

душих процесс. Более того, в юридической литературе неоднократно отмечалось, что деятельность адвоката по устранению недостатков расследования должным образом не гарантирована законом (не установлены сроки рассмотрения и разрешения ходатайств адвокатов и т. д.). Все это порождает формальное отношение адвокатов к исполнению своих обязанностей на данной стадии процесса. Итак, целесообразность предложения о допуске защитника по всем делам с момента привлечения в качестве обвиняемого, а если по этому производилось задержание лица или применение к нему меры пресечения — с момента появления подозреваемого, очевидна.

Общая познавательная цель всех субъектов уголовного судопроизводства и специфические познавательные цели, с одной стороны, должностных лиц, ведущих процесс, а с другой — адвоката, находятся в диалектическом единстве. Правильное понимание соотношения этих целей позволяет всесторонне, полно и объективно исследовать обстоятельства дела и соответственно добиться такого результата, который бы олицетворял реализацию как публичных интересов в защите общественных отношений от преступных посягательств, так и законных интересов отдельных граждан не быть подвергнутыми необоснованному применению к ним мер государственного принуждения.

Правовое положение иностранных граждан в СССР на основании международных договоров

С. Ю. МАРОЧКИН *

Правовое положение иностранных граждан в СССР устанавливается законодательством Союза ССР и союзных республик, что вытекает из общего правового принципа — на иностранцев распространяется юрисдикция государства пребывания. Ст. 2 Закона «О правовом положении иностранных граждан в СССР» от 24 июня 1981 г. очерчивает круг норм союзного и республиканского законодательства, регулирующих данную сферу отношений. Это — упомянутый закон, иные законодательные акты Союза ССР, а также союзных республик по вопросам, отнесенным к их ведению общесоюзным законодательством и конституциями союзных республик.

Вместе с тем заключение СССР многосторонних и двусторонних договоров, касающихся прав личности, статуса иностранцев, ставит проблемы их выполнения на внутрисударственном уровне, уточнения правового режима иностранных граждан в СССР с учетом международных обязательств. В ч. 3 ст. 2 Закона закреплено, что «правовое положение иностранных граждан в СССР может определяться также на основании международных договоров СССР». Это требует определения форм выполнения международных договоров, регулирующих статус иностранцев, преодоления возникающих в нормотворческой и правоприменительной практике коллизий законодательства и договоров.

В ч. 3 ст. 2 Закона отсутствует правило, аналогичное тому, которое закреплено в ст. 129 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик: если в международном договоре СССР содержатся иные положения, чем предусмотренные советским законодательством, применяются правила международного договора.¹ В ч. 3 ст. 2 нет и прямой отсылки к международным договорам, которая может служить юридическим основанием применения последних для решения конкретных *пеп.* Приведем для сравнения ст. 10 Закона «О гражданстве СССР» от 1 декабря 1978 г.: «Гражданство СССР приобретает: 1) по рождению; 2) в результате приема в гражданство СССР; 3) по основаниям, предусмотренным международными договорами СССР; 4) по иным основаниям, предусмотренным настоящим Законом». Иначе говоря, основания, сформулированные в международном договоре, рассматриваются как юридически равнозначные *основаниям*, установленным Законом. Если гражданство СССР приобретено по основанию, предусмотренному в договоре, но не включенному в закон, оно равноценно гражданству, приобретенному по закону. Так, согласно п. 1 ст. 1 Конвенции между Правительством СССР и Правительством МНР о предотвращении случаев возникновения двойного гражданства² родители, один из которых гражданин СССР, а другой — МНР, могут по обоюдному согласию избрать для ребенка гражданство одной из договаривающихся сторон. Закон СССР 1978 г. такого основания приобретения гражданства не предусматривает. Более того, ст. 12 не предоставляет родителям права выбора, однозначно предписывая, что если ребенок родился на территории СССР, то он — гражданин СССР. Вместе с тем нет никаких юридических препятствий к тому, чтобы родители на основе

* Кандидат юридических наук, доцент Тюменского государственного университета.

¹ Миронов Н. В. Правовое положение иностранных граждан в СССР // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 102.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1984. № 17. Ст. 284.

ст. 10 *мому* выбрать гражданство ребенка, руководствуясь Конвенцией, а компетентные органы обязаны регистрировать его. Такая возможность установлена и ст. 29 Закона о гражданстве, содержащей норму о приоритете международных договоров.

