



ПОЛИГРАЖДАНСТВО В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВИЯ ПРИНЦИПА ЕДИНОГО ГРАЖДАНСТВА

П. ВЕЛИКОРЕЧАНИН,
соискатель кафедры конституционного права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

SUMMARY

Multiple Nationality involves human rights and the interests of the state. Therefore, we need consider it with regard to the human rights and freedoms and the national security state. The article is devoted to the peculiarities of the existence and development of the phenomenon multiple nationality in countries that have declared at the constitutional level the principle of singular citizenship. The possibilities of co-existence of these principles in the case of Ukraine, Turkmenistan, Uzbekistan and Spain are considered in the article. The author offered the best approach to solving the problems related to multiple nationality in terms of the principle of singular citizenship.

Key words: Multiple Nationality, citizenship, dual citizenship, legal status of the person, the person and the state, the legal relationship.

* * *

Полигражданство затрагивает, с одной стороны, права и свободы человека, с другой – интересы государства. Поэтому рассматривать его нужно с учетом прав и свобод человека и национальной безопасности государства. Статья посвящена особенностям существования и развития феномена полигражданства в странах, провозгласивших на конституционном уровне принцип единого гражданства. Так, на примере Украины, Туркменистана, Узбекистана и Испании рассмотрены возможности сосуществования указанных принципов. Указывается на объективный характер полигражданства и недопустимость противодействия ему нецивилизованными методами. Предлагается оптимальный подход к решению проблем, связанных с множественным гражданством в условиях действия принципа единого гражданства.

Ключевые слова: полигражданство, гражданство, двойное гражданство, правовой статус лица, человек и государство, правовая связь.

Постановка проблемы. Полигражданство, ставшее нормой жизни в современном мире, приобретает черты целостного правового института. Для этого есть определенные объективные факторы. Значительные миграционные процессы, происходившие в течение двадцатого века в странах Западной Европы и Северной Америки, привели к значительному росту количества лиц, имеющих гражданство двух и более государств.

Источниками множественного гражданства могут быть коллизии законов о приобретении гражданства по рождению. Следует отметить, что коллизии законов о гражданстве выступают лишь потенциальным источником полипатризма. Проблема возникает практически только в процессе применения указанных законов в отношении конкретных лиц.

Актуальность темы исследования заключается в том, вопрос полигражданства не является однозначным. Он затрагивает, с одной стороны, права и свободы человека, с другой – интересы государства. Поэтому рассматривать его нужно с учетом прав и свобод человека и национальной безопасности государства. В первую очередь формирование отношения к феномену полигражданства актуально для стран, провозгласивших на конституционном уровне принцип единого гражданства.

Состояние исследования. Научный анализ проблем полигражданства осуществлялся как многими авторами, среди которых: С. А. Авакьян, М. В. Баглай, И. М. Барциц, Р. Б. Бедрий, А.

В. Белов, А. Л. Копыленко, А. А. Кутафин, И. В. Огнинец, Б. И. Ольховский, Н. И. Суржинский, Ю. Н. Тодыка, Т. Я. Хабриева Т. Хаммар, Е. Хорват, С. В. Черниченко, С. Б. Чехович, А. В. Чомахавили т. д. Однако на сегодняшний день вне поля зрения ученых остался ряд проблем, связанных с нормативным регулированием множественного гражданства, которые требуют комплексного исследования и решения в условиях действия принципа единого гражданства.

Целью и задачей статьи является анализ действующего и перспективного законодательства о гражданстве в странах, провозгласивших принцип единого гражданства, и выработка рекомендаций по оптимальному функ-

ционированию института полигражданства в таких условиях.

Изложение основного материала. Проблема полигражданства имеет наибольший общественный резонанс в странах, в которых в соответствии с их законодательством, действует принцип единого гражданства. При этом важно, какое именно понимание вкладывается в этот принцип. Так, в соответствии с содержанием статьи 4 Конституции Украины в Украине существует единое гражданство. Профильное законодательство раскрывает его содержание следующим образом: гражданин Украины, во-первых, не может иметь гражданство другого государства (других государств) и, во-вторых, отдельные административно-территориальные единицы не могут иметь своего гражданства. Если же гражданин приобрел гражданство (подданство) другого государства или нескольких государств, то в правовых отношениях с Украиной он признается лишь гражданином Украины (п. 1 ст. 2 Закона Украины «О гражданстве Украины»). Итак, государство не принимает во внимание наличие у такого лица гражданства (или подданства) другого государства и относится к нему как к своему гражданину, признавая за ним соответствующие права

и возлагая при этом на него соответствующие обязанности. Вместе с тем, если гражданин Украины после достижения им совершеннолетия добровольно приобрел гражданство другого государства, то он теряет украинское гражданство. Если иностранец приобрел гражданство Украины, то в отношениях с украинским государством он признается лишь гражданином Украины. При этом не может приниматься во внимание, что возможно другое государство считает его своим гражданином [3, с. 24-25].

