

³ См., в частности, Гаагскую конвенцию (IV) о законах и обычаях сухопутной войны и Приложение к ней.

⁴ См. **Международный журнал Красного Креста**. — 1978. — № 248 (фр.) (с некоторыми изменениями, внесенными автором).

⁵ См. **International Court of Justice. Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua/ Judgment**. — Para. 218.

⁶ Имеется в виду Конвенция.

⁷ См. Протокол о запрещении или ограничении применения мин. минушек и других устройств (Протокол II), Конвенцию о конкретных видах обычного оружия 1980 года.

⁸ См. статью 55 Протокола I, а также статьи 53 и 147 Четвертой Женевской конвенции.

⁹ См. статьи 49, 50, 129 и 146 Женевских конвенций.

¹⁰ См. статьи 47, 48, 127 и 144 Женевских конвенций и статью 83 Протокола I.

¹¹ См. статьи 8,8,8 и 9 Женевских конвенций и статью 5 Протокола I.

¹² См. статьи 9,9,9 и 10 Женевских конвенций, статью 126 Третьей конвенции и статью 143 Четвертой конвенции.

¹³ См. статью 1, общую для четырех конвенций и Протокола I.

”РУССКОЯЗЫЧНОЕ НАСЕЛЕНИЕ” В СТРАНАХ СНГ

Ф.И. Сапрыкин*

Распад Союза ССР в ряду прочих породил для России проблему так называемых ”соотечественников”, или ”русскоязычного населения”**, одну из самых больных для российской внешней политики. Российская сторона прилагает немало усилий, чтобы ее урегулировать. Однако, как известно, не все ее предложения получают поддержку стран СНГ.

Проблема эта не нова. В международном праве она решается в основном в контексте защиты прав этнических и национальных меньшинств. Во внутригосударственном праве она относится к группе норм, определяющих статус ”соотечественников”¹, порядок их поддержки как за пределами соответствующего государства, так и при переезде на его территорию на постоянное жительство.

В российском законодательстве статус ”соотечественников” пока не определен. Попытки России использовать эти понятия в отношениях со странами СНГ и обеспечивать или защищать права ”русскоязычных” на территориях других государств нередко истолковываются как вмешательство во внутренние дела этих государств.

* Третий секретарь Департамента по делам СНГ МИД РФ.

** Мы вынуждены поставить данные термины в кавычки по причине их неустойчивости и различного толкования применительно к затрагиваемой проблеме.

В подавляющем большинстве стран СНГ приняты законы о гражданстве, в основу которых положен принцип "нулевого варианта", то есть все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории данного государства на день вступления в силу закона, признаются его гражданами². В случае несогласия³ они имеют право выйти из этого гражданства в установленные законом сроки. С юридической точки зрения все "русскоязычные", не отказавшиеся от гражданства страны проживания, обладают полным объемом прав и свобод, вытекающих из данного гражданства, и имеют соответствующие обязанности.

Большинство "русскоязычных" не стремятся принять гражданство тех государств, на территории которых они оказались в результате распада Союза ССР. Многие из них имеют тесные родственные и культурные связи с Россией, но оказались как бы отрезанными от нее не по своей воле. В то же время они боятся утратить местное гражданство под страхом стать иностранцами со всеми вытекающими из этого последствиями. Их положение усугубляется общим экономическим кризисом в государствах проживания, в результате чего они рассчитывают преодолеть свои социальные и бытовые трудности с помощью России, у которой много собственных проблем. Нельзя отрицать дискриминацию "русскоязычных" на бытовом уровне, особенно в среднеазиатском регионе.

Концептуально все эти проблемы относятся к категории внутренних дел государства, вмешательство в которые международным правом не допускается. Дипломатическая защита и покровительство могут осуществляться государством только по отношению к своим гражданам*.

Тем не менее Россия не может отворачиваться и от тех "русскоязычных", которые, не будучи ее гражданами, нуждаются в поддержке и помощи. Для этого должна быть разработана соответствующая государственная программа, которая включала бы как меры политической, экономической и культурной поддержки "русскоязычных", так и меры внутригосударственного порядка: упрощенный порядок предоставления российского гражданства и обустройство указанной категории лиц в случае миграции в Россию.

