



УДК 342.71

Котельников Дмитрий Александрович  
Санкт-Петербургский государственный университет  
Юридический факультет  
Россия, Санкт-Петербург  
[d.a.kotelnikov@mail.ru](mailto:d.a.kotelnikov@mail.ru)

Kotelnikov Dmitry  
Saint Petersburg State University  
Faculty of Law  
Russia, Saint Petersburg

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПРАВА НА ГРАЖДАНСТВО

**Аннотация:** статья посвящена гарантиям прав человека в сфере гражданства, установленным международными договорами и практикой международных органов. Автор исследует нормативное содержание права на гражданство в контексте запрета произвольного лишения гражданства. Для конкретизации этого запрета автор анализирует материалы органов ООН и Европейского Суда по правам человека, обращая внимание на принципы правовой определённости и соразмерности ограничения прав, а также на гарантии справедливого судебного разбирательства.

**Ключевые слова:** лишение гражданства, право на гражданство, международно-правовые гарантии права на гражданство, лица без гражданства, сокращение безгражданства.

## INTERNATIONAL STANDARDS ON THE RIGHT TO NATIONALITY

**Annotation:** the article is devoted to the safeguards of human rights in the field of nationality established by international treaties and the practice of international bodies. The author examines the normative content of the right to nationality in the context of the prohibition of arbitrary deprivation of citizenship. To clarify this



prohibition, the author analyzes the materials of the UN bodies and the European Court of Human Rights, paying attention to the principles of legal certainty and proportionality of restrictions on rights, as well as the safeguards of a fair trial.

**Key words:** deprivation of nationality, right to nationality, international legal guarantees of the right to nationality, stateless persons, reduction of statelessness.

Существование гражданства, разделяющего всемирное население на группы и создающего юридический субстрат определённых государств как корпоративных субъектов [18, с. 4], объективно предопределено потребностями государственно организованного общества. В этом смысле никакая публично-властная структура не может обойтись без прочной юридической связи с лицами, находящимися под её юрисдикцией. Несколько иначе обстоит вопрос с гражданством современных конституционно-правовых государств, которые обязуются соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Изменение роли гражданства в отношениях государства и личности связано с его признанием в качестве самостоятельной конституционной ценности, охраняемой за счёт субъективного права каждого человека на гражданство, которому корреспондирует целый ряд обязанностей государства. Это право, впервые провозглашённое во Всеобщей декларации прав человека (пункт 1 статьи 15), в настоящее время прямо закреплено в Европейской конвенции о гражданстве (подпункт «а» статьи 4) и Американской конвенции о правах человека (пункт 1 статьи 20). В то же время Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее – Европейская конвенция) и протоколы к ней не гарантируют право на гражданство как таковое. Несмотря на это, Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) рассматривает его как составную часть права на уважение частной жизни, обоснованно считая гражданство важным элементом идентичности человека, отражаемым не только в его правовом статусе, но и в повседневной жизни [16].



Право на гражданство обычно рассматривается в качестве субъективного права на приобретение и прекращение гражданства, а также на пребывание в соответствующих правоотношениях [17, с. 14]. Будучи присущим каждому человеку с момента рождения, оно имеет весьма сложную структуру и обладает многоаспектным содержанием, которое изменяется для конкретного лица в случае приобретения им гражданства определённого государства. Например, в соответствии со статьёй 1 Конвенции о сокращении безгражданства праву на гражданство соответствует обязанность государства предоставить гражданство любому лицу, родившемуся на его территории, если иначе оно станет апатридом. С этой точки зрения право на гражданство обязывает публичные власти принимать меры по предотвращению безгражданства, тем самым защищая лиц, ещё не обладающих соответствующим статусом. Однако после его приобретения человек вовсе не лишается права на гражданство – оно лишь меняет своё основное содержание, в дальнейшем обеспечивая устойчивость правового положения гражданина и позволяя ему разумно полагаться на продолжительное и предсказуемое взаимодействие с публичной властью.

Полноценное пользование основными правами гражданина невозможно без надлежащей гарантии непрерывного характера гражданства, от которого зависит множество других правовых связей гражданина с иными лицами. Юридическую защиту граждан от неправомерных действий государства, подрывающих доверие к нему как к более сильной стороне правоотношения, обеспечивает запрет произвольного лишения гражданства, установленный Европейской конвенцией о гражданстве (подпункт «с» статьи 4), Американской конвенцией о правах человека (пункт 3 статьи 20) и Конвенцией о сокращении безгражданства (пункт 1 статьи 8). Из противопоставления произвольного и не являющегося таковым лишения гражданства исходит и ЕСПЧ, использующий *arbitrariness test* для оценки соответствия акта принудительного прекращения гражданства положениям статьи 8 Европейской конвенции.



