

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-1-77-83

УДК 314.742(045)

Об особенностях расширения содержания гражданства в актах Совета Европы и судебных решениях Европейского суда по правам человека

И.С. Иксанов

Финансовый университет, Москва, Россия

<https://orcid.org/0000-0003-2797-668X>

АННОТАЦИЯ

В соответствии с Уставом Совета Европы государствами-членами должен быть признан принцип, согласно которому все находящееся под их юрисдикцией население использует основные права и свободы. Важнейшим договором в рамках Совета Европы — Конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 — закрепляются минимальные обязательные стандарты, которые отвечают требованиям современного европейского конституционализма. Деятельность Совета Европы изначально была основана на общности ценностей, гармонизации права государств-членов вокруг общих принципов — демократии, верховенства права и защиты прав человека. Европейскую конвенцию разрабатывали для более тесного сотрудничества европейских государств в области защиты прав человека, предотвращения их нарушений государствами-участниками, утверждения европейского публичного порядка за рамками национальных систем. На основе этого в Конвенцию были включены положения об обязательном характере решений Европейского суда по правам человека, в соответствии с которыми договаривающиеся стороны были обязаны исполнять окончательные постановления Суда по спорам, в которых они выступают как стороны. Институт гражданства тесно связан с правами человека, в связи с этим Совет Европы посредством дополнительного Протокола № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейской конвенции о гражданстве от 06.11.1997 и судебной практикой Европейского суда по правам человека придает новое расширенное содержание гражданству. При этом ЕСПЧ важное значение придает правовому регулированию лишения гражданства и принудительной высылке, гражданству в смешанных браках и гражданству детей.

Ключевые слова: гражданство; миграционное законодательство; Совет Европы; лишение гражданства; гражданство в смешанных браках; гражданство детей

Для цитирования: Иксанов И.С. Об особенностях расширения содержания гражданства в актах Совета Европы и судебных решениях Европейского суда по правам человека. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2021;11(1):77-83. DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-1-77-83

ORIGINAL PAPER

On the Specifics of Expanding the Content of Citizenship in Acts of the Council of Europe and the European Court's Judicial Decisions of Human Rights

I.S. Iksanov

Financial University, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0003-2797-668X>

ABSTRACT

Following the Council of Europe's statute, the member states must recognise the principle that all populations under their jurisdiction enjoy fundamental rights and freedoms. The important treaty within the Council of Europe — the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of November 4, 1950 — enshrines the minimum mandatory standards that meet modern European constitutionalism requirements. The Council of Europe's activities were initially based on shared values, harmonising the member states' law around common principles — democracy, the rule of law, and human rights protection. The European Convention was developed for closer cooperation of European states in the field of human rights protection, prevention of their violations by member states, and the establishment of European public order outside the framework of national systems. On this basis, provisions on the binding nature of judgments of the European Court of Human Rights were included in the Convention. The Contracting Parties were obliged to comply with the Dispute Court's final

judgments to which they act as parties. The institution of citizenship is closely related to human rights. In this regard, the Council of Europe, through additional Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of the European Convention on Citizenship of November 6, 1997, and the jurisprudence of the European Court of Human Rights, gives newly expanded content citizenship. Simultaneously, the ECHR attaches great importance to the legal regulation of citizenship deprivation and forced expulsion, citizenship in mixed marriages, and children's citizenship.

