



ПРЕКРАЩЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ, РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И УКРАИНЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

И. ТОЛКАЧЁВА,

соискатель отдела конституционного права и местного самоуправления
Института государства и права имени В.М. Корецкого НАН Украины

SUMMARY

In the article comparative analysis of the legislation on termination of citizenship in the Republic of Belarus, Russian Federation and Ukraine is made. International agreements and national normative legal acts of given states, which require harmonization and adaptation in contemporary political, social and dynamic conditions, are researched. Circumstances, under which the aforesaid states follow the way of approach and coordination of the citizenship legislation, have been revealed. There have been formulated a range of proposals, directed towards perfection of provisions concerning termination of citizenship and reduction of collisions in the legislation of the Republic of Belarus, Russian Federation and Ukraine.

Key words: citizenship, national security, human rights, citizenship legislation.

* * *

В статье осуществлен сравнительный анализ законодательств Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины о прекращении гражданства. Исследуются международные договоры и национальные нормативно-правовые акты данных государств, которые нуждаются в согласовании и адаптации в современных политических и социально-динамических условиях. Выявлены обстоятельства, при которых вышеуказанные страны будут идти по пути сближения и координации законодательства о гражданстве. Сформулирован ряд предложений, направленных на совершенствование положений относительно прекращения гражданства и сокращения коллизий в законодательстве Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины.

Ключевые слова: гражданство, национальная безопасность, права человека, законодательство о гражданстве.

Постановка проблемы. Поскольку законодательство о гражданстве находится в динамике во всех странах постсоветского пространства, актуально глубокое изучение общих и отличительных черт законодательств этих стран.

Вопрос прекращения гражданства очень важен для каждой страны, потому что от него зависит уровень национальной безопасности и всеобщего благополучия. Прекращение гражданства отдельной страны влечет за собой прекращение правовых отношений между человеком и государством. Таким образом, лицо больше не имеет права пользоваться правами и нести обязанности гражданина определенного государства. В данной статье мы рассмотрим этот вопрос более детально.

Как показывает мировая практика правового регулирования гражданства, основаниями для прекращения гражданства являются: утрата в силу закона; выход или отказ от гражданства; лишение; прекращение на основании международных договоров и вследствие прекращения существования государства как субъекта международного права.

Исследованию различных аспектов функционирования института гражданства посвящены многие научные работы украинских, российских и других зарубежных ученых-правоведов, в частности: С. А. Авакьяна, Л. М. Альбертини, Р. Б. Бедрия, А. А. Белкина, В. Я. Бойцова, О. Г. Брянцева, Н. В. Витрука, И. Б. Власенка, Н. Ф. Воробьева, Д. А. Гайдукова, Д. Л. Златопольского, И. П. Ильинского, С. С. Кишкина, Е. И. Козловой, О. Е. Куцафина, О. О. Миронова, А. В. Мицкевича, В. Ф. Погорилка, В. В. Полянского, Н. А. Ришняка, Ю. Н. Тодьки, П. Ф. Чалого, С. В. Черниченко, В. С. Шевцова, Ю. С. Шемиченко и др.

нормативно-правовых актов и выявление положений, которые нуждаются в согласовании и адаптации в современных условиях.

Изложения основного материала исследования. Гражданство, как известно, это правовая связь между физическим лицом и государством. Поэтому прекращение гражданства может происходить как по инициативе государства, так и по инициативе физического лица. В Республике Беларусь, Российской Федерации и Украине данное положение закреплено главой 3 соответствующих законов о гражданстве. Если, согласно ст. 17 Закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» [1], основаниями для прекращения гражданства являются выход из него и его утрата, то Законы Украины и Российской Федерации о гражданстве определяют и другие основания, предусмотренные международными договорами (соглашениями).

В частности, право лица на выход из гражданства содержится в ч. 2 ст. 15 Всеобщей декларации прав человека, в положении о том, что никто не может быть лишен права изменить гражданство. Однако Декларация закрепляет только право человека на изменение гражданства, а не право выхода из него вообще. В большин-

Актуальность темы исследования. Гражданство является важным и неотъемлемым фактором нормального существования человека. Все страны бывшего СССР на сегодняшний день имеют свои законы о гражданстве. Одни из них выдвигают

относительно лояльные требования к получению гражданства и выхода из него, другие же наоборот, носят более императивный характер.