Запрет произвольного лишения гражданства, с одной стороны, не является уникальным, поскольку никакое произвольное решение публичной власти не может считаться правомерным в силу общего принципа верховенства права. С другой стороны, в общепризнанной формулировке данное положение предполагает, что государство может лишить гражданина его статуса путём вмешательства в право на гражданство лишь при соблюдении ряда условий. Как отмечается в Пояснительной записке к Европейской конвенции о гражданстве, соответствующие критерии относятся как к материально-правовому основанию лишения гражданства, так и к процедурным гарантиям [10, с. 7]. В общем виде первую группу условий составляют принципы правовой определённости и пропорциональности, в то время как требования к процедуре лишения гражданства вытекают из права на справедливое судебное разбирательство.

Соблюдение принципа правовой определённости, несмотря на его универсальный характер, при прекращении гражданства осложнено широкой дискрецией государства в определении круга его граждан. Законодательство о гражданстве во многом остаётся вопросом политики, в рамках которой государства сохраняют почти неограниченный национальный суверенитет [19, с. 5]. Как следствие, многие правовые акты используют достаточно абстрактные понятия для обозначения оснований лишения гражданства, отсылающие к гражданской верности и жизненно важным интересам государства. При этом в Конвенции о сокращении безгражданства (подпункт «а» пункта 3 статьи 8) такой подход признаётся допустимым.

Тем не менее любое прекращение гражданства по инициативе государства должно иметь чёткое правовое основание, с тем чтобы граждане имели реальную возможность предвидеть последствия их действий (бездействия) [6, с. 28]. В практике ЕСПЧ данный принцип выражается в требовании к ясности и недвусмысленности оснований лишения гражданства, соблюдение которого проверяется при оценке такого критерия правомерности,



как ограничение права «в соответствии с законом» [11]. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее – УВКБ) настаивает на том, что в национальном законодательстве государств-участников Конвенции о сокращении безгражданства должен быть установлен исчерпывающий перечень обстоятельств, служащих поводом для лишения гражданства, также констатируя недопустимость применения закона, который на момент совершения вменяемого гражданину деяния не признавал его основанием для отобрания гражданства [6, с. 29]. Это логично вытекает из правовой природы лишения гражданства как меры конституционно-правовой ответственности, на которую распространяются общие принципы юридической ответственности.

С учётом той же правоограничительной природы принудительного прекращения гражданства к нему применяются универсальные критерии соразмерности ограничения прав человека. Для нахождения справедливого баланса частных и публичных интересов при лишении гражданства наиболее пристальное внимание уделяется негативным последствиям, которые наступят для конкретного лица вследствие применения этой меры. Ключевым фактором при оценке воздействия лишения гражданства на конкретного индивида выступает наличие или отсутствие у него другого гражданства [6, с. 29]. Обоснование соразмерности лишения гражданства лиц, которые в результате стали апатридами, затруднено тем, что для них это влечёт особенно тяжёлые последствия [7, с. 4]. Игнорирование этого обстоятельства может привести к нарушению запрета дискриминации, поскольку законодатель не может не учитывать объективных различий между лицами с единственным и множественным гражданством [9, с. 22].

Общепризнанное исключение составляют случаи прекращения гражданства, приобретённого обманным путём, на которые запрет лишения единственного гражданства целенаправленно не распространяется [7, с. 8]. Это объясняется необходимостью поддерживать административно-процессуальную законность и предупреждать противоправную натурализацию, делая



представление заведомо ложных сведений изначально бессмысленным для недобросовестных заявителей. В противном случае, то есть с учётом действия общего правила, дестимулирование таких лиц станет невозможным. В качестве альтернативного защитного механизма УВКБ рекомендует государствам устанавливать пресекательный срок, по истечении которого незаконно приобретённое гражданство не может быть принудительно прекращено компетентным органом [6, с. 30]. В таком случае правопорядок принимает на себя риски незаконной натурализации конкретного лица, допущенной в том числе вследствие ненадлежащей проверки представленных сведений.