Норма же ч. 3 ст. 2 Закона о правовом положении иностранных граждан в СССР лишь в наиболее общей форме определяет способы внутригосударственного выполнения договоров. Можно назвать два основных способа. Первый — «на основании международных договоров» вносятся изменения в советское законодательство, и тогда статус иностранцев регулируется внутренним правом. Речь идет об учете международно-правовых норм при установлении правового положения иностранных граждан. Иначе говоря, в данном случае формула ч. 3 ст. 2 означает, что положение иностранных граждан определяется внутригосударственными нормами, принятыми или измененными во исполнение заключенных договоров. Именно таким образом реализуются, например, обязательства, вытекающие из конвенций МОТ, других договоров по вопросам труда, в советском трудовом праве. На основе конвенций по борьбе с преступностью формулируются составы преступлений в уголовном праве. Причем в советских нормативных актах нередко подчеркивается непосредственная связь с международными договорами. Так, «в связи с заключением Советским Союзом Конвенции о передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются», Президиум Верховного Совета СССР принял Указ о порядке выполнения обязательств по конвенции.³

Второй способ имплементации международных договоров, вытекающий из толкования нормы ч. 3 ст. 2 Закона о правовом положении иностранных граждан в СССР, — когда конкретные ситуации «на основании международных договоров» могут решаться непосредственно, т. е. без изменения внутреннего законодательства. Возможность подобного толкования объясняется тем, что Закон 1981 г. устанавливает права и обязанности иностранных граждан лишь в общем виде. Детально же они регулируются соответствующим отраслевым законодательством или отдельными нормативными актами. Если отрасль законодательства содержит отсылочные нормы к договорам, т. е. допускает возможность их непосредственного применения в той или иной сфере, то конкретный вопрос (спор) с участием иностранного гражданина может быть рассмотрен на основе положений договора. В подобных случаях, следовательно, процесс определения подлежащих применению норм включает несколько последовательных этапов: соответствующая норма Закона 1981 г. — отрасль законодательства (или специальный нормативный акт) — отсылочная норма — нормы международных договоров. Так, согласно ст. 10 Закона 1981 г. иностранные граждане, постоянно проживающие в СССР, имеют право на получение пособий, пенсий и на другие формы социального обеспечения на общих основаниях с гражданами СССР. В тех случаях, когда для назначения пенсий требуется определенный стаж работы, иностранным гражданам на основаниях и в порядке установленных законодательством Союза ССР может засчитываться в этот стаж их работа за границей (ч. 1 и 3). П. 120 Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий уточняет: для назначения иностранным гражданам пенсий по старости необходимо, чтобы 2/3 их рабочего стажа было отработано на территории СССР. Пункт же 182 содержит норму о приоритете применения международных договоров, если они устанавливают иные, чем Положение, правила. Советский Союз заключил соглашения о сотрудничестве в области социального обеспечения с рядом зарубежных социалистических стран — НРБ, ВНР, ГДР, СРР, ЧССР, МНР. Они полностью уравнивают граждан СССР и граждан этих государств при исчислении стажа. Например, в п. 1 ст. 4 Соглашения с МНР говорится: «...при назначении пенсий и пособий засчитывается полностью трудовой стаж, в том числе и стаж, дающий право для назначения пенсий на льготных условиях и в льготных размерах, приобретенный на территории обеих договаривающихся сторон и подтвержденный компетентными органами той договаривающейся стороны, на территории которой был приобретен стаж».⁴ В комментарии к Положению о порядке назначения и выплаты государственных пенсий подчеркивается, что в отношении граждан данных государств применяются условия не Положения, а соглашений; ограничения, предусмотренные п. 120, не действуют, т. е. пенсии назначаются независимо от наличия 2/3 стажа работы в СССР.⁵ На практике органы социального обеспечения назначают пенсии исходя именно из этих условий. Встречаются случаи, когда пенсии в СССР назначаются иностранным гражданам, рабочий стаж которых полностью приобретен за границей.

Реализация правил международных договоров путем их применения в сфере советского законодательства широко распространена. Она устанавливает общий режим для иностранных граждан всех государств. Наряду с этим заключается серия двусторонних договоров, которые существенно отличаются не только от соответствующих внутригосударственных актов, но и друг от друга. Изменение внутреннего законодательства для приведения его норм в соответствие с

³ Там же. 1979. № 33. Ст. 540.

⁴ Там же. 1982. № 10. Ст. 158.