Целью статьи является системный сравнительный анализ международных договоров, законов, других



стве европейских государств не предусмотрен выход из гражданства, если это приведет к безгражданству (апатризму) лица. Следовательно, право на выход лица из гражданства увязывается и согласовывается с обеспечением его права на гражданство. Так, Европейская конвенция о гражданстве закрепляет положение о том, что государство должно разрешать выход из гражданства при условии, что лицо в результате этого не станет апатридом. Данное положение направлено прежде всего на обеспечение каждому человеку права на гражданство. Следовательно, установление определенных императивных ограничений при решении вопроса о выходе из гражданства является правомерным [2, с. 115].

С. В. Черниченко обоснованно определяет выход из гражданства как его утрату (автоматическую и добровольную). По его мнению, выход из гражданства может иметь форму лишения гражданства [3, с. 77-79].

Л. М. Альбертини небезосновательно считает, что выход из гражданства – это прекращение гражданства по разрешению государства, а отказ от гражданства является прекращением гражданства по волеизъявлению лица без необходимости предоставления государством определенного разрешения [4, с. 107].

Таким образом, выход из гражданства – это утрата гражданства лицом по его собственному волеизъявлению. При этом право на выход из гражданства, на наш взгляд, является абсолютным, поскольку основные законы (конституции) указанных выше государств не предусматривают каких-либо ограничений в отношении осуществления гражданами права на изменение гражданства. В связи с этим важно акцентировать внимание и на том, что право гражданина на изменение гражданства закреплено за каждым гражданином без исключения и, таким образом, не должно иметь дискриминационного характера по критериям возраста, места проживания, религиозных взглядов и т.д.

В контексте исследуемой проблематики необходимо отметить, что сейчас существуют Соглашения между Украиной и Республикой Беларусь

об упрощенном порядке изменения гражданства гражданами Республики Беларусь, постоянно проживающими в Украине, и гражданами Украины, постоянно проживающими в Республике Беларусь от 12 марта 1999 года; Соглашения между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 года. Данными соглашениями закреплено правило о том, что приобретение гражданства одной стороны свидетельствует о прекращении гражданства другой стороны. В этом случае датой приобретения гражданства одной стороны является дата прекращения гражданства другой, что, таким образом, исключает появление лиц без гражданства (апатридов).

В Законе Украины «О гражданстве Украины» [5] регламентированы более детальные положения о выходе из гражданства, чем в Законах Республики Беларусь и Российской Федерации. Так, нормами ч. 1-12 ст. 18 Закона Украины «О гражданстве Украины» предусмотрено, что «гражданин Украины, выехавший на постоянное жительство за границу, может выйти из гражданства Украины по его ходатайству. Если ребенок выехал вместе с родителями на постоянное жительство за границу и родители выходят из гражданства Украины, по ходатайству одного из родителей вместе с родителями из гражданства Украины может выйти и ребенок. Если один из родителей выехал вместе с ребенком на постоянное жительство за границу и выходит из гражданства Украины, а другой остается гражданином Украины, ребенок может выйти из гражданства Украины вместе с тем из родителей, который выходит из гражданства Украины, по его ходатайству. Если один из родителей выехал вместе с ребенком на постоянное жительство за границу и выходит из гражданства Украины, а другой является иностранцем или лицом без гражданства, ребенок может выйти из гражданства Украины вместе с тем из родителей, который выходит из гражданства Украины, по его ходатайству. В случае, если ребенок выехал на постоянное жительство за границу и его роди-

тели вышли из гражданства Украины, ребенок может выйти из гражданства Украины по ходатайству одного из родителей. Если ребенок выехал на постоянное жительство за границу с одним из родителей и он вышел из гражданства Украины, а другой является гражданином Украины, ребенок может выйти из гражданства Украины по ходатайству об этом того из родителей, который вышел из гражданства Украины. Если ребенок выехал на постоянное жительство за границу с одним из родителей и он вышел из гражданства Украины, а другой является иностранцем или лицом без гражданства, ребенок может выйти из гражданства Украины по ходатайству того из родителей, который вышел из гражданства Украины. Ребенок, который приобрел по рождению гражданство Украины, может выйти из гражданства Украины по ходатайству одного из родителей независимо от места жительства ребенка. Ребенок, который усыновлен супругами, одним из которых является гражданином Украины, а другой является иностранцем, может выйти из гражданства Украины по ходатайству усыновителя, являющегося иностранцем. Ребенок, усыновленный иностранцами или лицами без гражданства, может выйти из гражданства Украины по ходатайству одного из усыновителей.

