

УДК 342.41 (477)

О. Н. Садовская, канд. юрид. наук, доцент
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра конституционного права и правосудия
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

Л. П. Мартынюк, студентка 3 курса
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Экономико-правовой факультет
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ПРИНЦИПЫ ЕДИНОГО И ДВОЙНОГО ГРАЖДАНСТВА В НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Статья посвящена анализу правового регулирования и практической реализации принципов единого и двойного гражданства в Украине и на международном уровне. Раскрываются положительные и отрицательные черты бипатризма как для государств, так и для самих граждан.

Ключевые слова: единое гражданство, двойное гражданство, бипатризм.

Постановка проблемы: вопрос множественного гражданства на сегодняшний день является актуальным как в Украине, так и на международной арене. Ст. 4 Конституции Украины закрепляет в Украине принцип единого гражданства. Такой же принцип содержится в п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона Украины «О гражданстве Украины». Однако, большое количество украинцев, помимо гражданства Украины, приобрели и продолжают приобретать гражданства иных государств. Таким образом, возникает несоответствие с нормами законодательства и их практическим применением.

Анализ последних исследований и публикаций показывает, что единого мнения по поводу двойного гражданства нет. Данное явление является предметом множества дискуссий и вызывает как положительные, так и отрицательные отзывы ученых.

Целью статьи является определение сущности единого или двойного гражданства, анализ его практической реализации на национальном и международном уровне, выявление его положительных и отрицательных черт.

Изложение основного материала. Известно, что основу правового статуса индивида составляют правоотношения гражданства, которое одновременно можно рассматривать как субъективное право лица, и в этом смысле следует говорить о праве индивида на гражданство. Обоснованием такого толкования служат статья 15 Всеобщей декларации прав человека и пункт 3 статьи 24 Международного пакта о гражданских и политических правах, в которых прямо указывается на это право. Речь идет о гражданстве как о признанном законом отношении лица к конкретному государству [3, 4].

Мы также привыкли к тому определению, что гражданство – это устойчивая политико-правовая связь лица и государства, в результате которой между ними возникают взаимные права и обязанности. И тогда суть политико-юридического статуса лица как гражданина конкретного государства состоит в участии индивида в делах по управлению обществом и государством, активном пользовании своими правами и добросовестному выполнению обязанностей, возложенных на него законом.

Но возникают случаи, когда лицо обладает двойным гражданством или же гражданством трёх и более государств (многогражданством или мультигражданством). Сегодня в Украине активно обсуждается вопрос о запрете двойного гражданства, четком толковании закреплённого в нашем законодательстве принципа единого гражданства, о разрешении коллизионных проблем двойного гражданства наших граждан.

Несмотря на то, что в литературе и в нормативных актах давно урегулированы все вопросы, возникает множество манипуляций с этой темой в средствах массовой информа-

ит в гражданстве страны основного местожительства, где оно совершило противоправное деяние. А коллизии в правовом статусе лица с двойным гражданством неизбежны из-за противоречий в законодательстве двух стран, особенно уголовном и административном, разрешающихся чаще всего не в пользу этого лица;

– вышеуказанное последствие тянет за собой и трудности в сфере межгосударственных отношений. С одной стороны, может возникнуть спор о гражданстве лица между государствами, рассматривающими его как своего гражданина, а с другой – по каким-либо причинам третье государство может быть вынуждено решать, какому гражданству лица с двойным гражданством следует отдать предпочтение. Вопрос о дипломатической защите бипатридов решается международным правом на основе принципов, впервые сформулированных в Гаагской конвенции, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве [6]. В ст. 5 Гаагской конвенции изложен принцип, согласно которому критерием определения гражданства бипатридов является домицилий: «В пределах третьего государства лицо, имеющее более чем одно гражданство, будет рассматриваться как имеющее лишь одно. Сохраняя за собой право применения своих законов, касающихся личного статуса и любого действующего международного соглашения, третье государство будет на своей территории признавать за таким лицом исключительно либо гражданство страны, в которой это лицо обычно и главным образом проживает, либо гражданство страны, с которой в данных обстоятельствах это лицо, по-видимому, наиболее тесно связано фактически»;