⁵ Бабкин В. А., Смирнова Г. Б. Комментарий к Положению о порядке назначения и выплаты государственных пенсий. М., 1984. С. 409—410.

каждым договором целесообразно. Более оправдан и экономичен другой путь — включать в законодательство отсылочные нормы к договорам, благодаря чему правоприменительные органы могут учитывать особенности регулирования прав граждан той или иной страны, решать дело, соглашаясь с договорными нормами. Такой способ содействует динамичному развитию права, гибкому реагированию на изменяющиеся условия.

Наконец, существует «смешанный» способ определения правового положения иностранных граждан на основании международных договоров — когда для их исполнения принимается нормативный акт, определяющий необходимые внутригосударственные меры и содержащий, кроме того, отсылку к договорам. Например, в Письме и Инструкции «О порядке оказания судами и органами нотариата СССР правовой помощи учреждениям юстиции иностранных государств и о порядке обращения за правовой помощью к этим учреждениям», направленных в 1972 г. министром юстиции СССР нижестоящим органам, устанавливаются компетенция соответствующих органов, процедура оказания помощи и обращения за ней, а также обязанность точного и неуклонного выполнения судами и государственными нотариальными конторами заключенных договоров. В этих целях министерства и отделы юстиции должны оказывать им необходимую практическую помощь, содействие в снабжении текстами международных договоров, формулярами и т. п.⁶

Таким образом, норма Закона 1981 г. о том, что «правовое положение иностранных граждан в СССР может определяться также на основании международных договоров СССР», не устанавливая конкретного порядка и форм внутригосударственного исполнения международных договоров, предполагает различные способы такого исполнения.

Существующие более узкие трактовки нормы ст. 2 значительно ограничивают сферу внутригосударственного осуществления международных договоров в СССР. Так, Н. В. Миронов полагает, что в данном случае можно говорить только об общей отсылке к законодательству СССР, основанием для принятия которого явилось заключение международного договора, что договор должен быть проведен в советское законодательство путем издания специального нормативного акта. Норма ст. 2 Закона 1981 г. по сути дела предопределяет форму ратификации договора — посредством принятия советского правового акта.⁷ По мнению М. М. Богуславского, нормы международных договоров будут применяться к иностранным гражданам после того, как соответствующим актом трансформированы во внутригосударственное законодательство.⁸

Подобное толкование вряд ли адекватно отражает всю существующую в СССР практику. Кроме того, хотя в советском законодательстве и не установлены четкие формы реализации договоров, закон 1978 г. «О порядке заключения, исполнения, и денонсации международных договоров СССР» в общей форме предопределяет различные пути их реализации. Ст. 21 и 24 закона 1975 г. разграничивают ситуации, когда соответствующее министерство, ведомство должно представить предложения о принятии надлежащего акта, необходимого в целях выполнения договора, и когда оно обязано обеспечить выполнение последнего. Само министерство (ведомство) в данном случае без дополнительных правотворческих мер издает приказ (инструкцию) подчиненным органам об обязанности осуществления положений договоров (отсылает к договорам). Это используется в практике различных министерств. Так, министр юстиции СССР в 1972 г. утвердил инструкцию, которая автоматически распространяется на все последующие вновь заключаемые договоры. Кроме того, практикуются периодические обобщения деятельности судов в данной области, публикуются перечни действующих договоров. Примером может служить письмо Министерства юстиции СССР от 25 апреля 1986 г. «О недостатках в работе судов и органов юстиции по исполнению договоров о правовой помощи».

Характерны приказы Министерства социального обеспечения РСФСР по выполнению соглашений с социалистическими государствами о сотрудничестве в области социального обеспечения. В них извещается о ратификации и вступлении в силу конкретного соглашения, приводится его текст, дается необходимое поручение соответствующим органам. В частности, приказ № 45 от 29 апреля 1982 г. предписывает — «начальникам управлений и отделов Министерства социального обеспечения РСФСР, министрам социального обеспечения АССР, заведующим краевыми, областными, городскими и районными отделами социального обеспечения, Московскому городскому управлению социального обеспечения: принять к руководству Соглашение между СССР и МНР о сотрудничестве в области социального обеспечения». Аналогичным образом составляются приказы о выполнении постановлений Советов Министров СССР и РСФСР, других нормативных актов органов государственной власти и

⁶ Договоры об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенные СССР с другими социалистическими государствами. М., 1973. С. 358—372.