Keywords: citizenship; migration legislation; Council of Europe; deprivation of citizenship; citizenship in mixed marriages; citizenship of children

For citation: Iksakov I.S. On the specifics of expanding the content of citizenship in acts of the Council of Europe and the European court's judicial decisions of human rights. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2021;11(1):77-83. DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-1-77-83

Если Европейский суд по правам человека устанавливает нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., то государство обязано устранить нарушение и его последствия, а также принять действенные меры, чтобы предотвратить аналогичные нарушения в последующем. Деятельность Европейского суда по правам человека оказывает как корректирующее, так и превентивное воздействие. Как правило, государства — участники Конвенции занимаются тщательным отслеживанием практики Суда и вносят изменения в собственное законодательство, поскольку опасаются вынесения Судом соответствующего решения, если будет подана аналогичная жалоба. Европейскую конвенцию сегодня рассматривают как конституционный инструмент европейского правопорядка, в рамках которого права человека становятся правовой категорией. В Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. нет положений, которые регламентируют гражданство¹. В 1988 г. была предпринята попытка по разработке специального протокола к Европейской конвенции, касающегося права на гражданство, но вскоре от этой идеи отказались, так как государства — члены Совета Европы не были готовы к принудительной реализации данного права согласно решениям Европейского суда по правам человека².

Европейским судом по правам человека допускается, что в отдельных случаях лишение гражданства с последующей высылкой лица может приводить к проблемам в отношении соблюдения положений ст. 3 Протокола № 4. Европейский суд полагается на то, что ст. 3 Протокола № 4 гарантируется абсолют-

ная и безусловная свобода гражданина от высылки с территории собственного государства. При этом гражданство заявителя должно определяться согласно национальному праву. Европейской конвенцией и Протоколами к ней не гарантируется право на гражданство, которое аналогично установленному в ст. 15 Всеобщей декларации о правах человека³. Произвольный отказ в предоставлении гражданства можно при некоторых обстоятельствах рассматривать как вмешательство в реализацию права, которое предусмотрено в ст. 8 Конвенции (право на уважение частной и семейной жизни). В соответствии с п. 2 ст. 3 Протокола № 4 Конвенции никто не может лишиться права на въезд на территорию того государства, где он является гражданином. Формулировка этой статьи четко указывает на то, что ее цель — защита права гражданина на возвращение и допуск на территорию собственной страны. Следовательно, государство не может лишить лицо гражданства, чтобы отказать в праве доступа на собственную территорию.

В рекомендациях Парламентской ассамблеи Совета Европы встречается культурологическая трактовка гражданства как значимого элемента достоинства и культурной идентичности человека, но на конвенциональном уровне это понятие интерпретируют исключительно в юридическом значении. В Европейской конвенции о гражданстве от 06.11.1997 это понятие определяют как устойчивую правовую связь между отдельным лицом и государством, не указывающую на этническое происхождение. Европейская конвенция о гражданстве основана на том, что вопросы гражданства должны учитывать и легитимные интересы государства, и интересы индивида. Регулирование отношений, которое связано с гражданством, относится к внутренней юрисдикции государств-участ-

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950. Конвенции Совета Европы и Российской Федерация. Сборник документов. М.: Юридическая литература; 2019.

² Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 16.09.1963 Конвенции Совета Европы и Российской Федерация. Сборник документов. М.: Юридическая литература; 2019.

³ Устав Совета Европы от 05.05.1949. Конвенции Совета Европы и Российской Федерация. Сборник документов. М.: Юридическая литература; 2018.

ников. Каждое государство-участник определяет в соответствии со своим законодательством круг собственных граждан. В то же время для признания другими государствами важно, чтобы это законодательство соответствовало международным конвенциям, международному обычному праву и общепризнанным принципам права в отношении гражданства. Помимо этого, при реализации собственных дискреционных полномочий в отношении вопросов гражданства государства должны учитываться основные права человека.

В Конвенции сформулирован принцип недискриминации в отношении вопросов гражданства. Правовыми нормами, которые регулируют гражданство, не должны проводиться различия, равносильные дискриминации по признаку пола, религии, расы, цвета кожи или государственного или этнического происхождения. Государства должны руководствоваться данным принципом по отношению к собственным гражданам независимо от способов приобретения ими гражданства. Таковыми считают новорожденных, которые оказались на территории государства и у которых нет сведений о родителях или об их гражданстве. Требования Конвенции выполняются и тогда, когда (согласно внутреннему законодательству) родители ребенка не известны, по закону этот ребенок считается ребенком гражданина этого государства и поэтому признается гражданином страны.