В науке не выработано согласованного подхода к пониманию принципа единого гражданства: одни ученые разъясняют его как одно внутригосударственное гражданство, которое вытекает из унитарного устройства, не соотнося его с наличием у гражданина страны гражданств иностранных государств). Другие рассматривают единое гражданство как последовательное предотвращение возникновения случаев множественного гражданства и сокращение имеющегося множественного гражданства путем принятия в гражданство страны только лиц, прекративших иное гражданство, и утраты гражданства страны, если физическое лицо добровольно приобрело гражданство другого государства.

С. Б. Чехович указывает на отсутствие четкой позиции относительно того, насколько соотносятся принцип единого гражданства и принцип непризнания множественного гражданства, отмечая, что сущность принципа единого гражданства заключается в непризнании множественного гражданства, а потому признается один принцип – принцип единого гражданства. Принципы единого гражданства и непризнания двойного (множественного) гражданства – не тождественны. Оба подхода применимы, однако их сосуществование затрудняет как применение законодательства о гражданстве, так и присоединение к международным договорам по вопросам гражданства [12, с. 40].

Однако Закон Украины «О гражданстве Украины» содержит исключения, допускающие возникновения двойного гражданства, к которым, в частности, отнесены случаи, когда: а) дети при рождении одновременно с

гражданством Украины приобретают также гражданство другого государства; б) дети, которые являются гражданами Украины и усыновленные иностранцем, приобретают гражданство усыновителя; в) гражданин Украины автоматически приобрел гражданство другого государства вследствие сочетания с иностранцем; г) согласно законодательству другого государства его гражданство предоставлено гражданину Украины автоматически без его добровольного волеизъявления и он не получил добровольно документ, подтверждающий наличие у него гражданства другого государства.

Проблема множественного гражданства приобретает все большую актуальность в Украине из-за влияния как внешних, так и внутренних факторов. Например, И. Огнivec указывает на риски и угрозы существования такого явления, о чем может, в частности, свидетельствовать военный конфликт между Российской Федерацией и Грузией в 2008 г. Тогда обоснованием агрессивных действий провозглашалась необходимость защиты российских граждан на территории Грузии. Следовательно, решение вопроса о разработке механизмов выявления и предотвращения случаев двойного гражданства в Украине является своевременным [7, с. 58].

С точки зрения внутреннего законодательства о гражданстве Украина признает лиц с множественным гражданством только своими гражданами и свою исключительную юрисдикцию над своими гражданами. С. Б. Чехович по этому поводу поясняет: «если исходить только из внутреннего законодательства, то принадлежность бипатридов к гражданству другого государства не может быть не только признана, но даже известна Украине. Признание же двойного (множественного) гражданства на основании законодательства другого государства означало бы, что Украина соглашается с распространением законодательства и тем самым юрисдикции иностранного государства на часть своих граждан» [12, с. 46].

С другой стороны, в украинском политикуме нет единства подходов к решению проблемы двойного гражданства и высказываются диаме-

трально противоположные позиции по ее урегулированию – от обоснования целесообразности введения в Украине двойного гражданства до категорического отрицания возможности бипатризма.

В Украине этот вопрос крайне политизирован и постоянно используется политическими деятелями во время избирательных компаний. Среди аргументов, которые приводятся в пользу введения двойного гражданства в Украине, наиболее распространенными являются: двойное гражданство позволит объединить украинцев всего мира; будет способствовать усилению влияния Украины в странах второго гражданства и успешности процесса евроинтеграции; положительно повлияет на приток в Украину трудовых ресурсов и привлечение экономических возможностей стран второго гражданства украинцев; способствовать упрощению ведения бизнеса для предпринимателей; улучшит правовую и социальную защиту украинцев за рубежом. Вместе с тем, оппоненты легализации двойного гражданства отмечают, что в украинском контексте двойное гражданство будет иметь прежде всего негативные последствия. Это объясняется особенностями развития государств, находящихся на пути становления. В частности, множественное гражданство тормозит процесс формирования общих ценностей, приоритетов развития нации и, соответственно, единства народа. Множественное гражданство нивелирует прочность устойчивой юридической связи, которая существует между гражданином и государством, ослабляя стержневой институт государственной системы – институт гражданства [2, с. 298]. Следствием распространения практики получения двойного гражданства могут стать международные конфликты, ослабление способности государства влиять на своих граждан, защищать их интересы за рубежом. Институт полигражданства используется для уклонения от обязанностей гражданина перед государством (военная служба, уплата налогов) [4].

