

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.87.75.005

Нормы европейского права, регулирующие институт гражданства, как основа для изучения истории права

Смирнова Елена Станиславовна

Кандидат юридических наук,
проректор по научной работе,
Международный славянский институт,
129085, Российская Федерация, Москва, ул. Годовикова, 9, 25;
e-mail: es.selesta2010@yandex.ru

Аннотация

В статье фиксируется, что гражданство является одним из основных понятий, связанных с суверенитетом государства. В силу этого его положения изменяются крайне сложно. Распад СССР и последующий процесс формирования конституционного права ряда новых государств привели к активному изучению и калькированию ряда институтов Совета Европы и Европейского союза в данной сфере общественных отношений. Договоры, подписанные нашим государством за последние 30 лет, имеют существенное значение для наднациональной правовой системы. А в историческом контексте – это большой вклад и в законотворческий процесс, соответствующий нормам международного права. В статье отмечается важность международно-правовых норм универсального и регионального права в части регламентации вопросом связанных с институтом гражданства. Защита прав человека представляет собой юридическое единство как норм конституционного, так и международного права. История Европы хранит память о двух мировых войнах, которым предшествовало отступление в ряде стран от норм гуманизма именно в юридической сфере. В послевоенный период нормы права ООН и деятельность Нюрнбергского и Токийского Военных трибунала практически совпали в начальной стадии деятельности. Поэтому для юридической науки и практики настоящего времени столь существенны имеющиеся неоспоримые, проверенные на практике, правовые нормы универсального и регионального права. Тема защиты прав человека и гражданина будет востребована всегда.

Для цитирования в научных исследованиях

Смирнова Е.С. Нормы европейского права, регулирующие институт гражданства, как основа для изучения истории права // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 11А-12А. С. 40-46. DOI: 10.34670/AR.2023.87.75.005

Ключевые слова

Регионализм, право, государство, население, граждане, миграция, защита, свобода, интеграция, сотрудничество, взаимодействие.

Введение

В XX веке Европа приступила к осуществлению величайшего в истории проекта – достижению ее политической, экономической и социальной интеграции. Эту функцию успешно воплотили в жизнь ряд международных региональных организаций, в первую очередь, Европейский Союз и Совет Европы. При этом, Европейское право получило свою популярность в конце минувшего века, в большей степени, благодаря новационному подходу к институту защиты прав человека [Топорнин, 1992]. Для России, в начале 90-х гг. XX в. оказавшейся в ситуации, когда правовая система подверглась весьма существенной модификации, а также в связи с подписанием ряда новых региональных европейских норм (в связи со вступлением в 1996 г. в Совет Европы), европейское право стало едва ли не основополагающей темой при разработке многих законов. Право Европейского союза также косвенно, но активно, участвующего в политико-правовом формировании ряда правовых российских институтов, может быть названо нормами европейского права. По сути, и право Совета Европы, и право Европейского союза – это институты европейского права [Рыжов, Рыжов, 2018, 41]. Две эти международные организации в своей основе оказывали большое значение на законотворчество региона Евразии, они и в наши дни должны служить делу укрепления доверия между народами континента. Юридическую сторону этого взаимодействия невозможно исключить из правоприменения и изучения.

Основная часть

Переходя к теме института российского гражданства, следует указать на его весьма существенное значение в деле защиты прав личности, человека в целом. Институт гражданства в Российской Федерации на протяжении почти всего XX века последовательно развивался в рамках советского права. Федеративное устройство государства, начиная с 1922 г., подразумевало как бы субсидиарное (по отношению к Союзному) гражданство конкретных 15 республик СССР. Прекратив свое существование, Советский Союз распался на самостоятельные государства со всеми атрибутами суверенитета. В декларациях о суверенитете и независимости союзные республики заявляли о признании других союзных республик в качестве суверенных государств и выражали готовность строить отношения друг с другом на межгосударственной основе [Шинкарецкая, Рыжов, 2016, 65]. Одним из таких элементов суверенитета оказался институт гражданства. Это был очень сложный в политическом аспекте период. Далеко не во всех республиках вопрос определения, кто является гражданином нового самостоятельного государства, решался бесконфликтно. Примеры Латвии, Эстонии, Молдовы, ряда республик Средней Азии – это те страницы политики и, ставшего заложником этого процесса, права. Значительная часть лиц, проживающих на территории новых государств, в силу новых законов о гражданстве, оставались лицами без гражданства. Права человека явно нарушались – это становилось неопровержимым фактом не только для России, но и для европейских стран, международного сообщества, в целом.