⁷ Миронов Н. В. Указ. сош. С. 102, 103.

⁸ Статус иностранцев в СССР / Под ред. М. М. Богуславского. М., 1984. С. 23.

управления. Очевидно, что в них речь идет вовсе не о «проведении договора в советское право путем принятия специального законодательного или иного нормативного акта», не о его «трансформации во внутреннее законодательство», в результате чего вновь принимаются или изменяются нормы советского права. Законодательная и правоприменительная практика СССР свидетельствует о том, что заключаемые договоры отнюдь не всегда отражаются в советском праве, для их исполнения не обязательно создание каких-либо дополнительных норм. При множестве договорных норм по одному вопросу это нереально. Оптимально обеспечение выполнения положений договоров при рассмотрении конкретных дел на основе действующих или принимаемых отсылочных норм.

Определение правового положения иностранных граждан в СССР на основании международных договоров — часть общей проблемы соотношения международного и внутригосударственного права, причем наиболее сложного ее аспекта — сущности внутригосударственного осуществления договоров и возможности непосредственного их применения на территории данного государства. Ее нерешенность в теории и законодательстве ведет к половинчатой характеристике конкретных прав иностранцев и на практике вызывает немалые трудности, особенно в случаях, когда одновременно действуют внутригосударственные и международные нормы. В теории, сборниках нормативных актов нередко просто приводятся формулировки законов и соответствующих статей договоров. Вопросы же о том, как реализовать положения договора, обеспечить установленные им конкретные права, какое право будет определяющим при коллизии внутренних и международных норм и, следовательно, при каких условиях можно применить нормы международного договора, остаются без внимания.

В принципе подобного рода вопросы не должны возникать, поскольку в соответствии с Законом о международных договорах «положения договоров осуществляются в Советском Союзе не прямо, а на основе актов внутреннего законодательства, в которых содержится положения этих договоров». Даже нормы, устанавливающие приоритет договора перед законом, типа ст. 129 Основ гражданского законодательства, «имеют целью не только разрешение возможной коллизии договора и закона, но и являются заранее установленной трансформацией международных норм в советское внутригосударственное право».⁹ Отрицает возможность непосредственного применения норм договоров на территории СССР М. М. Богуславский.¹⁰ По мнению С. В. Черниченко, «отсылка составляет содержание трансформационной нормы, согласно которой правила и установки, являющиеся международно-правовыми, в определенных случаях начинают рассматриваться и как внутригосударственные. Внешне те же самые предписания, дозволения и запреты адресуются уже участникам других по своей природе отношений, становятся частью внутригосударственного права без инкорпорации в законодательство данного государства международно-правового акта, в котором они зафиксированы, или без внесения каких-либо иных изменений в законодательство государства. Внутреннее право государства с помощью такого приема, как отсылка, обогащается новыми нормами, а законодательство остается без изменений». В результате и «положение о приоритете правил международного договора означает, что приоритет имеют правила не самого договора как словесное выражение соответствующих международно-правовых норм, а нормы внутреннего права, являющиеся результатом трансформации в виде отсылки».¹¹

Если внутригосударственное право государства в узком смысле представляет собой систему общеобязательных норм, а законодательство — внешнюю форму его выражения, то вполне логично, что не все нормы внутреннего права воплощаются в актах законодательства. Однако в какой форме существуют международно-правовые нормы, которые, по С. В. Черниченко, «начинают рассматриваться и как внутригосударственные»? Если в форме договоров, то что дает основания те же самые нормы считать уже нормами внутреннего права? Может ли вообще измениться социальная природа нормы одной системы права с помощью отсылки? Думается, нет. Иное породило бы на практике определенную путаницу. В частности, ст. 63 Основ гражданского судопроизводства устанавливает 3-летний срок давности для исполнения решений иностранных судов. В договорах же о правовой помощи подобного ограничения нет, некоторые из них предусматривают и больший срок. Так, согласно ст. 20 Конвенции об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности 1952 г. заявление об исполнении судебного решения должно быть подано в течение 5 лет, начиная с даты, когда решение становится окончательным.¹² Справедливо утверждение, что в соответствии со ст. 64 Основ, содержащей положение о приоритете договоров, если договоры расходятся с законом, ограничение 3-летним сроком не действует и не является основанием к отказу от исполнения решения»

⁹ Бояршинов В. Г. Международные пакты о правах человека и вопросы их имплементации в СССР // Советское государство и право. 1982. № 5. С. 124.