Рассмотрение действующего нормативного материала в этой сфере позволяет констатировать наличие



пробелов в законодательстве по проблеме множественного гражданства в Украине. В Законе Украины «О гражданстве Украины», определено, что законодательство Украины о гражданстве основывается на конституционном принципе единого гражданства. В то же время в профильном законе нет определения полигражданства, а среди принципов государственной политики (статья 2) отсутствует принцип недопустимости случаев множественного гражданства. С другой стороны, среди основных принципов государственной политики в Законе содержатся положения по предотвращению обстоятельств, когда у лица вообще отсутствует гражданство.

Процесс приобретения украинского гражданства иностранцами и соответствующей потери их предыдущего гражданства Законом Украины «О гражданстве Украины» четко нормирован. Он сопровождается представлением декларации об отказе от иностранного гражданства с последующим предоставлением подтверждающих документов о выходе из гражданства от уполномоченного органа соответствующего государства. Зато процесс подтверждения получения украинскими гражданами иностранного гражданства практически не определен в законодательстве и требует более четкого урегулирования, кроме того, некоторые авторы предлагают установить юридическую ответственность за нарушение этого правила [5, с. 27].

В связи с этим следует особо рассмотреть статью 19 «Основания для потери гражданства Украины» вышеупомянутого Закона. Основаниями для потери гражданства Украины определены: добровольное приобретение совершеннолетним гражданином Украины гражданства другого государства; приобретение гражданства Украины вследствие обмана; добровольное вступление на военную службу другого государства. Добровольным приобретением гражданства другого государства, согласно указанной статье, считаются все случаи, когда гражданин Украины для приобретения гражданства другого государства должен был обращаться с заявлением или ходатайством о такомобретении в соот-

ветствии с порядком, установленным национальным законодательством государства, гражданство которого приобретено. Однако в Законе не урегулирована проблема двойного гражданства, приобретенного лицом при определенных условиях без личного обращения (автоматически), а также не предусмотрена ответственность за сознательное сокрытие множественного гражданства.

В Верховную Раду Украины подавались законопроекты, которые могут решить недостатки украинского законодательства относительно двойного гражданства. Это проект Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О гражданстве Украины» (относительно устранения коллизий, допускающих двойное гражданство)» № 2752 от 5 сентября 2008 года [10]; проект Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины (относительно ответственности за сокрытие факта пребывания в гражданстве другого государства или приобретения такого гражданства)» № 3102 от 11 сентября 2008 года [8]; проект Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины (относительно декларации об иностранном гражданстве)» № 3102-1 от 18 ноября 2008 года [9].

В проекте Закона Украины № 2752 от 05.09.2008 года предполагалось установить, что основанием для утраты гражданства Украины является получение и использование гражданином Украины документов, подтверждающих гражданство другой страны. Таким образом, лицу, автоматически приобретенному иностранное гражданство (например, по факту рождения на территории иностранного государства), разрешается сохранение украинского гражданства лишь до момента, когда оно воспользуется документами, удостоверяющими его иностранное гражданство. Учитывая, что получение и использование документов – добровольное и сознательное действие, то утрата гражданства отвечает Европейской конвенции о гражданстве (пункт «а», части первой статьи 7), ратифицированной Украиной.

В проекте Закона Украины № 3102 от 11 сентября 2008 года предлагалось

дополнить Закон Украины «О гражданстве Украины» статьей, которой предусмотреть обязанность гражданина Украины сообщить о факте приобретения или пребывания в гражданстве (подданстве) другого государства (государств), а именно: в течение 30 дней сообщить письменно об этом любому из государственных органов, участвующих в решении вопросов гражданства. За несообщение в течение указанного срока предлагалось установить ответственность в виде ограничения свободы на срок до 5 лет или штрафа в размере десяти тысяч необлагаемых минимумов доходов граждан. Следует отметить, что предлагаемые санкции являются неадекватно суровыми для такого правонарушения.

В проекте Закона Украины № 3102-1 от 18 ноября 2008 года предлагалось признать невозможным для лица иметь одновременно гражданство Украины и другого государства. Этим проектом предусматривается дать более подробное определение единого гражданства: согласно проекту исключалась возможность одновременного пребывания физического лица в гражданстве двух и более государств, а также возможность существования гражданства административно-территориальных единиц Украины». Если же гражданин Украины приобрел гражданство другого государства, то в правовых отношениях с Украиной до издания указа Президента Украины о прекращении гражданства он признается лишь гражданином Украины.