Вступление ряда бывших республик бывшего СССР в Совет Европы создало возможность для участия этой организации в законотворчестве указанных стран. Учитывая фактор появления лиц без гражданства, а также другие слишком политизированные ситуации в странах Восточной Европы – бывших в прошлом в одной социалистической системе с СССР, Совет Европы разработал и предложил в 1997 г. присоединиться к Европейской конвенции о гражданстве. Ряд

положений в этой Конвенции напрямую был обусловлен сложностями в разработке законов о гражданстве не только России, но и других новых независимых государств. В Конвенцию включена гл. VI «Правопреемство государств и гражданство», полностью посвященная проблемам, которые возникли в результате распада СССР, разделения Чехословакии на два государства и другим аналогичным случаям. Главная цель этого документа заключалась в недопущении безгражданства. Предусматривалось и наличие двойного гражданства, при учете мнений сторон. Этот документ – поистине уникален.

Переходя непосредственно к рассмотрению ряда положений Европейской конвенции о гражданстве, следует указать на гл. VIII, которая посвящена теме сотрудничества государств. Ст. 23 обязывает государства предоставить Генеральному секретарю Совета Европы информацию о национальном законодательстве, касающемся гражданства. Европейский центр документации по вопросам гражданства (ЕВРОДОК) собирает сведения и документацию во всех европейских государствах. В рамках Совета Европы существует межправительственный орган, в котором в качестве наблюдателей или членов представлены практически все европейские государства – это Комитет экспертов по гражданству (далее – КЭГ). В качестве наблюдателей в КЭГ в свое время были представлены также страны – участницы СНГ, что, в определенном смысле, позволило без излишних коллизий решить проблему безгражданства. Значимость Конвенции 1997 г., как международно-правового документа, регулирующего институт гражданства, велика. В целом, менее политизированный, чем Европейский союз, Совет Европы оказывает и в настоящее время большое влияние на защиту прав человека во многих государствах.

Продолжая рассмотрение европейского опыта решения проблем гражданства, необходимо еще раз отметить, что события конца 80-х - начала 90-х гг. прошлого века в Центральной и Восточной Европе, связанные с распадом социалистической системы, также оказали влияние на формирование взглядов на гражданство в Европе. С этого момента начинается наступательное движение права Европейского союза, формально начавшего свой путь с 1992 г. [Дудко, Гагаева, 2013, 17]. Самым значимым и глобальным по последствиям в деле формирования института гражданства в мировом масштабе стало подписание Договора о создании Европейского Союза (Маастрихтского договора) от 7 февраля 1992 г., где в ст. 8 отмечается, что «каждое лицо, обладающее гражданством любого государства-члена, является гражданином Союза». Дополнительно в качестве приложения к Договору была принята Декларация о гражданстве государства-члена Европейского Союза, где указывается, что вопрос основания приобретения и утраты гражданства Европейского Союза решается «исключительно на основе национального законодательства соответствующего государства-члена». Это свидетельствует о наличии прямой отсылки к национальному праву при решении вопросов, связанных с гражданством.

Безусловно, можно сказать, что правомерно сравнение законодательств стран СНГ и Балтии с европейской правовой системой в вопросах предоставления человеку права на гражданство, – системой, прошедшей полувековой путь интеграции. Институт гражданства Европейского союза получил дальнейшее географическое расширение за счет присоединения к этой международной организации стран Центральной и Восточной Европы. Остальная часть территории Евразийского континента, создавшая свое межгосударственное объединение – Содружество Независимых Государств- внесло свой, не меньший вклад в развитие институт гражданства, обогащая его новыми формами взаимодействия, выраженными в соглашениях, конвенциях, договорах и меморандумах.