В связи с необходимостью предотвратить безгражданство, Конвенцией предусматривается обязательство государств-участников по предоставлению гражданства детям, которые родились на их территории, если при рождении ими не было получено другое гражданство. Обязательства, согласно Конвенции, считаются выполненными тогда, когда гражданство предоставляется этим лицам по рождению или в последующий период с помощью подачи заявления в соответствующие органы самим ребенком или его представителем. Конвенция закрепляет возможность натурализации лиц, которые постоянно на законных основаниях проживают на территории страны. При этом максимальный срок проживания, который является одним из условий для получения гражданства, не должен быть выше десяти лет перед подачей соответствующего заявления. Это соответствует общепринятым стандартам, так как в большей части стран Европы предусмотрен ценз оседлости от пяти до десяти лет.

Органами Совета Европы уделяется серьезное внимание проблеме гражданства в смешанных браках. В Резолюции «О гражданстве супругов, име-

ющих различное гражданство» Комитет министров рекомендовал государствам, которые являются членами Совета Европы, ликвидировать различия между мужьями-иностранцами и женами-иностранками в отношении получения гражданства страны, установить более льготные условия получения гражданства для лиц, которые состоят в браке с гражданами страны. В соответствии с Рекомендациями Парламентской ассамблеи Совета Европы 1081 (1988 г.) «О проблемах гражданства в смешанных браках» у каждого из супругов должна быть возможность получить гражданство супруга без утраты собственного гражданства⁴. Подобный подход связан с тем, что необходимо соблюдать принцип равноправия супругов, а также со сложными экономическими и социальными проблемами, которые отрицательно влияют на супругов из смешанных браков.

Согласно Европейской конвенции о гражданстве упрощенный порядок приобретения гражданства распространяется как на родных, так и на усыновленных детей. Родные дети граждан, которые не получили гражданство по рождению, получают гражданство в упрощенном порядке, если они родились за границей или родительские права в отношении них были установлены на основании признания, распоряжения суда или других аналогичных процедур. В упрощенном порядке гражданство могут получить и лица, которые постоянно проживают на законных основаниях на территории страны, если они рождены в другом государстве или прожили определенный период времени до достижения восемнадцати лет. В пояснительном докладе отмечается, что речь идет о мигрантах во втором и третьем поколении, которые в большей мере способны на интеграцию в принимающее государство.

Упрощение процедуры приобретения гражданства может распространяться и на лиц, которые признаны беженцами и лиц без гражданства на законных основаниях, проживающих на территории страны. При этом в соответствии с законодательством беженцами могут признаваться не только те, на кого распространяются положения Женевской конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протокола 1967 г., но и другие перемещенные лица. Однако тот, кем намеренно был приобретен статус лица без гражданства, не может получить гражданство согласно упрощенной процедуре. Как общий

⁴ Committee of Ministers. Recommendation No. R (99) 18 to Member States on the Avoidance and Reduction of Statelessness. Adopted on 15 September 1999 at the 679th meeting of the Minister's Deputies.

принцип в Конвенции содержится запрет на произвольное лишение гражданства. Для использования этой процедуры требуются веские основания, она должна быть осуществлена согласно предписаниям закона и принципам правовой определенности и соразмерности.

Возможна автоматическая утрата гражданства согласно закону или по инициативе государства, а также возможна утрата гражданства на основании волеизъявления лица. Статья 7 Конвенции содержит исчерпывающий перечень оснований для утраты гражданства не по инициативе лица. В соответствии с общим правилом утрата гражданства невозможна, если в результате человек станет лицом без гражданства. Единственное исключение — ненадлежащее поведение лица, например приобретение гражданства мошенническим способом, предоставление ложной информации или сокрытие любого, имеющего отношение к делу факта, который касается заявителя.