Соответствующая политика России в ближнем зарубежье должна основываться не на национальном принципе, а на принципах гражданства и уважения прав человека⁴. Для этого необходимо прежде всего, чтобы "русскоязычные" определились с приобретением либо российского, либо местного гражданства. В зависимости от этого

* По неофициальным данным, на начало 1994 года в ближнем зарубежье зарегистрировано всего лишь около 100 тыс. граждан России из 25–30 млн. "русскоязычных".

Россия будет защищать своих граждан на общих основаниях и оказывать политическую, экономическую, гуманитарную и культурную поддержку остальным "соотечественникам".

Двойное гражданство

Для решения проблемы "соотечественников" Россия предложила заключить со странами СНГ соглашения о двойном гражданстве. На май 1994 года такое соглашение было заключено Россией лишь с Туркменистаном. Другие страны СНГ пока относятся негативно к такой идее, имея на этот счет определенные опасения.

Двойное гражданство (бипатризм), как известно, возникло либо в силу коллизий национальных законодательств, регулирующих приобретение гражданства, либо как следствие территориальных изменений или миграции населения. Являясь своего рода юридической аномалией, оно, тем не менее, объективно существует в мировой практике⁵. Хотя в международном праве нет прямого запрета бипатризма, государства стараются избежать применения этого института. Существуют также конвенции, соглашения и доктрины, направленные на закрепление бипатридов в местах постоянного проживания и натурализации в пользу одного гражданства. Многие государства даже закрепили в своем законодательстве принцип непризнания двойного (множественного) гражданства (его правовых последствий). Каковы причины такого положения?

Большинство исследователей этого вопроса признают, что бипатризм чаще всего приводит скорее к нежелательным, чем к позитивным последствиям. Из возможных коллизий можно отметить следующие:

1. Проблема сохранения лояльности к одному государству. Лояльность – основная черта, характеризующая институт гражданства. Лояльности в отношении двух государств быть не может, иначе теряется смысл института гражданства как публично-правовой принадлежности индивида.

По принципу равенства⁶ бипатриды имеют право проходить государственную службу (в том числе дипломатическую и в органах безопасности) в любом из государств своего гражданства. Они вправе заниматься правоприменительной деятельностью (быть судьей, адвокатом, следователем, прокурором). Разрешая проходить государственную службу бипатридам без учета ценза оседлости, государство тем самым подрывает свою национальную безопасность. Налагая запрет на определенные виды деятельности, оно нарушает права человека и гражданина в широком смысле слова.

2. Проблема осуществления политических прав. Бипатриды имеют право осуществлять политические права в любом из государств гражданства. Они вправе избирать и быть избранными в высшие органы государственной власти и участвовать в референдумах. Возникает вопрос: логична ли с правовой точки зрения возможность индивида осуществлять некоторые права суверенного характера в двух государствах одновременно? Ответ, по-видимому, должен быть отрицательным.

3. Проблема конкуренции двух гражданств. Оба государства гражданства, как известно, вправе рассматривать бипатрида как своего гражданина. Они вправе оказывать ему дипломатическую защиту против третьих государств. Это вытекает из их суверенитета. Однако одно государство гражданства бипатрида не может осуществить его дипломатическую защиту на территории другого государства гражданства.

4. Проблема отношений с третьими странами. Для последних неизбежно возникнет вопрос: какому из гражданств бипатрида отдать предпочтение? Третьи государства не могут оспаривать действительность гражданства как одного, так и другого государства⁷. Однако как быть при наличии договоренности с одним из них о предоставлении, к примеру, определенного режима его гражданам на своей территории и при отсутствии таковых с другими? Договаривающееся государство вправе требовать выполнения договора в отношении своего гражданина-бипатрида. Но выполнение требований договора могло бы нанести ущерб суверенитету этого третьего государства.

5. Негативные последствия могут возникнуть и для самих бипатридов. Их статус, предусматривающий больше прав, чем у коренного населения, спровоцирует по отношению к ним дискриминацию на бытовом уровне.

Можно предположить, что, если встать на этот путь, в процесс бипатризации активно включатся большинство стран СНГ. Как следствие появятся случаи множественного гражданства (тройного и более). В общей криминальной обстановке на территории бывшего СССР для многих лиц такой статус окажется весьма выгодным. При защите и покровительстве нескольких государств, в частности, практически невозможно будет решить вопрос о выдаче преступников.