Не вызывает сомнения тезис о том, что сейчас мир взаимосвязан в информационном

пространстве как никогда в истории. Поэтому все положительное, что есть в юриспруденции любого зарубежного государства, будет изучено и может претендовать на заимствование в праве любой иной страны. Нормы Совета Европы, включая Европейскую конвенцию о правах человека и основных свободах 1950 г., оказали свое гуманное значение на право новых независимых государств. Прибалтийские государства – Латвия, Литва, Эстония – также были обязаны учитывать нормы права Евросоюза и Совета Европы в решении многих социальных проблем тех лиц, которые не могли претендовать на гражданство в силу специфики разработанных в начале 90х годов новых законов, по-своему трактовавших восстановление государственности этих территорий, исключив при этом состояние в едином гражданстве СССР и, в целом, общую историю с 30 гг. XX века.

Что же касается института гражданства Европейского союза, то существенная часть его положений была воспроизведена в институте гражданства Союзного государства Беларуси и России [Смирнова, 2015]. Трудности реализации этих положений, как для Европейского союза, имевшего в правовой истории нереализованную попытку ввести Конституцию Евросоюза в 2004 г., повторяли также разработчики планов по интеграции Беларуси и России. Причина сложности этих, зачастую смелых и решительных экспериментов, кроется в суверенном праве каждого народа влиять на принятие тех или иных норм, регулирующих институт гражданства. Институт гражданства – это самый существенный фактор интеграции. Принадлежность к конкретному государству – это большая ответственность и весьма прочная связь человека с государством, со всем сообществом. Иного, несмотря на стремление ряда политиков к некоему универсализму, правовая история до настоящего времени не знает. Об институте гражданства «разбиваются» все мечтания о мировом господстве и о едином мировом центре, который мог бы управлять всем миром и народами.

В аспекте применения в России опыта европейского права все настоятельнее видится привлечение внимания законодателя к документу, предшествовавшему вышеуказанным интеграционным нормам. Необходимо напомнить, что Советом Европы в 1963 г. была принята Конвенция о сокращении случаев множественного гражданства и о военной обязанности в случаях множественного гражданства. Следует также напомнить и о Конвенции ООН о сокращении безгражданства 1961 г., где указывается: «любое Договаривающееся Государство должно предоставлять свое гражданство любому рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом (ч.1 ст.1)». Конвенция эта явилась следствием процесса деколонизации, и появления на Африканском и Азиатском континентах новых независимых государств. А также основанием разработки Конвенции стал опыт Второй мировой войны, в результате чего в Европе и мире появилось множество людей, не имевших гражданства. Революции и войны становятся катализатором создания новых политических систем, тем самым активизируются процессы разработки законодательств [Клод, 1950]. Социальная среда не может существовать стабильно без правовой системы, организующей ее и поддерживающей порядок на конкретной территории ради недопущения очередного противостояния.

Российская Федерация – государство могущественнейшее по своим возможностям во всех сферах – в еще большей степени не может нормально функционировать без строго-иерархичной системы права. Эпоха либеральных реформ завершается. Миграционные потоки, охватившие Россию, в будущем будут остановлены. И, как это следует циклически, будут возвращены для изучения и дальнейшего правоприменения международно-правовые нормы гуманистических конвенций, посвященных институту гражданства. Положения этих – уже ставших во многом историческими – документов станут основой для дальнейшего развития права.