В решениях ЕСПЧ учёт негативных последствий лишения гражданства имеет существенное значение для определения того, является ли то или иное решение государства по вопросам гражданства вмешательством в право на уважение частной жизни (*consequences criteria*) [11]. Такими последствиями признаются оставление лица без гражданства [12], создание неопределённости относительно его права на пребывание на территории данного государства [13], а также разрыв социальных связей, потеря работы и разлука с семьёй [14]. О вмешательстве может свидетельствовать устоявшаяся в государстве практика частого использования национальных паспортов для рутинных нужд, а также наказуемость отсутствия документа, удостоверяющего личность [15]. Иными словами, вмешательство в право на гражданство предполагает прежде всего бытовые неудобства, возникшие у человека после лишения гражданства. Такой подход демонстрирует чрезвычайно деструктивный характер принудительного прекращения гражданства, которое влечёт за собой лишение всех политических свобод, препятствует реализации гражданских и социально-экономических прав на территории данного государства и в целом причиняет невосполнимый урон правосубъектности человека.

Требование к соразмерности ограничения права на гражданство не может быть соблюдено без учёта тяжести деяния, реальной связи гражданина с государством, а в отношении натурализованных лиц – также времени, которое



прошло с момента приобретения гражданства. Соответствие между характером деяния и лишением гражданства как его негативным последствием должно учитываться как правоприменителем, так и законодателем, определяющим действия, несовместимые со статусом гражданина. Такое противоправное поведение должно не просто угрожать публичным интересам, а наносить серьёзный ущерб основам конституционного строя и безопасности государства. Венецианская комиссия [9, с. 23] и УВКБ [6, с. 19] в качестве такового называют терроризм, в Европейской конвенции о гражданстве под ним также может пониматься государственная измена [10, с. 11]. Применительно к «некриминальным» основаниям лишения гражданства, таким как утрата гражданином, проживающим за границей, связи с государством или нарушение обязательства лояльности, принцип соразмерности должен соблюдаться в части, исключающей удовлетворение общественного интереса путём отобрания у человека единственного гражданства.

Если же речь идёт об аннулировании решения о натурализации в связи с представлением заявителем заведомо ложных сведений, то в законе должен быть указан характер сведений, которые имеют существенное значение для приобретения гражданства, а миграционные органы и суды обязаны учитывать причины непредставления соответствующей информации или представления ложных сведений, время, прошедшее с момента натурализации, и прочность связей гражданина с государством [15]. Относительно этой же проблемы Совет по правам человека ООН неоднократно призывал государства воздерживаться от автоматического распространения решения о лишении гражданства на иждивенцев незаконно натурализованного заявителя [8, с. 5], что вновь подтверждает охранительную природу лишения гражданства, которое может применяться лишь в отношении лица, совершившего правонарушение.

Произвольным будет считаться и такое лишение гражданства, которое было применено в отсутствие надлежащих процедурных гарантий. Их нормативную основу составляет универсальное право каждого на справедливое



судебное разбирательство, дополнительно подтверждённое Конвенцией о сокращении безгражданства (пункт 4 статьи 8). Для лица, в отношении которого начата процедура лишения гражданства, доступ к судебному обжалованию решений уполномоченного органа представляется абсолютно необходимым. Более того, УВКБ рекомендует проводить состязательное судебное разбирательство до принятия окончательного решения и сохранять статус гражданина, пока не будут совершены все необходимые действия [6, с. 23]. Учитывая, что в большинстве государств решение о принудительном прекращении гражданства принимается в административном порядке, эта рекомендация может быть реализована посредством отложения даты вступления в силу решения о лишении гражданства до истечения срока, отведённого на его судебное обжалование.

Важную роль в таких административных спорах играет выравнивание процессуальных возможностей гражданина и миграционного органа. В целях обеспечения эффективной судебной защиты государству следует предоставить гражданину необходимую информацию о принятом решении, его правовом и фактическом обосновании [6, с. 23]. Предварительное уведомление гражданина о том, что государство намерено прекратить его гражданство, способствуя правовой определённости и поддерживая доверие в их отношениях, также рассматривается в качестве процессуальной гарантии [14]. Аналогичным механизмом может выступать предупреждение гражданина о наличии в его поведении признаков, могущих стать основанием для лишения гражданства [6, с. 18]. К иным процессуальным гарантиям прав человека при прекращении гражданства относятся тщательная оценка всех доказательств [6, с. 22], оперативное рассмотрение дела [11], избегание заочного разбирательства [6, с. 32] и необходимость получения согласия высшего органа государственной власти [14].