Поддержание правовой связи с государством зависит от желания лица. Следовательно, государства должны разрешать отказываться от гражданства при условии, что заинтересованные лица не станут лицами без гражданства. Однако государствами-участниками может предусматриваться, что данное положение действует исключительно в отношении граждан, которые проживают за границей. Отказ от гражданства предполагает подачу заявления заинтересованным лицом, а также дальнейшее одобрение компетентным государственным органом. Если приобретение нового гражданства сопряжено с определенными условиями, которые лицу не удалось выполнить, то государством прежнего гражданства должно быть разрешено его восстановление или утрата признана несостоявшейся для предотвращения безгражданства. Согласно Европейской конвенции о гражданстве, государства-участники должны содействовать восстановлению гражданства собственными бывшими гражданами, которые на законном основании проживают на их территории. В пояснительном докладе отмечается, что действие этой статьи распространяется на любые случаи утраты гражданства. В то же время ст. 9 не предполагается право на восстановление гражданства, ее предписания выполняются и в случае присутствия льготных условий для получения гражданства этими лицами.

Множественным гражданством считается присутствие одновременно гражданства двух или более государств у одного лица. В 1960-е гг. в Совете Европы двойное гражданство считалось нежелательным,

что было отражено в Конвенции о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства от 06.05.1963. Этим документом предусматривался запрет на сохранение прежнего гражданства, если приобретено гражданство другой договаривающейся стороны на основании добровольного волеизъявления посредством натурализации, оптации или восстановления.

Европейская конвенция о гражданстве нейтральна в отношении множественного гражданства. В то же время в ней содержится указание на важность поиска способов преодоления последствий множественного гражданства. В Конвенции отражены и признанные положения о том, что государствам-участникам разрешается сохранять другое гражданство, которое было приобретено автоматически: по рождению или благодаря вступлению в брак с иностранцем. В то же время в этом документе определяются и пределы усмотрения государств. Европейской конвенцией о гражданстве закрепляется принцип равенства прав и обязанностей всех граждан государств-участников, включая тех, кто имеет другое гражданство. Это имеет отношение и к избирательным правам, приобретению имущества или выполнению воинской обязанности, однако при отдельных обстоятельствах режим реализации соответствующих прав и обязанностей данными лицами может быть изменен посредством заключения международного соглашения.

Таким образом, Европейская конвенция о гражданстве устанавливает общие правила и принципы, которые должны отражаться во внутреннем законодательстве государств-участников. В то же время право на гражданство не относится к правам, гарантированным Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Следовательно, споры, которые связаны с нарушением этого права, Европейский суд по правам человека может рассматривать только в тех случаях, когда ими затрагиваются предусмотренные Конвенцией права. Государства-участники Конвенции о защите прав человека и основных свобод обязаны обеспечивать закрепленные в ней права и свободы каждому, кто находится под их юрисдикцией. Конвенция не проводит различий между гражданами страны и другими лицами. Европейская комиссия по правам человека в одном из собственных решений обратила внимание на то, что, став участником Конвенции, государство гарантирует обеспечение соответствующих прав как собственным гражданам и гражданам других договаривающихся сторон, так и гражданам госу-

дарств, которые не участвуют в Конвенции, а также лицам без гражданства⁵.

Следовательно, все эти лица имеют право не только использовать соответствующие права, но и осуществлять обращения с жалобами в Европейский суд по правам человека, если станут жертвами нарушения прав, которые признаны в Конвенции и Протоколах к ней. Причем, как отмечал в одном из дел Европейский суд по правам человека, то, что лицо — нелегальный мигрант, недостаточное основание для оправдания нарушения права, которое гарантировано Конвенцией⁶.