К сожалению, государства Европы, а вместе с ними и Россия, в 2022 году вступают в период, определяемый профессором В.Д. Зорькиным, как «турбулентность» [Зорькин, 2013, 6]. Более актуальными становятся нормы «чрезвычайного права», нормы Женевских конвенций о защите жертв вооруженных конфликтов и деятельность международных судов. В этот период политике предстоит превалировать над правом, допуская, во многом, использование ограничительных норм. Международный принцип ОБСЕ 1973 г. о нерушимости границ в Европе разрушен. При этом Шенген по-прежнему обвиняется в создании «Европы-крепости» и критикуется за отсутствие конструктивного подхода к политике миграции. Это относится с особой степенью к агентству Frontex [Siebold, 2017]. Как это оказалось, несмотря на большую популяризацию норм о правах человека, государства не в достаточной степени уделяли внимание фактору превентивных мер, исключаяющих крупные нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В свое время Российская Федерация подписала Европейскую конвенцию о гражданстве 1997 г., но не ратифицировала ее. Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г., которая закрепила международно-правовыми средствами достижения антиколониальных революций и относительную стабильность «мирного сотрудничества между нациями, независимо от различий в их государственном и общественном строе» (Преамбула Конвенции), утверждает: *pacta sunt servanda* – каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (ст. 26 Конвенции). При этом государство – участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора (ст. 27). В случае денонсации договора или выхода из него – как это имеет место быть во взаимоотношениях между Советом Европы и России в настоящее время. Как известно, 15 марта 2022 г. Россия покинула Совет Европы, уведомление о выходе, которое должно последовать не менее чем за 12 месяцев, уже вручено (ч. 2 ст. 56 Конвенции). Соответствуют ли данные обстоятельства нормам ч. 1 ст. 60 Конвенции 1969 г., или будет иметь место ссылка на обязательства сторон в соответствии с иными нормами Венской Конвенции – покажет время, которое непременно востребует дальнейшие разбирательства нарушений сторонами своих обязательств. Пока же подписанная, но не ратифицированная Конвенция Совета Европы о гражданстве 1997 г. имеет обязательную силу и должна применяться в Российской Федерации в соответствии со ст.11 Венской конвенции о праве международных договоров.

Заключение

Важнейшим показателем разумности человечества на каждом новом этапе истории является степень развитости социально-нормативной системы, включающей в себя: а) право; б) личностную мораль; в) общественную мораль (нравственность).

От совокупности взаимодействия этих факторов зависит способность государства и человечества в целом к самосохранению [Зорькин, 2018, 3]. Гуманистические основы норм международного права – неоспоримы. Борьба с недопустимостью появления лиц без гражданства является непрерывным процессом. Защита прав человека представляет собой юридическое единство как норм конституционного, так и международного права. История Европы хранит память о двух мировых войнах, которым предшествовало отступление в ряде стран от норм гуманизма именно в юридической сфере. В послевоенный период нормы права ООН и деятельность Нюрнбергского и Токийского Военных трибунала практически совпали в начальной стадии деятельности. Поэтому для юридической науки и практики настоящего

времени столь существенны имеющиеся неоспоримые, проверенные на практике, правовые нормы универсального и регионального права. Тема защиты прав человека и гражданина будет востребована всегда.

Библиография

1. Дудко И.Г., Гагаева И.А. Влияние европейского права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы. М.: Юрлитинформ, 2013. 279 с.
2. Елагина А.С. Согласительные процедуры при распределении полномочий между федеральными и региональными уровнями власти: опыт США // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 12А. С. 137-143.
3. Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен. М.: Норма, 2013. 495 с.
4. Зорькин В.Д. Право против хаоса. М.: Норма, 2018. 367 с.
5. Клод А. План Маршалла. М., 1950. 216 с.
6. Рыжов В.Б. Правовые аспекты формирования социальной политики Европейского союза: история и современность // Вестник Дипломатической академии МИД России. Международное право. 2018. № 1 (9). С. 40-55.
7. Смирнова Е.С. Гражданство Союзного государства Беларуси и России: история, политика, право. М.: Граница, 2015. 286 с.
8. Топорнин Б.Н. Европейские сообщества: право и институты. М., 1992. 183 с.
9. Шинкарецкая Г.Г., Рыжов В.Б. Взаимное признание союзных республик в качестве независимых государств: историко-правовые аспекты // Образование и право. 2016. № 4. С. 64-68.
10. Siebold A. Open borders as an act of solidarity among peoples between states or with migrant changing applications of solidarity within the Schengen process // European rev. of history. Abington, Oxford shine. 2017. V. 24. № 6. P. 991-1006.

