. Безусловно, влияние международного права будет возрастать в столь взаимосвязанном мире. Не подлежит сомнению, что только совместными усилиями различных государств мира, возможно эффективное решение многих глобальных проблем: обеспечения человека в наибольшей степени социальными благами, достижения межконфессионального и межнационального согласия, защита экологии, недопущение войн и других, могущих сказаться на благополучии населения, вызовов.

Многие из этих вопросов относятся больше в значительной мере к сфере политики, а не к праву непосредственно. Но именно национальное законодательство призвано обслуживать политику государства во всех областях. От этого зависит верность выбора вектора межгосударственного взаимодействия конкретного государства с другими странами и международными организациями.

Изучение института гражданства в столь политизированное время составляет определенную трудность, так как происходящие во внешней политике изменения, сказываются и на реализации государствами имеющихся соглашений и договоров. Область прав человека в подобном случае не позволяет интерпретировать объем прав в расширительном контексте. Предполагается также заключение иных, соответствующих новому этапу межгосударственных отношений

соглашений ограничительного свойства. Внимание исследователя нацелено на глобальное восприятие тенденций в праве и политике, изменяющее привычное за пятьдесят лет отношение к статике института гражданства. Объектом изучения в первую очередь по-прежнему остается национальное право, которое первым реагирует на изменения внешнеполитического курса государств. Можно также сделать вывод о большой взаимосвязи между институтом гражданства и уровнем экономического развития государства в современных условиях.

Тем важнее для юриспруденции охранительная функция права как национального, так и международного, а также усиление механизма защиты прав человека, который достаточно эффективно функционирует на региональном уровне. Человек, как наивысшая ценность, в его индивидуальном проявлении, а также как участник коллектива или гражданин государства – требует защиты своих прав, среди которых все те, которые производны от наличия у него гражданства страны проживания. И не имеет значения, каким из законных способов эти права будут защищены: административным ресурсом, посредством ли национального судопроизводства, или путем обращения в международный суд. Главное – восстановление нарушенных прав и торжество справедливости. Установление истины, как одна из важнейших целей юриспруденции, в данном случае наиболее показательна. Актуальность слов, включенных в Преамбулу Устава ООН о решимости государств содействовать улучшению условий жизни при большей свободе не вызывает сомнения, несмотря на более чем пятидесятилетний срок со дня принятия этого документа.

Рассматривать процесс становления института гражданства в разных странах, формирование их договорной базы в отрыве от опыта других государств малоэффек-

тивно. Только комплексный, исторически обусловленный подход позволяет раскрыть сущность и содержание законодательной базы по гражданству, как отдельного государства, так и регионов в целом.

Международное право, как воплотившее в себя весь мировой двадцативековой опыт позитивного правового регулирования отношений между государствами, государством и обществом, а также между самими индивидами, не дает шансов негативным мировым силам на достижение частных интересов. Международное право, объединяющее и сплачивающее мировое сообщество на достижение целей мира, социального прогресса и защиты прав человека, высокоморально. Глобальность этой отрасли мировых знаний и ее всеобщая применимость – очевидна. Законы о гражданстве лишь подтверждают этот тезис. Стремление к упорядоченности общественных отношений с целью достижения наибольшей защищенности человека в государстве, даже независимо от наличия у него гражданства государства пребывания – это основная цель законотворчества в этой сфере. Права человека, как форма защиты, превалируют над правами гражданина. Понятие «человек», как это логически обусловлено, шире понятия «гражданин». Имеется ли в данном случае коллизия между состоянием гражданства и общим статусом прав человека? Безусловно, так как включение в конституции ряда государств нормы о верховенстве прав человека, лишь подчеркивает особую защищенность гражданина государственным суверенитетом, одним из атрибутов которого и является институт гражданства.

Международное право, включая в свой нормативно-правовой арсенал перечень прав человека, делает отсылку к национальному законодательству страны, предоставляя государству на законодательном уровне решать, какие права следует отнести к правам человека, а какие к правам гражданина. В современных условиях содержание принципа суверенного равенства государств в определенной степени подвергается трансформации. Конституция ограничивает законодателя в его, иногда присутствующих, политических амбициях. Существующие формы конституционного контроля имеют все возможности для дополнительной проверки на конституционность подписанных от имени государства международных норм. Следовало бы, по нашему мнению, включить также в законодательство норму о необходимости большей инициативы конституционного контроля по поводу нереализации взятых на себя государством обязательств.

Защита человеческих жизней, всего выработанного веками экономического и культурного достояния – это основная цель науки и практики начала XXI века. Безусловно, институт гражданства останется основополагающим в реализации государством своих суверенных прав, а также действенным средством недопущения хаоса в мире. Информация о его становлении должна быть предметом особого изучения в каждом государстве. Сохранение культурно–правовых традиций, изучение государственного языка и укрепление общечеловеческих связей между представителями разных стран и народов – это вечные идеологические постулаты стабильного существования общества.

Библиография:

1. Гайстлингер М. Конституции, навязанные извне – можно ли и считать успешными? // Конституционное право и политика. Сборник материалов международной научной конференции 28-30 марта 2012 г. / Отв. ред. Авакьян С.А. М.: МГУ, 2012. С. 783-789.