¹⁰ Статус иностранцев в СССР. С. 23.

¹¹ Черниченко С. В. Объективные границы международного права и соотношение международного и внутригосударственного права // Советский ежегодник международного права. 1984. М., 1986. С. 97, 99.

¹² Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 7. Ст. 109.

иностранного суда. Применяются правила международного договора.¹³ Что происходит в этом случае? Если основываться на теории трансформации, то получается, что внутреннее право государства содержит ряд противоречивых и даже исключających друг друга норм по одному вопросу.

В действительности ничто не мешает государству как суверену переадресовать международно-правовые нормы, созданные по поводу регулирования внутрисударственных отношений или отношений с «иностранным элементом», конкретным органам для непосредственного выполнения. Органы юстиции и правопорядка ориентируются на точное и единообразное осуществление договоров. Речь при этом идет о нормах, правилах, положениях именно международных договоров, а не внутреннего права. Подтверждение тому — Указ Президиума Верховного Совета СССР «О признании и исполнении в СССР решений иностранных судов и арбитражей»,¹⁴ постановление № 2 Пленума Верховного Суда СССР от 19 июня 1959 г. (в редакции постановления № 6 от 11 июля 1972 г.). «О вопросах, связанных с выполнением судебными органами договоров с иностранными государствами об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам»,¹⁵ упоминавшаяся Инструкция Министерства юстиции СССР, приказы Министерства социального обеспечения РСФСР, многие другие акты. То, что определенные области отношений, в частности с участием иностранных граждан, регулируются не только внутренним правом, но и международными договорами, признают практические работники¹⁶ и правоприменительные органы при решении конкретных дел.¹⁷ Так, в определении судебной коллегии по гражданским делам Иркутского областного суда по ходатайству о разрешении принудительного исполнения на территории СССР решения Сухэ-Баторского районного суда Улан-Батора о взыскании с гражданина СССР Д. алиментов в пользу гражданки СССР Л. на содержание ребенка указывается: «В соответствии со ст. 45—47 Договора между СССР и МНР о взаимном оказании правовой помощи по гражданским, семейно-брачным и уголовным делам решение суда подлежит принудительному исполнению на территории СССР». Рассмотрев материалы и выслушав объяснения должника, «руководствуясь ст. 224 ГПК РСФСР, ст. 45—47 Договора, п. 12 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 19 июня 1959 г. (в редакции постановления от 11 июля 1972 г.), судебная коллегия определила: ходатайство удовлетворить».

Нередко правоприменительные органы, исполняя договоры, допускают ошибки в регулировании прав иностранцев. Зачастую они связаны с необходимостью сравнительного анализа законодательства и договоров, решения коллизий норм внутреннего и международного права, определения того, какое право подлежит применению. Так, в Усть-Илимский городской народный суд поступило исковое заявление гражданки СССР П. к гражданину НРБ П. о расторжении брака, взыскании алиментов а разделе имущества. Последнее совместное место жительства супругов было в Болгарии. Впоследствии жена выехала на постоянное жительство в СССР и через определенное время обратилась в суд. Суд принял исковое заявление, направил судебное поручение компетентному суду НРБ о вручении П. копии заявления. Министерство юстиции СССР вернуло документы и разъяснило следующее: в соответствии с Договором о правовой помощи между СССР и НРБ личные и имущественные правоотношения супругов, один из которых — гражданин одного, а второй — гражданин другого государства, определяются законодательством того государства, на территории которого они имели последнее совместное место жительства. В этом случае компетентными признаются учреждения того государства, законодательство которого является определяющим (подлежит применению). Поэтому данное дело вправе рассматривать только болгарский суд.

Таким образом, необходимо точно установить в законодательстве формы исполнения международных договоров в СССР, а также условия и юридические основания их применения при определении правового положения иностранных граждан.

¹³ Ильичева Л., Воронов А. Признание и исполнение решений иностранных судов // Советская юстиция. 1986. № 5. С. 23.

¹⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1982. № 26. Ст. 427.

¹⁵ Договоры об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенные СССР с другими социалистическими государствами. С. 4—6, 381—389.

¹⁶ Ильичева Л., Воронов А. Указ. соч. С. 22—24.

¹⁷ См., напр.: Определенне судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РСФСР // Бюллетень Верховного суда РСФСР. 1968. № 7. С. 4.