При рассмотрении жалоб Европейской комиссией и Европейским судом по правам человека были сформулированы наиболее важные правовые позиции, которые касаются определенных элементов статуса лиц — не граждан страны, и обязательств государств — участников Конвенции в отношении этих лиц. Советом Европы были разработаны конвенции, которые были посвящены непосредственно правовому положению иностранцев и лиц, не имеющих гражданства. Развитие политических приоритетов и правовых подходов в этой сфере может быть отслежено по резолюциям и рекомендациям Комитета министров и Парламентской ассамблеи Совета Европы⁷.

Большое количество обращений в Европейский суд по правам человека было обусловлено отказом национальных властей от предоставления иностранцам разрешения на въезд и пребывание в стране. При рассмотрении иммиграционных дел Европейским судом были сформулированы позиции, касающиеся въезда и пребывания данных лиц на территории государств — участников Совета Европы. Европейский суд по правам человека полагается на то, что Конвенция не гарантирует права иностранца на въезд и пребывание в стране, но государствами-участниками должен осуществляться иммиграционный контроль, учитывая обязательства, взятые при ее подписании. По мнению Суда, меры в области иммиграции могут повлиять на реализацию права на уважение семейной жизни⁸.

В то же время, согласно общепризнанному международному праву и договорным обяза-

тельствам, государство имеет право на контроль въезда неграждан на собственную территорию. Обязательства государств, которые связаны с приемом на собственной территории родственников укоренившихся иммигрантов, изменяются в зависимости от определенных обстоятельств заинтересованных лиц и общего интереса. С точки зрения иммиграции положения ст. 8 нельзя рассматривать как общее обязательство государства — участника Конвенции уважать право иммигрантов самостоятельно осуществлять выбор страны проживания для собственной семьи и решать воссоединение членов семьи на собственной территории. Конвенцией гарантируется право на семейную жизнь без привязки к конкретному месту пребывания.

В практике Европейского суда по правам человека встречались дела, в которых заявители осуществляли попытку доказать дискриминационный характер иммиграционной политики государства — участника Конвенции. В деле «Абдулазиз, Кабалис и Балкандали против Соединенного Королевства» заявительницы утверждали, что стали жертвами дискриминации по признаку расы, так как разработка британского иммиграционного законодательства была осуществлена для уменьшения количества «цветных» иммигрантов⁹. Европейский суд посчитал, что законодательство страны не имеет расистского характера, даже если на практике оно в большей мере коснулось «цветных» иммигрантов. Это связано не с содержанием законов, а лишь с количественным соотношением представителей разных этнических групп, которые желают иммигрировать в эту страну.

В праве Совета Европы действует принцип недискриминации в области социального обеспечения. В соответствии с Европейской социальной хартией государствами-участниками принимаются меры, которые направлены на обеспечение одинакового режима для собственных граждан и для граждан других Сторон в части прав в сфере социального обеспечения, в том числе, права на сохранение пенсий или пособий, которые предоставлены согласно законодательству о социальном обеспечении¹⁰. Целью этих мер является обеспече-

⁵ Eur. Commission H.R. Application 12068/86, P. v. Federal Republic of Germany, Decision of 1 December 1986. DR. 1986. No. 51.

⁶ Eur. Court H.R. Ahmut v. the Netherlands, Judgment of 28 November 1996. Reports. 1996-VI. Eur. Commission H.R. Application 10308/83, Altun v. F.R.G., Decision of 3 May 1983. DR. 1983.

⁷ Eur. Court H.R. Chahal v. the United Kingdom, Judgment of 15 November 1996. Reports. 1996-V.

⁸ Ibid.

⁹ Eur. Court H.R. Boughanemi v. France, Judgment of 24 April 1996. Reports. 1996-11.

¹⁰ Committee Eur Court H.R. Soering v. the United Kingdom, Judgment of 7 July 1988. Series A. No. 161; Eur. Court H.R. Kaminski v. Austria, Judgment of 19 December 1989. Series A. No. 168; Eur. Court H.R. Fox, Campbell and Hartley v. the United Kingdom, Judgment of 30 August 1990. Series A. No. 182.