Следует также принять во внимание возможную реакцию мирового сообщества на установление двойного гражданства в регионе. Такой подход может истолковываться как целенаправленная политика России на укрепление своего влияния в ближнем зарубежье. Подобный опыт западному миру уже известен и, как правило, не

приветствуется⁸. Во многом по этим причинам страны Западной Европы не пошли по пути внедрения института множественного гражданства. Тенденция их сотрудничества в данном вопросе сводится к формированию единого гражданства Евросоюза⁹.

Подытоживая сказанное, следует отметить, что двойное гражданство является далеко не идеальным способом решения проблемы "соотечественников". В данной ситуации необходимо использовать другие подходы. Например, сделать в первую очередь ставку на интеграционные процессы, происходящие в рамках СНГ. На наш взгляд, только успешное завершение процесса интеграции в рамках СНГ может привести к учреждению *единого гражданства СНГ*, что является, на наш взгляд, наилучшим способом решения рассматриваемых проблем.

Пока интеграция только набирает темпы, единое гражданство может фигурировать как отдаленная цель. Более близкая же цель должна заключаться в создании предпосылок для его введения и достигаться как экономическими, так и правовыми методами. С этой точки зрения представляется полезным рассмотреть вариант создания "преференциального режима" для граждан одного государства, постоянно проживающих в другом (резиденты). Такой режим не противоречит международному праву и, в отличие от бипатризма, безболезнен для суверенитета государства.

Преференциальный режим

Содержание преференциального режима сводится к следующему.

На взаимной основе¹⁰ государства предоставляют резидентам более широкий объем прав и свобод, чем гражданам третьих государств, но меньший, чем гражданам самого государства. Объем таких прав в каждом конкретном случае определяется самими сторонами. Однако в любом случае его основу, как представляется, должны составить:

1. *Политические права и свободы*. Например, право избирать и быть избранным (активное и пассивное избирательное право) в местные органы власти. Предоставление такого права, на наш взгляд, не наносит ущерба суверенитету государства¹¹. Резидентов в данном случае не следует рассматривать как "чистых" иностранцев. Будучи гражданами СССР, они участвовали в создании экономик этих государств и до сих пор участвуют. Они платят налоги и выполняют другие повинности и обязанности. Лишение их права принимать участие в решении судьбы своего города или области вряд ли является обоснованным.

Этой категории лиц также может быть предоставлена возможность быть членами политических партий. Ограничение резидентов в избирательных правах на государственном уровне не позволит им выдвигать на выборах свои кандидатуры по партийным спискам. Суверенитет государства в таком случае также не пострадает. Но это не исключает возможности предоставления резидентам активного избирательного права на выборах в высшие органы государственной власти. Это право может быть закреплено после пяти- или десятилетнего срока проживания в стране. Такой подход не нов в мировой практике и, на наш взгляд, полностью отвечает особенностям отношений между бывшими союзными республиками.

2. *Трудовые права и гарантии.* В области осуществления трудовых прав резидентов следовало бы приравнять к гражданам государства, за исключением дипломатической службы, службы в органах государственной безопасности и внутренних дел, судебной и прокурорской деятельности. Их также можно ограничить в возможности занимать должности министров и председателей государственных комитетов: эти виды службы связаны с осуществлением суверенитета и влияют на безопасность государств. А в остальном резиденты могут иметь одинаковые права и обязанности и нести ответственность наравне с гражданами государства проживания. Они смогут быть адвокатами, следователями, нотариусами, командирами воздушных судов и капитанами морских судов и т.д. В результате резиденты обретут чувство уверенности в своем будущем. Гарантия того, что они не будут завтра уволены с занимаемой должности, поможет им закрепиться в местах проживания. Такой подход одновременно решит и проблему национальных кадров государств. На резидентов могли бы распространяться такие же ограничения на выезд в силу их служебной осведомленности, как и на граждан государства.

3. *Военная служба.* С разрешения государства гражданства (заключив такое соглашение, государство тем самым дает такое разрешение) резиденты могут проходить обязательную военную или альтернативную (если таковая есть) службу в государстве проживания на условиях и в порядке, установленных его законодательством. Они также должны быть от нее освобождены, если уже служили в вооруженных силах государства гражданства¹². Для офицеров, прапорщиков и мичманов можно предусмотреть контрактную форму прохождения службы. Применительно к России это означало бы решение проблемы трудоустройства, а для других стран сняло бы вопрос дефицита военных специалистов.