Законопроектом также предусматривается введение новой статьи «Уведомление о получении гражданства (подданства) другого государства или государств», согласно которой совершеннолетние граждане Украины в случае добровольного получения гражданства другого государства обязаны подать декларацию о наличии иностранного гражданства на протяжении девяноста календарных дней. Отсчет срока начинается с момента получения документа, подтверждающего гражданство другого государства или государств. Сообщение о наличии гражданства другого государства или государств должно осуществляться путем подачи декларации о наличии иностранного гражданства в специ-

ально уполномоченных органов исполнительной власти по вопросам гражданства.

Предполагалось также, что за неподачу декларации о наличии иностранного гражданства на протяжении девяноста календарных дней с момента получения документа, подтверждающего гражданство (подданство) другого государства или государств, наступает юридическая ответственность. Этим законопроектом также предполагалось установить уголовную ответственность за неподачу декларации о получении иностранного гражданства и применение наказания в виде штрафа от ста до трех тысяч необлагаемых минимумов доходов граждан в зависимости от статуса гражданина Украины (для должностных и служебных лиц органов государственной власти предусматривались большие суммы штрафов).

Анализ положений указанных законопроектов дает основания для вывода, что предложенные их авторами внедрение нового принципа законодательства Украины о гражданстве – принципа невозможности существования множественного гражданства, установление обязанности гражданину сообщать соответствующим органам государственной власти о получении гражданства другого государства, установление уголовной ответственности за сокрытие множественного гражданства – в целом заслуживают поддержки. Дискуссионными представляются только отдельные положения указанных законопроектов относительно размеров штрафов и сроков представления необходимых документов.

Никакие организационно-правовые меры, направленные на строгое соблюдение принципа единого гражданства как невозможности наличия у одного лица более одного гражданства, никогда не дадут абсолютного результата, поскольку как внутренние, так и внешние объективные социальные процессы в глобализирующемся мире обуславливают возможность, а иногда – и необходимость приобретения множественного гражданства. Так, известно, что 22 ноября 2010 года на саммите Украина-ЕС был подписан План действий по либерализации ви-

зового режима. Этот документ, кроме того, что требует несколько лет для воплощения, даже после его выполнения, не будет гарантировать автоматического введения безвизового режима между Украиной и странами Евросоюза. Это означает, что для многих граждан Украины получение визы в страны Шенгенской зоны, США и Великобританию и в дальнейшем будет оставаться сложным. В то же время в стране уже давно существует критическая масса людей, которым необходимо беспрепятственно перемещаться в любое время. Единственным эффективным способом решения этой задачи для каждого из таких граждан объективно превращается в инструмент множественного гражданства.

В целом, украинский законодатель либерально относится к проблеме полигражданства и не создает жестких норм относительно несоблюдения принципа единого гражданства. Но в некоторых государствах дела складываются несколько иначе. Так, более строго к рассматриваемому институту относятся в Туркменистане, где проходит кампания преследования лиц, имеющих российские паспорта. Получение второго российского гражданства стало актуальным для этого государства, когда его власть приняла решение о выходе из договора о безвизовом пространстве в рамках СНГ. Наличие российского паспорта позволяло туркменам свободно въезжать и находиться в России – стране их возможного заработка. Поэтому многие туркменские граждане воспользовались правом на получение российского гражданства в соответствии с туркмено-российским договором о двойном гражданстве.

Однако 10 апреля 2003 года в Москве был подписан протокол о прекращении действия Соглашения о двойном гражданстве, действовавшего с 1993 года. А 22 апреля 2003 года Президент Туркменистана издал указ о расторжении Соглашения о двойном гражданстве, в котором обязал лиц, имеющих двойное гражданство, в течение двух месяцев определиться, гражданство какой из двух стран они намерены оставить. Российская сторона заявила на это, что исходя из недопустимости обратной силы норм пра-

ва те лица, которые получили двойное гражданство до 10 апреля 2003 года на основании указанной Соглашения, имеют право его сохранять.

В 2008 году были приняты поправки к Конституции Туркменистана, в которых подтверждался отказ от двойного гражданства. Власть начала выдачу новых паспортов, но тем, у кого есть российский паспорт, новый туркменский паспорт не выдается. При этом старые туркменские паспорта объявлялись действующими только до середины 2013 года. Государственным служащим дано предписание заявить об имеющемся двойном гражданстве, а также докладывать о своих коллегах, имеющих двойное гражданство. В случае выявления двойного гражданства государственные служащие должны быть освобождены от занимаемой должности.

