

КОЧКАРОВА Э.А.

к.ю.н., и.о. профессора КГЮА

**МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПОЛОЖЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Система международных норм, посвященных правам и свободам человека, а также правовые гарантии его защиты является обязательным условием при формировании правового статуса иностранного гражданина и граждан принимающего государства. На иностранного гражданина полностью распространяются принципы защиты прав человека, которые проистекают из его существования как личности, а не из членства в каком-либо сообществе или государстве.

Влияние международного права на национальные правовые системы постоянно возрастает и сегодня охватывает практически все сферы правового регулирования. Объективно это вызвано расширением международного общения и сотрудничества, развитием связей между государствами, а также гражданами разных государств и различными их объединениями.

Кыргызская Республика, активно участвующая в международных отношениях и стремящаяся развивать свои международные связи, также не находится в стороне от этого процесса. При этом для правового регулирования ряда общественных отношений международное право имеет особое значение, и, прежде всего, это касается регулирования правового

положения иностранных граждан, поскольку оно по своей природе тесно связано с международными и межгосударственными отношениями, а взаимовыгодное регулирование возможно на основе международных соглашений. Таким образом, рассмотрение вопроса правового регулирования положения иностранных граждан нельзя признать достаточно полным, если при этом не обратиться к международно-правовым аспектам его регулирования.

Организация эффективной системы административно-правового регулирования положения иностранных граждан требует разрешения вопроса о месте в ней международного права. С принятием на референдуме (всенародном голосовании) 27 июня 2010г. Конституции КР, включившей международное право в правовую систему, а также установившей, что в Кыргызской Республике права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются, согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (раздел второй). Поскольку нормы международных договоров КР имеют приоритет перед нормами внутреннего законодательства, особенно важно для сферы административно-правового регулирования определить место международных норм в системе права, их взаимодействие с нормами внутреннего права и применение к общественным отношениям, возникающим в КР.

Предоставление иностранцам прав на территории принимающего государства затрагивает сложную проблему соотношения норм национального законодательства и норм международного права¹. В связи с этим существует позиция о верховенстве международного права, развиваемая в рамках монистических теорий. В практической плоскости вопрос разрешается на основе норм действующего законодательства КР. В

¹ См.: Богуславский М.М. Международное частное право. М., 1979. С. 21; Блищенко И.П. Международное и внутригосударственное право. М., 1962; Усенко Е.Т. Теоретические проблемы соотношения международного и внутригосударственного права // Советский ежегодник международного права. 1977; и др.

соответствии с ч. 1 ст. 6 Конституции КР, высшую юридическую силу на территории Кыргызской Республики имеет Конституция. Таким образом, в КР юридически закреплён приоритет национального законодательства. В настоящее время для постановки вопроса о верховенстве международного права не существует достаточных объективных предпосылок; лишь национальная правовая система может закрепить и урегулировать весь сложный механизм правового регулирования положения иностранных граждан, гарантировать и обеспечить непосредственную реализацию соответствующих прав. Именно национальное законодательство является гарантией выполнения государством международных обязанностей по отношению к иностранцам², "именно внутригосударственная норма определяет характер действия нормы международного права на территории государства, что является необходимым условием действительности норм международного права, так как физические и юридические лица обязаны исполнять, прежде всего, национальные законы"³.

Высшую юридическую силу в КР имеет Конституция КР, которой должны соответствовать и законы, (в частности Закон КР «О гражданстве» от 21 мая 2007 года N 70, «О правовом положении иностранных граждан» от 14 декабря 1993 года N 1296-XII), международные договоры КР, а также все иные действующие и применяемые нормативные правовые акты. Конституция имеет прямое действие и применяется на всей территории КР. Конституцией в правовую систему в качестве составной части были включены общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры (ч. 3 ст.6), а также определено, что в случаях, когда международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

² См.: Манолов К.И. Юридические основы регулирования международно-правового статуса иностранцев. Тверь, 1993. С. 29

³ Блищенко И.П. Международное и внутригосударственное право. М., 1962. С.35.

Основные международно-правовые принципы высшего порядка, обладающие качествами *jus cogens*, объединены в Уставе ООН⁴.

Основной объем международно-правового регулирования содержится в международных договорах. Право международных договоров КР основывается на нормах Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (далее - Конвенция о праве международных договоров) и Закона КР «О международных договорах».

Международный договор становится договором КР и включается в ее правовую систему при соблюдении следующих условий. Во-первых, при согласии КР на обязательность для нее международного соглашения, которое может быть выражено путем подписания договора, обмена документами, образующими договор, ратификации договора, его утверждения, принятия, присоединения к договору либо иного другого способа выражения согласия, о котором условились стороны. Во-вторых, требуется, чтобы международный договор вступил в силу в порядке и сроки, предусмотренные в договоре или согласованные сторонами (ст. 24 Конвенции о праве международных договоров).