2. Глебов И.Н. Право национальной безопасности. М., 1998. С. 34.
3. Зорькин В.Д. Апология Вестфальской системы // В кн. «Россия в глобальном мире 200-2011». В 6 т. Т. 1. М.: Аспект Пресс. 2012. С. 279.
4. Конюхова И.А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. М., 2006. С. 111.
5. Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М.: Спарк, 2000. С. 173.
6. Павлова Л.В. Влияние глобализации на эволюцию принципа суверенного равенства государств в современных условиях // Генетические закономерности права. Сборник научных трудов, посвященных 90-летию проф. С.Г. Дробязко. Минск: Бизнесофсет, 2013. С. 278.
7. Политическая идентичность и политика идентичности. В 2 т. Т. 2. / Отв. ред. Семенов И.С. М.: РОССПЭН, 2012. С. 223.
8. Смирнова Е.С. Международно-правовые проблемы гражданства стран СНГ и Балтии в свете европейского опыта. М: Nota Bene, 1999, 1-е изд. М.: Nota Bene, 2001, 2-е изд.; Тверь –СФК офис, 2012, 3-е изд.
9. Смирнова Е.С. Проблемы правового статуса иностранцев в условия глобализации. М., 2004, М.: 2004, 1-е изд.; Тверь – СФК офис, 2012, 2-е изд.
10. Современные международные отношения. Учебник / Под ред. Торкунова А.В., Малыгина А.В. М.: Аспект Пресс, 2012. С. 240.
11. Тихомиров Ю.М. Конституционные модели государств в контексте общественного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 6. С. 1000.
12. Фан И.Б. От героя до статиста: метаморфозы западноевропейского гражданина. Екатеринбург, 2006. ИФиП. УР. РАН. С. 304.
13. Хабермас Ю. Эссе к Конституции Европы. М.: Весь мир, 2013. С. 86.
14. Черниченко С.В. Вопросы гражданства в международном праве. М., 1957. С. 43.
15. Anheir H. Glasius M. Kaldor M. Global Civil Society in an Era o Regressive Globalization // Global Civil Society 2003. Oxford, 2003, p.4.
16. Commission of the European Communities. Communication to the Council the European Parliament the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration integration and employment of 2 June 2003. COM 2003. 336 final.
17. Halbstam D. Local, global and plural constitutionalism: Europe meets the world // The world of European constitutionalism. Cambridge. Cambr.univ.press. 2012, p.140.
18. Meyer J.M. Globalization: sources and effects on national states and societies // International sociology. M. 2000. Vol.15 (2), June, p.248.

References (transliterated):

1. Gaistlinger M. Konstitutsii, navyazannye izvne – možno li i schitat' uspešnymi? // Konstitutsionnoe pravo i politika. Sbornik materialov mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii 28-30 marta 2012 g. / Otv. red. Avak'yan S.A. M.: MGU, 2012. S. 783-789.
2. Glebov I.N. Pravo natsional'noi bezopasnosti. M., 1998. S. 34.
3. Zor'kin V.D. Apologiya Vestfal'skoi sistemy // V kn. «Rossiya v global'nom mire 200-2011». V 6 t. T. 1. M.: Aspekt Press. 2012. S. 279.
4. Konyukhova I.A. Mezhdunarodnoe i konstitutsionnoe pravo: teoriya i praktika vzaimodeistviya. M., 2006. S. 111.
5. Lukashuk I.I. Globalizatsiya, gosudarstvo, pravo, XXI vek. M.: Spark, 2000. S. 173.
6. Pavlova L.V. Vliyanie globalizatsii na evolyutsiyu printsipa suverennogo ravenstva gosudarstv v sovremennykh usloviyax // Geneticheskie zakonomernosti prava. Sbornik nauchnykh trudov, posvyashchennykh 90-letiyu prof. S.G. Droblyazko. Minsk: Biznesofset, 2013. S. 278.
7. Smirnova E.S. Mezhdunarodno-pravovye problemy grazhdanstva stran SNG i Baltii v svete evropeiskogo opyta. M: Nota Bene, 1999, 1-е изд. М.: Nota Bene, 2001, 2-е изд.; Tver' –СФК ofis, 2012, 3-е изд.

8. Smirnova E.S. Problemy pravovogo statusa inostrantsev v usloviya globalizatsii. M., 2004, М.: 2004, 1–е изд.; Tver' – SFK ofis, 2012, 2–е изд.
9. Tikhomirov Yu.M. Konstitutsionnye modeli gosudarstv v kontekste obshchestvennogo razvitiya // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2013. № 6. S. 1000.
10. Fan I.B. Ot geroya do statista: metamorfozy zapadnoevropeiskogo grazhdanina. Ekaterinburg, 2006. IFiP. UR. RAN. S. 304.
11. Khabermas Yu. Esse k Konstitutsii Evropy. M.: Ves' mir, 2013. S. 86.
12. Chernichenko S.V. Voprosy grazhdanstva v mezhdunarodnom prave. M., 1957. S. 43.
13. Anheir H. Glasius M. Kaldor M. Global Civil Society in an Era o Regressive Globalization // Global Civil Society 2003. Oxford, 2003, r.4.
14. Halbstam D. Local, global and plural constitutionalism: Europe meets the world // The world of European constitutionalism. Cambridge. Cambr.univ.press.2012, r.140.
15. Meyer J.M. Globalization: sources and effects on national states and societies // International sociology. M. 2000. Vol.15 (2), June, r.248.