Более того, туркменские власти не только боролись с двойным гражданством, но и начали отслеживать, чтобы население не покидало страну на срок больше, чем это нужно для туризма. Государство таким образом способствует созданию моноэтнического уклада страны, поскольку большинство уехавших из-за этих мер из Туркменистана, являются русскими, немцами, украинцами и т. д. Одним из таких мероприятий стала привязка гражданства к штампу о прописке в паспорте. Теперь лицо, выехавшее некоторое время назад из Туркменистана, не может вернуться даже при наличии туркменского паспорта, если у него нет постоянной прописки на территории республики [11].

Указанные меры, предпринимаемые туркменскими властями в борьбе с множественным гражданством и внедрением принципа моногражданства, не совместимы с демократическими принципами цивилизованных государств, закрепленными, например, в Европейской конвенции по вопросам гражданства 1997 года.

В другой постсоветской республике – Узбекистане – во избежание возникновения случаев полигражданства при обмене советских паспортов на новые власти прибегли к принудительному изъятию таких паспортов у граждан путем обыска, осуществляемого в их жилищах сотрудниками правоохрани-



нительных органов [1]. Владельцам таких паспортов уже в 1998 году отказывали в трудоустройстве, медицинском обслуживании, прописке, привлекали к уголовной ответственности за мошенничество с документами. Такой была реакция государства на действия населения по обмену своих советских паспортов на паспорта других постсоветских республик вопреки Конституции Узбекистана, запрещающей своим гражданам иметь еще какое-либо гражданство. Подобные действия власти также далеки от соответствия принципам правового государства.

Следует указать, что законодательное сдерживание множественного гражданства присуще даже государствам, признающим полигражданство. Так, законодательство Испании предусматривает, что в случае, когда граждане Испании, не являющиеся испанцами по происхождению, приобретают иностранное гражданство не на основании соответствующих межгосударственных договоров Испании и не по причине эмиграции в другие страны, то Испания лишает их своего гражданства [6].

Такой опыт интересен, поскольку упомянутые соглашения и национальное законодательство регламентируют явление полигражданства с тем, чтобы сдерживать его неконтролируемое возникновение, нейтрализовать его вредные проявления. То есть лицо с двойным гражданством применительно к каждому из государств, гражданином которых оно является, имеет лишь права и обязанности, определенные договором между этими государствами. При этом суммарный объем прав и обязанностей указанного лица ничем существенным не отличается от объема и характера прав и обязанностей обычных граждан. Представляется, что именно в этом и заключается оптимальный подход к решению проблем, связанных с множественным гражданством даже в условиях действия принципа единого гражданства.

Список использованной литературы:

1. Абдулаева М. Борьба с двойным гражданством / М. Абдулаева // Независимая газета. – 1998. – 28 окт.

2. Коломієць О. А. Інститут подвійного громадянства (біпатризму) у міжнародному праві: проблеми і перспективи / О. А. Коломієць // Наукові праці МАУП. – 2010. – Вип. 1(24).

3. Конституція України : науково-практичний коментар / Ред. кол. : В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк та ін. – К. : Видавничий дім «Ін Юре». – Х. : Право. – 2003. – С. 24–25.

4. Лагутов Ю. Проблема подвійного громадянства в Україні: аналіз ситуації, зарубіжний досвід, шляхи вирішення, законодавчі пропозиції / Ю. Лагутов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May2009/12.htm>.

5. Ладигін С., Нестеренко О. Конституційно-правове регулювання інституту громадянства та проблема подвійного громадянства в Україні / С. Ладигін, О. Нестеренко // Юридична Україна. – 2009. – № 4.

6. Міжнародно-правові питання громадянства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zachetka.ru/referat/preview.aspx?docid=23665&page=4>.

7. Огнівець І. Законодавче розв'язання проблеми подвійного громадянства: досвід зарубіжних країн / І. Огнівець // Вісник Київського університету ім. Т. Шевченка «Міжнародні відносини». – 1999. – № 13.

8. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо відповідальності за приховування факту перебування у громадянстві іншої держави або набуття такого громадянства) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33199.

9. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо декларації про іноземне громадянство) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33322

10. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо усунення колізій, які дозволяють подвійне громадянство) [Електронний ресурс]

// Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33004.

11. Туркменские власти продолжают борьбу с двойным гражданством [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.chaspik.spb.ru/world/turkemenskie-vlasti-prodolzhayut-borbu-s-dvojnym-grazhdanstvom/>.

12. Чехович С. Б. Подвійне (множинне) громадянство: стан і проблеми нормативно-правового регулювання / С. Б. Чехович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 9 (83).