Принимая на себя договорные обязательства, государство обязано соблюдать их в соответствии с принципом международного права *pacta sunt servanda*. Проблема взаимодействия международного и внутригосударственного (национального) права требует рассмотрения вопроса о применении международного права к внутренним отношениям. Часто говорится о «непосредственном применении» международного права к внутренним отношениям, что порождает несколько вопросов: применяется ли международный договор помимо национальной правовой системы собственной силой; действует ли международный договор как самоисполнимый акт, не требующий издания внутригосударственного решения; является ли обязательным условием применения к внутренним

⁴См.: Звекон В.П. Международное частное право: Учебник. М., 2004. С. 78.

отношениям правил международного договора их трансформация во внутригосударственные нормы⁵.

«В законодательстве нередко речь идет о «непосредственном действии», «непосредственном применении» норм международного права. Нередко эти выражения понимаются буквально, как означающие прямое применение международных норм помимо национальной правовой системы. Но о каком прямом действии может идти речь, если нормы международного права включаются Конституцией в правовую систему страны? Они и действуют, как часть этой системы...»⁶. Соответственно этой позиции, положения международных договоров можно подразделить на «самоисполнимые», не требующие издания внутригосударственных актов для применения, и в этом смысле действующие «непосредственно»⁷, и «несамоисполнимые», которые не действуют «непосредственно», а для их осуществления требуется принятие соответствующих нормативных актов.

Для КР систему международно-правовых норм, в части касающейся административно-правового регулирования положения иностранных граждан, можно представить в следующем виде:

- многосторонние международные договоры, посвященные правам и свободам человека и гражданина;
- международные договоры, определяющие принципы правового регулирования положения иностранных граждан; конвенции, касающиеся регулирования положения иностранных граждан, разработанные и заключенные в рамках МОТ;
- многосторонние договоры и соглашения, заключенные в рамках межгосударственных объединений (договоры, подписанные в рамках участия в Содружестве Независимых Государств), касающиеся прав и свобод

⁵ См.: Звекон В.П. Международное частное право: Учебник. М., 2004. С. 78.

⁶ См. Алексеева Л.Б., Жуйков В.М., Лукашук И.И. Международные нормы о правах человека и их применение судами Российской Федерации. М., 1996. С. 11.

⁷ Там же. С. 11.

человека и гражданина, регулирующие правовое положение граждан государств СНГ в государствах-участниках;

- - двусторонние договоры о правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным делам (по гражданским и уголовным делам);

- консульские конвенции.

При анализе содержания международно-правовых норм, применимых к отношениям с участием иностранных граждан и формирующих основы административно-правового регулирования их статуса, можно выделить соответственно три группы:

1) нормы, посвященные правам и свободам человека;

2) нормы, определяющие принципы административно-правового регулирования положения иностранных граждан на территории принимающего государства;

3) нормы, касающиеся административно-правового положения отдельных категорий иностранных граждан, нуждающихся в особом регулировании и (или) защите (беженцы, национальные меньшинства, трудовые мигранты и т.п.).

Система международных норм, посвященных правам и свободам человека, а также правовые гарантии его защиты является общим исходным началом и обязательным условием при формировании правового статуса иностранного гражданина и граждан принимающего государства. На иностранного гражданина полностью распространяются принципы защиты прав человека, которые проистекают из его существования как личности, а не из членства в каком-либо сообществе или государстве⁸. Общеизвестно, что права человека, в какой бы стране мира он ни проживал, находятся не только под защитой конституции и всей правовой системы этой страны, но и всего

⁸ См.: Смирнова Е.С. Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации. М., 2003. С. 113.

мирового сообщества⁹. В то же время недопустимо злоупотребление правами человека в ущерб правам народа и государства. Принцип демократии предполагает не противопоставление прав народа, человека и государства, а их гармонизацию¹⁰.

В международно-правовом регулировании прав и свобод человека можно выделить группу основополагающих актов (Устав ООН 1945 г.,

Всеобщая декларация прав человека 1948 г.). Основой для современного международного права является требование ООН о всеобщем уважении к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии. С принятием Устава ООН, занявшего позицию защиты прав человека и народа, была ограничена правовыми рамками свобода действий государства в международных отношениях и внутри страны¹¹.

Устав ООН закрепил исходные начала о статусе личности. В статье 1 Устава в качестве цели ООН называется осуществление международного сотрудничества в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии, а в ст. 55 Устава говорится, что ООН содействует всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г., положения которой приобрели значение обычных норм международного права, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах образуют группу основополагающих международных документов (также называемых международным кодексом (биллем) о правах человека), развивающих и конкретизирующих сформулированные в Уставе

⁹ См.: Конституционное право зарубежных стран /Под ред. М.В. Баглая, Ю.Н. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 1999. С. 90.

¹⁰ См.: Лукашук И.И. Конституции государств и международное право. М., 1998. С. 10.