Законом Украины «О гражданстве Украины» также определено, что выход из гражданства Украины допускается, если лицо приобрело гражданство другого государства или получило документ, выданный уполномоченными органами другого государства, о том, что гражданин Украины приобретет его гражданство, если выйдет из гражданства Украины. Исходя из ст. 18 Закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» и ст. 19 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» [6] несмотря на отсутствие детализации, указанные выше положения украинского законодательства предусмотрены и в данных законах, за исключением усыновления. При применении ч. 10 ст. 18 Закона Украины «О гражданстве Украины» нужно учесть, что Закон Украины не требует, чтобы усыновление осуществлялось в



Украине или согласно законодательству Украины. Таким образом, совершеннолетний гражданин Украины может быть усыновлен как в Украине, так и за ее пределами, как соответственно законодательству Украины, так и законодательствам других государств. Конечно, в случае усыновления по законодательству Украины все вопросы будут регулироваться Семейным кодексом Украины, учитывая требования, которые в нем предусмотрены.

Общим в законах о гражданстве Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины является положение о том, что выход из гражданства не допускается, если лицо, которое ходатайствует о выходе из гражданства, привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу или в отношении которого имеется обвинительный приговор суда, который вступил в силу и подлежит исполнению. Однако ч. 3 ст. 18 Закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» предусмотрено, что выход из гражданства Республики Беларусь не осуществляется также в случаях, предусмотренных ч. 2, 3 ст. 20 данного Закона. В частности, выход из гражданства Республики Беларусь не допускается: если гражданин Республики Беларусь имеет задолженность по налогам или другие непогашенные долги и обязательства перед Республикой Беларусь, ее административно-территориальными единицами, юридическими и физическими лицами; не имеет иного гражданства или гарантий его приобретения. Аналогичные положения закреплены и в Законе Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации».

Что касается утраты гражданства, то она осуществляется не по волеизъявлению лица. Как правило, основаниями для утраты гражданства являются юридические факты, которые возникают в результате целенаправленных действий лица. Так, О. И. Козлова [7, с. 163], Ю. Н. Тодыка и Н. А. Ришняк [8, с. 24] обоснованно определяют лишение гражданства как расторжение гражданских связей по инициативе государства в одностороннем порядке, которое не предусматривает условие согласия гражданина.

Согласно п. 1 ст. 19 Закона Украины «О гражданстве Украины», гражданин Украины теряет свое гражданство, если он после достижения им совершеннолетия добровольно приобрел гражданство другого государства. Нормой этой же статьи определены основания и обстоятельства не добровольного приобретения гражданства, что препятствует не возникновению коллизий в данном вопросе. Что касается положения п. 2 ст. 19 Закона Украины «О гражданстве Украины», согласно которому гражданство Украины теряется, если оно было приобретено путем обмана, осознанной дачи неправдивых сведений или подложных документов, то данное положение предусмотрено и в законах Республики Беларусь и Российской Федерации о гражданстве. Однако оно содержится в основаниях отмены решений о приобретении или прекращении гражданства.

Важно подчеркнуть, что обман, осознанная дача неправдивых сведений или подложных документов как основание потери гражданства предусмотрено во многих странах, а также в ряде международно-правовых актов по вопросам гражданства.

В частности, согласно подпункту б) пункта 1 ст. 7 Европейской конвенции о гражданстве основанием для потери гражданства является приобретение гражданства государства-участника путем мошенничества, предоставления ложной информации или сокрытия любого относящегося к делу факта, касающегося заявителя. В случае получения гражданства в результате выше указанных оснований, которые предусмотрены в подпункте б) ст. 7 Конвенции, государство может принять решение об утрате своего гражданства или считать, что лицо вообще не получало его гражданства. Необходимо отметить, что многие страны СНГ не допускают лишения гражданства.

В подпункте б) пункте 61 Пояснительного доклада к Европейской конвенции о гражданстве сказано, что мошенничество, предоставление ложной информации или сокрытие любого относящегося к делу факта должно являться результатом намеренного действия или бездействия со

стороны заявителя, которое послужило важным фактором в приобретении гражданства. В этом же пункте в качестве примера приводится ситуация, когда лицо приобретает гражданство государства-участника с условием, что впоследствии оно откажется от гражданства происхождения, и если лицо добровольно не сделало этого, государство-участник вправе предусмотреть утрату его гражданства. Кроме того, для целей настоящей Конвенции «сокрытие любого относящегося к делу факта» означает сокрытие соответствующего условия, которое помешало бы получению гражданства заинтересованным лицом (например, двоебрачие). В данном контексте «относящиеся к делу» факты означают такие факты (например, сокрытие другого гражданства, сокрытие судимости за совершение серьезного преступления), которые, если бы о них было известно до предоставления гражданства, привели бы к отказу от предоставления такого гражданства [9].