The norms of European law regulating the institution of citizenship as a basis for studying in the history law

Elena S. Smirnova

PhD in Law, Vice-Rector for Research,
International Slavic Institute,
129085, 25, 9, Godovnikova str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: es.selesta2010@yandex.ru

Abstract

The article states that citizenship is one of the basic concepts associated with the sovereignty of the state. Because of this, its provisions are extremely difficult to change. The collapse of the USSR and the subsequent process of formation of the constitutional law of a number of new states led to an active study and tracing of a number of institutions of the Council of Europe and the European Union in this area of public relations. The treaties signed by our state over the past 30 years are essential for the supranational legal system. And in a historical context, this is a great contribution to the law-making process that complies with the norms of international law. The article notes the importance of international legal norms of universal and regional law in terms of regulating the issue related to the institution of citizenship. The protection of human rights is a legal unity of both the norms of constitutional and international law. The history of Europe keeps the memory of two world wars. In the post-war period, the norms of UN law and the activities of the Nuremberg and Tokyo

Military Tribunals practically coincided in the initial stage of activity. Therefore, for the legal science and practice of the present time, the existing undeniable, proven in practice, legal norms of universal and regional law are so essential. The topic of protecting human and civil rights will always be in demand.

For citation

Smirnova E.S. (2022) Normy evropeiskogo prava, reguliruyushchie institut grazhdanstva, kak osnova dlya izucheniya istorii prava [The norms of European law regulating the institution of citizenship as a basis for studying in the history law]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (11A-12A), pp. 40-46. DOI: 10.34670/AR.2023.87.75.005

Keywords

Regionalism, law, state, population, citizens, migration, protection, freedom, integration, cooperation.

References

1. Claude A. (1950) *Plan Marshalla* [The Marshall Plan]. Moscow.
2. Dudko I.G., Gagaeva I.A. (2013) *Vliyaniye evropeiskogo prava na konstitutsionnoye pravo gosudarstv Tsentral'noi i Vostochnoi Evropy* [Influence of European law on the constitutional law of the states of Central and Eastern Europe]. Moscow: Yurlitinform Publ.
3. Elagina A.S. (2018). Soglasitel'nyye protsedury pri raspredelenii polnomochiy mezhdru federal'nymi i regional'nymi urovnymi vlasti: opyt SSHA [Conciliation procedures in the distribution of powers between the federal and regional levels of government: the US experience] *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (12A), pp. 137-143.
4. Ryzhov V.B. (2018) *Pravovyye aspekty formirovaniya sotsial'noi politiki Evropeiskogo soyuza: istoriya i sovremennost'* [Legal aspects of the formation of the social policy of the European Union: history and modernity]. *Vestnik Diplomaticheskoi akademii MID Rossii. Mezhdunarodnoye pravo* [Bulletin of the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia. International law], 1 (9), pp. 40-55.
5. Shinkaretskaya G.G., Ryzhov V.B. (2016) *Vzaimnoe priznanie soyuznykh respublik v kachestve nezavisimyykh gosudarstv: istoriko-pravovyye aspekty* [Mutual recognition of the union republics as independent states: historical and legal aspects]. *Obrazovanie i pravo* [Education and law], 4, pp. 64-68.
6. Siebold A. (2017) Open borders as an act of solidarity among peoples between states or with migrant changing applications of solidarity within the Schengen process. *European rev. of history. Abington, Oxford shine*, 24, 6, pp. 991-1006.
7. Smirnova E.S. (2015) *Grazhdanstvo Soyuznogo gosudarstva Belarusi i Rossii: istoriya, politika, pravo* [Citizenship of the Union State of Belarus and Russia: history, politics, law]. Moscow: Granitsa Publ.
8. Topornin B.N. (1992) *Evropeiskie soobshchestva: pravo i instituty* [European Communities: Law and Institutions]. Moscow.
9. Zor'kin V.D. (2013) *Pravo v usloviyakh global'nykh peremen* [Law in the context of global change]. Moscow: Norma Publ.
10. Zor'kin V.D. (2018) *Pravo protiv khaosa* [Law against chaos]. Moscow: Norma Publ.