ние мобильности рабочей силы и защита иностранных трудящихся. Причем меры распространяются как на лиц, которые проживают в стране, так и на тех, кто проживал там раньше и получил право получать пенсию по старости. В Рекомендации 1066 (1987 г.) «О социальной защите трудящихся-мигрантов и их семей» Парламентской ассамблеей было обращено внимание на разницу в уровне социальной защиты трудящихся-мигрантов в зависимости от страны их происхождения. Комитет министров получил от Ассамблеи рекомендации по гармонизации системы социального обеспечения в государствах — членах Совета Европы, чтобы уменьшить существующие различия и обеспечить минимальный набор пенсий и пособий для всех трудящихся-мигрантов, вне зависимости от их происхождения. В Рекомендации Комитета министров (2000 г.) «О гарантиях проживания для мигрантов, пребывающих в стране на долгосрочной основе» отмечалось, что в сфере социального обеспечения и помощи таким мигрантам должен быть предоставлен режим, который будет не менее благоприятен, чем режим для граждан страны. Такой подход отражен и в практике Европейского суда по правам человека¹¹.

Жалобы мигрантов, которые связаны с социальным страхованием и социальной помощью зачастую рассматривают в контексте ст. 8 Конвенции или ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции (защита собственности) совместно со ст. 14 Конвенции (запрет дискриминации). В некоторых делах заявителями — гражданами Польши, которые проживали в Германии, отказ в выплате пособия на детей был рассмотрен как нарушение их права на уважение семейной жизни и запрета дискриминации. Согласно законодательству право на получение соответствующего пособия было предоставлено иностранцам, у которых есть статус постоянных жителей или разрешение на временное пребывание. Но у заявителей был другой статус, так как они получили разрешение на пребывание в стране из-за особых обстоятельств.

Правительство считало, что сфера действия ст. 8 Конвенции не имеет отношения к выплате пособий на детей, так как общее обязательство государственных участников в содействии семейной жизни не приводит к порождению конкретных прав на получение особых выплат. Европейским судом была занята другая позиция, — он посчитал, что предоставление пособий на детей — это демонстрация государством

уважения к семейной жизни. Суд отметил, что его задачей не является вынесение общего решения о том, насколько оправдано видеть разницу между лицами, которые имеют разные виды разрешений на пребывание в стране в отношении предоставления социальных льгот. В то же время он не нашел достаточных оснований, которые оправдали бы разницу в обращении с иностранцами с разрешением на пребывание на стабильной основе и с теми, у кого такого разрешения нет.

В некоторых делах заявители ставили вопрос о том, что гражданство — это единственное основание для их дискриминации в части реализации прав, которые закреплены в ст. 1 Протокола № 1, хотя в ст. 14 Конвенции гражданство выделяют как одно из запрещенных оснований для дискриминации. В деле «Гаигусуз против Австрии» гражданин Турции, который на законных основаниях проживал и работал в стране, пытался оспорить отказ в выделении авансовых чрезвычайных выплат, которые обычно получают безработные¹². Заявитель считал, что в этом контексте применимы положения ст. 1 Протокола № 1, так как предоставление чрезвычайной помощи имело связь с уплатой взносов в фонд страхования на случай безработицы. Суд сделал заключение, что право на получение чрезвычайной помощи было имущественным правом в смысле ст. 1 Протокола № 1 и в основе разницы в обращении с австрийцами и лицами, у которых нет гражданства страны, не было объективных и разумных критериев. Несмотря на то что у Австрии не было договорных обязательств с Турцией, ратификация Конвенции о защите прав человека и основных свобод означала, что страна взяла на себя обязательство по обеспечению каждого, кто находился под ее юрисдикцией, правами и свободами, предусмотренными Конвенцией. В этом деле Судом впервые была сформулирована правовая позиция, в соответствии с которой только в случае очень весомых оснований можно признавать совместимой с Конвенцией разницу в обращении, которая основана исключительно на гражданстве. В дальнейшем эту позицию подтвердили в деле «Куа Пуаре против Франции», где заявитель, который являлся постоянным жителем и приемным сыном гражданина страны, требовал признать, что отказ в выплате пособия по инвалидности — это нарушение запрета дискриминации.