В связи с изложенным выше следует отметить, что сроков выявления обмана, сознательного предоставления ложных сведений или фальшивых документов в законах о гражданстве Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины не существует.

Анализируя законодательные акты вышеуказанных государств о гражданстве необходимо отметить, что датой принятия в гражданство и датой выхода из гражданства в случаях, предусмотренных соответствующими статьями законов указанных государств, является дата принятия соответствующего решения президентом страны.

Запрет лишения гражданства предусмотрен как Конституцией Белорусской Республики (ст. 10) [10], Конституцией Российской Федерации (ст. 6) [11], так и Конституцией Украины (ст. 25) [12], что, по нашему мнению, свидетельствует о демократичном подходе к решению вопроса о гражданстве на уровне основных (конституционных) законодательных актов.

Выводы. Политическое, экономическое, военное и культурное сотрудничество, взаимопомощь и поддержка



являются основополагающими факторами, положенными в основу конструктивного взаимодействия между странами постсоветского пространства, и предполагает наличие, а также и развитие разнообразных связей не только между государствами, но и между народами, и отдельными их гражданами.

В связи с этим с целью разрешения юридических коллизий представляется целесообразным идти по пути гармонизации и согласования законодательства Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины, в том числе, законодательства о гражданстве. Таким образом, с целью урегулирования вопросов прекращения гражданства и преодоления соответствующих коллизий нужно осуществить следующие мероприятия. В частности, на наш взгляд, следует заключить специальное соглашение между Украиной и Российской Федерацией об упрощенном порядке изменения гражданства гражданами Российской Федерации, постоянно проживающими в Украине, и гражданами Украины, постоянно проживающими в Российской Федерации, что позволит сократить количество апатридов и лиц с двойным гражданством.

Важно отметить и следующее обстоятельство. Согласно ч. 3 ст. 20 Закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь», основанием для отказа в прекращении гражданства Республики Беларусь является наличие задолженностей по налогам или другие непогашенные долги и обязательства как перед Республикой Беларусь, так и перед ее административно-территориальными единицами, юридическими, физическими лицами. В юридических источниках неоднократно указывалось на то, что данный вопрос должен быть урегулирован созданием международного механизма, который бы предоставил государству и конкретным лицам возможность требовать удовлетворения материальных требований. На наш взгляд, необходимо заключить как международные договора, так и межгосударственные.

Проведенное сравнительное исследование дает основания резюмировать о целесообразности дополни-

ния нормы ст. 17 Закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь», по нашему мнению, в следующей редакции: «по иным основаниям, предусмотренным международными договорами Республики Беларусь». Важно отметить, что указанное выше положение содержится как в Законе Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации», так и в Законе Украины «О гражданстве Украины».

Список использованной литературы:

1. Закон Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» от 1 августа 2002 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 88. – 2/885.
2. Тодика Ю. М. Громадянство України: конституційно-правовий аспект : навч. посібник / Тодика Ю. М. – Харків : Факт, 2002. – 254 с.
3. Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства / С.В. Черниченко. – М. : Международные отношения, 1968. – 160 с.
4. Альбертіні Л. М. Правове регулювання громадянства в європейських державах (порівняльний аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Альбертіні Л. М. – К., 1998. – 214 с.
5. Закон Украины «О гражданстве Украины» от 18 января 2001 г. / Ведомости Верховного Совета Украины. – 2001. – № 3. – Ст. 65.
6. Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. / Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 22. – Ст. 2031.
7. Конституционное право Российской Федерации / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 1996. – 480 с.
8. Тодыка Ю. Н. Гражданство Украины : учебн. пособие / Ю. Н. Тодыка, Н. А. Ришняк. – Харьков : Национальная юрид. академия им. Ярослава Мудрого, 1996. – 218 с.
9. Пояснительный доклад к Европейской Конвенции о гражданстве [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Reports/Html/166.htm>.
10. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изменениями и дополнениями, принятыми на республи-

канских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года. – 2-е изд. – Минск : Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2007. – 64 с.

11. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. / Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

12. Конституция Украины. Принята на пятой сессии Верховного Совета Украины 28 июня 1996 г. / Ведомости Верховного Совета Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.