¹¹ См.: Лукашук И.И. Глобализация, государство, право. XXI век. М., 2000. С. 6

ООН требования к соблюдению и уважению прав человека, формирующих стандарты, из которых должно исходить национальное законодательство.

Для того, чтобы перевести эти идеи в более обязывающую форму, в 1966 г. были подписаны: Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Государства-участники взяли на себя обязательства принять необходимые законодательные меры по обеспечению предусмотренных в Пактах прав и свобод. Отличия в правах между гражданами и негражданами (иностранцами гражданами и апатридами) опираются на нормы международного права, вытекают из самой природы гражданства как устойчивой правовой связи человека с государством, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. В статье 12 этого Пакта определено: каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит в пределах этой территории право на свободное передвижение и свобода выбора места жительства; каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную; упомянутые права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в Пакте иными правами.

Развивающими эти основные акты и применимыми к регулированию правового положения иностранцев являются следующие международные договоры: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.), Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1987 г.), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.), Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него (1948 г.), Международная конвенция о пресечении

преступления апартеида и наказания за него (1973 г.), Конвенция о правах ребенка (1989 г.), Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.) и некоторые другие.

Основным международным документом, непосредственно посвященным правовому положению иностранцев в принимающем государстве, является принятая 13 декабря 1985 г. Резолюцией Генеральной ассамблеи ООН 40/144 Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (далее - Декларация).

Декларация обязывает иностранцев соблюдать законы государства пребывания и уважать обычаи и традиции народа этого государства (ст. 4).

К числу гарантий, необходимых для осуществления определенных в Декларации основных прав и свобод, относятся: недопустимость произвольного лишения свободы, недопустимость вмешательства в личную и семейную жизнь и в отношении жилища и переписки; равенство перед органами, осуществляющими правосудие (п. "в", "с" ст. 5); недопустимость пыток и жестокого обращения, а также недопустимость без согласия быть подвергнутым медицинским и научным опытам (ст. 6), недопустимость лишения имущества (ст. 9), К гарантиям следует отнести предоставление свободы общения с консульством или дипломатическим представительством государства, гражданином которого является иностранец (ст. 10).

В статье 7 Декларация регламентирует вопросы высылки, допуская возможность для иностранца "на представление доводов против своей высылки", а также право обжалования действий принимающего государства. Иностранец, на законном основании находящийся на территории государства, может быть выслан с территории этого государства только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом. Если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, он имеет право: а) на представление доводов против своей высылки;

б) на пересмотр своего дела компетентной властью или лицом (лицами), специально назначенными компетентной властью; в) быть представленным для этой цели перед этой властью. Запрещается индивидуальная или коллективная высылка иностранцев на основании расовой принадлежности, цвета кожи, религии, культуры, родового, национального или этнического происхождения.

Декларация представляет собой первый универсальный документ, рекомендации которого направлены на урегулирование вопросов, связанных с пребыванием (на законном основании) иностранцев в любом государстве. Важной особенностью этого международного документа является акцент на преимуществе внутреннего законодательства в предоставлении иностранцам конкретных прав (ч. 1 ст. 5). Исходя из смысла Декларации, можно сделать вывод, что на первое место выдвигается вопрос об имплементации международных норм в национальное законодательство.

Ряд международных договоров, касающихся защиты прав и свобод человека, а также регулирующих правовое положение иностранных граждан, был принят в рамках СНГ. Участники Соглашения о создании СНГ, подписанного 8 декабря 1991 г., приняли на себя обязательство гарантировать своим гражданам, независимо от их национальности или иных различий, права и свободы. В статье 2 Соглашения каждая из договаривающихся Сторон гарантирует гражданам других Сторон, а также лицам без гражданства, проживающим на ее территории, независимо от их национальной принадлежности или иных различий, гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международными нормами о правах человека. Главами государств СНГ 24 сентября 1993 г. была принята Декларация глав государств - участников СНГ о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод. 26 мая 1995 г. в Минске подписана Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека.

Договаривающиеся стороны приняли на себя обязательство обеспечить каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, изложенные в этой Конвенции. Подписанная в рамках СНГ Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (1993 г.) особенным образом формулирует правило о национальном режиме (ст. 1). Каждая из Сторон в соответствии с Конвенцией обязуется предоставить гражданам, а также лицам, проживающим на территории каждой из Договаривающихся сторон, право пользоваться в отношении своих личных и имущественных прав такой же правовой защитой, как и собственные граждане данной Договаривающейся Стороны. Значительное число международных документов составляют двусторонние международно-правовые акты КР, касающиеся иностранцев. В двусторонних договоренностях, в отличие от многосторонних договоров, предусмотренные права и обязанности касаются не всех иностранцев, а лишь граждан конкретного иностранного государства и, соответственно, граждан КР. Поэтому с практической точки зрения, при определении правового статуса конкретного иностранного гражданина, необходимо обращать внимание на возможное наличие двустороннего соглашения между КР и соответствующим государством.