В Резолюции 874 (1987 г.) «О качестве и эффективности школьного обучения» Парламентской

¹¹ Eur. Court H.R. *Moustaquim v. Belgium*, Judgment of 18 February 1991. Series A. No. 193.

¹² Ibid.

ассамблеей было отмечено, что образование — это наиболее эффективное средство улучшения отношений между иммигрантами и основным населением страны, а также возможность для молодых иммигрантов занять определенное место в принимающем их обществе¹⁵. В Рекомендации 1093 (1989 г.) «Об образовании детей мигрантов» Ассамблеей было сделано указание на разницу в практике образования между страной пребывания и страной происхождения мигрантов, а также на необходимость учитывать не только потребности этих детей, но и интересы школы в целом. Представители национальных парламентов государств — членов Совета Европы обращали внимание на то, что необходимо внедрение принципа многокультурности образования и отход от моделей языковой и культурной ассимиляции, которые прежде господствовали в этой сфере, а также введение государственного языка мигрантов в систему обучения в стране пребывания. Ассамблея посчитала, что внедрение межкультурного подхода в образование минимизирует проблемы с адаптацией у детей тех мигрантов, которые в дальнейшем пожелают вернуться в страну происхождения.

Согласно Европейской конвенции о правовом положении трудящихся-мигрантов у этих лиц, а также у членов их семей есть право на общее образование и профессиональную подготовку и переподготовку, а также на доступ к высшему образованию на общих основаниях. Принимающее государство содействует обучению мигрантов, а также членов их семей языку страны, чтобы обеспечить доступ

в общеобразовательные и профессиональные школы, центры переподготовки. Кроме того, принимающее государство стремится предоставить детям трудящихся-мигрантов стипендии.

Подводя итоги деятельности Совета Европы, необходимо отметить, что наднациональные органы сделали значительные шаги по расширению правового содержания гражданства. При этом содержание гражданства расширялось путем принятия самостоятельных конвенций, актов Парламентской Ассамблеи Совета Европы, рекомендаций Комитета министров и за счет прецедентных решений Европейского Суда по правам человека.

В период с 1960-х по 2000-е гг. в актах Совета Европы сформировалась положительная судебная практика по защите содержания прав мигрантов при получении ими гражданства. Однако это породило правовые проблемы с началом миграционного кризиса в Европе после новой волны миграции с 2010 г. Примат наднационального права Совета Европы поставил вопрос: как не нарушить международные акты Совета Европы и Европейского союза и сохранить свои экономические интересы государств-членов? Некоторые государства, например Великобритания, вынесли проблему на консультативный референдум 23 июля 2016 г. Избиратели проголосовали за выход страны из ЕС и отказ от миграционной политики, которая не соответствует национальным интересам. Вероятно, этого можно было бы избежать в случае конструктивного изменения наднационального права Совета Европы, а также с учетом национальных конституций и возможности оперативно разрешать вопросы юрисдикции международного и национального права.

¹⁵ Eur.Court H.R. Cruz Varas and Others v. Sweden, Judgment of 20 March 1991. Series A. No. 201.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Илья Саматович Иксаков — кандидат юридических наук, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности, Финансовый университет, Москва, Россия
isiur@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Ilya S. Iksakov — Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Legal Regulation of Economic Activity, Financial University, Moscow, Russia
isiur@mail.ru

Статья поступила 19.11.2020; принята к публикации 10.12.2020.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article received on 19.11.2020; accepted for publication on 10.12.2020.

The author read and approved the final version of the manuscript.