Вышеперечисленные принципы являются неотъемлемыми элементами запрета произвольного прекращения гражданства, который обеспечивает





защиту субъективного права на гражданство каждого человека и стабильность его правового статуса. Поскольку право на гражданство является общепризнанным, все приведённые стандарты являются актуальными для всех конституционно-демократических государств, допускающих принудительное прекращение гражданства, независимо от того, закреплён ли соответствующий запрет в национальном законодательстве.

В действительности государственная защита права на гражданство затруднена из-за высокой политической значимости этого вопроса. В частности, это проявляется в административной деятельности миграционных органов, которые нередко наделяются более широким усмотрением по вопросам гражданства, нежели другие органы публичного управления. Вследствие этого судебный контроль за решениями о лишении гражданства, принятыми в рамках дискреционных полномочий, может утратить свою эффективность на этапе установления обстоятельств, служащих основаниями для лишения гражданства, особенно если они сформулированы в виде оценочных понятий.

Однако лишение гражданства не может быть произвольным, несмотря на его политико-правовую целесообразность в отдельных случаях. Независимо от наименования и юридической формы любые ограничения права на гражданство должны быть предусмотрены законом, иметь чёткое правовое основание, применяться с учётом соразмерности и минимальной необходимости лишения гражданства и сопровождаться надлежащими процессуальными гарантиями. Поскольку личность признаётся равноправным субъектом конституционно-правовых отношений, их судьба не может зависеть от одного лишь усмотрения государственных органов. Одностороннее прекращение гражданства помимо воли человека возможно в исключительных случаях, когда сохранение за ним данного статуса нанесёт правопорядку ущерб, несоизмеримо превышающий негативные последствия, с которыми может столкнуться индивид, в том числе в случаях, если прекращаемое гражданство является для него единственным.



### Список литературы:

1. Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Конвенция о сокращении безгражданства (заключена в Нью-Йорке 30 августа 1961 года) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в Риме 4 ноября 1950 года) // СПС «КонсультантПлюс».
4. European Convention on Nationality. Strasbourg, 6.XI.1997 // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168007f2c8> (дата обращения: 13.05.2024).
5. American Convention on Human Rights «Pact of San Jose», Costa Rica // The Organization of American States. URL: [https://www.oas.org/dil/treaties\\_b-32\\_american\\_convention\\_on\\_human\\_rights.pdf](https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights.pdf) (дата обращения: 13.05.2024).
6. Рекомендации по вопросам безгражданства № 5: Утрата и лишение гражданства по статьям 5-9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства. Документ ООН HCR/GS/20/05, май 2020 года.
7. Права человека и произвольное лишение гражданства: Доклад Генерального секретаря ООН. Документ ООН A/HRC/25/28 от 19 декабря 2013 года.
8. Права человека и произвольное лишение гражданства: резолюции Совета по правам человека ООН. Документ ООН A/HRC/RES/32/5 от 15 июля 2016 года.
9. Opinion on the Draft Constitutional Law on «Protection of the Nation» of France adopted at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016) // The European Commission for Democracy through Law. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)006-e) (дата обращения: 13.05.2024).



10. Explanatory Report to the European Convention on Nationality of 6 November 1997 // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/16800ccde7> (дата обращения: 13.05.2024).
11. The European Court of Human Rights. K2 v. The United Kingdom. Application no. 42387/13. Judgment of 2 July 2017.
12. The European Court of Human Rights. Ramadan v. Malta. Application no. 76136/12. Judgment of 21 June 2016.
13. The European Court of Human Rights. Ahmadov v. Azerbaijan. Application no. 32538/10. Judgment of 30 January 2020.
14. The European Court of Human Rights. Ghoumid and others v. France. Application no. 52273/16. Judgment of 25 June 2020.
15. The European Court of Human Rights. Usmanov v. Russia. Application no. 43936/18. Judgment of 22 December 2020.
16. The European Court of Human Rights. Karassev v. Finland. Application no. 31414/96. Judgment of 12 January 1999.
17. Бабурина В.Л. Гражданство Российской Федерации (конституционно-правовая теория и практика) : специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Воронеж, 2017. 22 с.
18. Белкин А.А. О некоторых доктринальных вопросах института гражданства // Правоведение. 1995. № 6. С. 2-12.
19. Bauböck R., Ersbøll E., Groenendijk K. The Acquisition of Nationality in EU Member States: Rules, Practices and Quantitative Developments (NATAC). Summary and Recommendations // Centre for Migration Law. URL: <https://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/natac-summary.pdf> (дата обращения: 13.02.2024).