4. *Социальные вопросы*¹³. В данном случае имеется в виду решить вопрос о признании и эквивалентности документов об образовании. Такие документы, выданные в одном из государств, должны быть действительны при приеме на работу и поступлении в соответствующие учебные заведения в другом.

Можно также закрепить за резидентами право участвовать в приватизации государственной собственности страны проживания. Работая долгие годы, а порой и значительную часть жизни на экономику этого государства, они, как представляется, имеют право на свою долю в государственной собственности. Получив такое право в стране постоянного жительства, они должны быть лишены его в государстве гражданства.

5. *Некоторые коллизионные привязки по гражданским правоотношениям*. В данном случае речь идет о применении широко распространенного в мире принципа привязки правоотношений к закону domiciliа¹⁴ (т.е. страны постоянного проживания). Например, в соглашении можно установить, что личный статус резидентов (право и дееспособность) определяется по закону страны domiciliа. Такой подход не является новацией и уже применялся в мире. Он свидетельствует о предпочтении территориального принципа принципу гражданства и является, на наш взгляд, вполне оправданным¹⁵.

К закону domiciliа можно также привязать правоотношения по усыновлению или его отмене, установлению опеки или попечительства и их отмене, по определению обязательств по возмещению вреда, если причинитель вреда и потерпевший являются резидентами. По урегулированным в такой плоскости правоотношениям соответственно не будут применяться положения Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанной 22 января 1993 г. в рамках СНГ, предусматривающие для данных правоотношений привязку к закону гражданства.

Цель такого подхода – максимально привязать резидентов к месту постоянного жительства. Длительный срок их проживания на данной территории, относительное сходство законодательств стран СНГ не создадут для них каких-либо неудобств. Это также облегчит работу местным судам.

Таким образом, установление для России и других стран СНГ "преференциального режима" имело бы следующие преимущества:

– позволило бы "русскоязычным" скорее определиться с приобретением либо российского, либо местного гражданства. Это внесет

определенную ясность в отношении между Россией и другими странами СНГ;

– помогло бы резидентам – гражданам России закрепиться в местах проживания. Это способствовало бы сокращению миграционных потоков в Россию и предотвратило бы утечку национальных кадров из других стран СНГ¹⁶;

– создало бы правовые предпосылки для введения единого гражданства в рамках СНГ.

И в заключение несколько выводов общего характера:

1. Решение проблемы российских "соотечественников" в ближнем зарубежье будет решаться тем продуктивнее, чем теснее будет проходить интеграция в рамках СНГ.

2. При решении этой проблемы не следует отдавать предпочтение установлению двойного гражданства. Допущение бипатризма в определенной степени может усложнить отношения между странами СНГ.

3. Одним из вариантов решения проблемы "соотечественников" может стать установление "преференциального режима" для резидентов. Имея свои недостатки, такой режим, тем не менее, в большей степени совместим с суверенитетом государств, чем бипатризм.

4. Россия должна разработать и реализовать целенаправленную государственную программу поддержки "соотечественников". Одновременно следует максимально упростить порядок получения "соотечественниками" гражданства России как внутри, так и за ее пределами.

¹ См., например, **Смыслов М.Д.** Международно-правовая защита меньшинств//Московский журнал международного права. – 1993. – № 1. – С. 99; **Блащенко И.П., Абашидзе А.Х., Мартыненко Е.В.** Проблемы государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников//Государство и право. – 1994. – № 2. – С. 3.

² Это не относится к странам Балтии, в которых за "русскоязычным" населением не признается право иметь гражданство этих государств.

³ Предметом отдельного разговора является вопрос о правомерности приобретения гражданства против воли индивида. Например, существует подход, в силу которого считается, что одним из способов индивидуальной натурализации (укоренения) является приобретение гражданства в силу правопреимства государств. Критерием правомерности такой натурализации является добровольность приобретения гражданства, даже если она выражена в молчаливом согласии. В данном случае нет оснований считать действия стран СНГ неправомерными с точки зрения международного права (см., например, **Боярс Ю.Р.** Вопросы гражданства в международном праве. – М., 1986. – С. 12, 17).

⁴ В случаях дискриминации "русскоязычного населения" в странах СНГ Россия должна ставить вопрос перед мировым сообществом о нарушении прав человека в этих государствах.

⁵ См., например, **Боярс Ю.Р.** Указ. соч. — С. 18; **Черниченко С.В.** Междуна-родно-правовые вопросы гражданства. — М., 1968. — С. 99.

⁶ При решении всех вопросов, вытекающих из двойного гражданства, наряду с принципом равенства широко используется также принцип эффективного гражданства. Его специфика состоит в том, что он применяется судами внутри государства в том случае, если в его законодательстве дано определение эффективного гражданства. Межгосударственными же судами он может применяться только при наличии специальных договоренностей между государствами и единого понимания ими эффективного гражданства. Ввиду отсутствия необходимого законодательства и соответствующих традиции применение этого принципа в отношениях между странами СНГ будет затруднительным (о принципе эффективного гражданства см. подробнее **Боярс Ю.Р.** Указ. соч. — С. 20; **Черниченко С.В.** Указ. соч. — С. 108).

⁷ См., например, **Черниченко С.В.** Указ. соч. — С. 106.

⁸ Там же. — С. 104; **Боярс Ю.Р.** Указ. соч. — С. 19.

⁹ Еще в учредительных договорах Евросоюза (ЕС) провозглашалось намерение создать в Европе союз народов. В Договоре о Европейском союзе от 1992 года (Маастрихтский договор) провозглашен принцип гражданства ЕС. Однако конкретного механизма его реализации пока нет. Тем не менее граждане одного государства — члена Союза, постоянно проживающие на территории другого, имеют право избирать и быть избранными на муниципальных выборах наравне с гражданами государства. Они имеют те же избирательные права на выборах в Европарламент (см. подробнее **Топоркин Б.Н.** Европейские сообщества: право и институты. — М., 1992. — С. 71–75). Такой подход дает нам основания предполагать, что уже создаются определенные предпосылки для появления единого гражданства ЕС; вполне возможно, что оно станет реальным, когда Евросоюз трансформируется из квазифедеративного образования в федеративное.

¹⁰ В данном случае, как представляется, уместнее говорить о двустороннем сотрудничестве по этому вопросу. В каждом конкретном случае содержание режима будет различным. Возможна детализация его составных частей, полнее может быть учтена специфика отношений государств. Однако не исключена возможность заключения многостороннего рамочного соглашения, в котором будут отражены общие подходы и намечены основные отправные точки решения проблемы.

¹¹ Предоставление иностранцам избирательных прав не противоречит международному праву, поскольку не ущемляет суверенитет государства. Лишь принуждение иностранцев к участию в выборах явилось бы нарушением международного права (см. подробнее **Черниченко С.В.** Указ. соч. — С. 81; **Блищенко И.П., Абашидзе А.Х., Мартыненко Е.В.** Указ. соч. — С. 12).

¹² Призыв на военную службу иностранцев не противоречит международному праву, если это допускает соответствующий договор между заинтересованными государствами (см. подробнее **Черниченко С.В.** Указ. соч. — С. 82).

¹³ Вопросы пенсионного обеспечения, признание льгот и гарантий для инвалидов, участников Великой Отечественной войны, бывших воинов-интернационалистов и других категорий лиц, некоторые вопросы охраны здоровья уже решены в соответствующих много- и двусторонних соглашениях в рамках СНГ.

¹⁴ Про домицилий см. подробнее Лунц Л.А. Курс международного частного права (особенная часть). – М., 1975. – С. 412–423, 454–468; Чешир, Норт. Международное частное право (пер. с англ.). – М., 1982. – С. 190–200.

¹⁵ Например, в Договорах Монтевидео 1988–1989 годов было закреплено применение закона страны домицилия при определении личного статуса физического лица. Такой метод способствовал поиску латиноамериканскими странами общих подходов к урегулированию коллизий в широком комплексе отношений (см. подробнее Доронина Н.Г. Унификация международного частного права в странах Латинской Америки//Сов. ежегодник международного права. 1989 – 1990 – 1991. – Санкт-Петербург, 1992. – С. 173).

¹⁶ Следует предположить, что вышеуказанное преимущество не является своего рода "страховым полисом" от возможной дискриминации на бытовом уровне. Если эту проблему практически невозможно как-либо решить внутри государства, то на межгосударственном уровне это сделать еще сложнее.