– некоторые страны считают определенные действия своих граждан государственной изменой, даже если эти действия совершены за рубежом и не привели к нежелательным последствиям для государства. Такими действиями могут быть служба в вооруженных силах, в различных госорганах. В 1989 г. правительство США объявило, что оно имеет «законное право» похищать любого человека, имеющего американское гражданство, и доставлять его в США для предания суду, невзирая на местное законодательство и его гражданство;

– для государства лицо с двойным гражданством всегда будет восприниматься как недостаточно лояльное. Если учитывать то, что лояльность граждан своему государству подразумевает два аспекта – внутренний и внешний (внутренний состоит в том, что граждане обязаны повиноваться любым конституционно принятым решениям государственной власти, независимо от своего личного согласия или несогласия; в своем внешнем аспекте лояльность испытывается в условиях международных кризисов, когда жизненно важные интересы государства сталкиваются с угрозой со стороны других, то двойное гражданство может плохо сочетаться с лояльностью в обоих ее проявлениях. Противоречие между двойным гражданством и «внутренней» лояльностью усматривается в такой ситуации, когда человек, обладающий двойным гражданством, сохраняет сильную привязанность к стране, где он воспитан, причем эта страна слишком резко отличается от страны его нынешнего проживания по религии, политической культуре, образу жизни и правовой системе. По отношению к «внешней лояльности» двойное гражданство лица несовместимо с ситуацией, когда первое гражданство лица находится или находилось во враждебных отношениях со страной его нынешнего гражданства;

- двойное гражданство не снимает проблемы культурной, языковой и иной интеграции иммигрантов первого поколения. Для международных отношений проблема двойного гражданства может означать противоречия между международными и двусторонними договорами о двойном гражданстве.

Для бипатридов особое значение имеет решение проблемы воинской обязанности. Этому посвящён Гаагский протокол о воинской обязанности в некоторых случаях двойного гражданства 1930 г. Соответствующие положения имеются и в Европейской конвенции о сокращении случаев многогражданства и воинской обязанности 1963 г. Воинская служба обязательна для прохождения только в государстве обычного проживания [7].

Таким образом, сложное сочетание положительных и отрицательных сторон двойного гражданства затрудняет выработку однозначного к нему отношения. Трудно даже опре-

делить, какие тенденции по отношению к двойному гражданству преобладают в современном мире.

В связи с этим в международном праве сложился принцип непризнания двойного гражданства. Следует отметить, что этот принцип не является абсолютным – в некоторых случаях государства сознательно допускают двойное гражданство. Конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве 1930 года установила правило, в соответствии с которым в случае наличия у лица двойного гражданства государство вправе признать только одно из них [6].

Что касается Украины, то в нашем государстве закреплён принцип единого гражданства. Так, Конституция Украины в ст. 4 закрепила императивную норму: «В Украине существует единое гражданство» [1, ст. 4].

Но в украинском законодательстве о гражданстве можно выявить некоторые разногласия. В частности, п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона Украины «О гражданстве Украины» закрепляет одним из принципов построения законодательства о гражданстве единое гражданство на внутригосударственном уровне: «гражданство государства Украина, которое исключает возможность существования гражданства административно-территориальных единиц Украины». Таким образом, законодательно закреплена невозможность иметь гражданство, к примеру, Киевской области. Но очевидно, что конкретного запрета на второе гражданство в нашем понимании эта норма не содержит [8, ст. 2].

Интересно, что тот же п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона Украины «О гражданстве Украины», следуя международным конвенциям, косвенно допускает возможность приобретения гражданином Украины второго гражданства: «Если гражданин Украины приобрел гражданство (подданство) другого государства или государств, то в правовых отношениях с Украиной он признается лишь гражданином Украины». Это означает, что если гражданин Украины получил гражданство другого государства, и оно не потребовало от него отказаться от своей правовой принадлежности к Украине, то все взаимоотношения такого гражданина с Украиной будут рассматриваться как отношения украинского гражданина со своим государством.

Но на практике можно проследить спорный характер принципа единого гражданства в Украине.

Так, например, в 2008 г. всплыл скандал, благодаря которому прокуратура г. Севастополя выявила, что более 1500 военнослужащих Черноморского флота, граждан России, незаконно получивших паспорта и гражданство Украины [11].

Примерно в это время Верховная Рада Украины начинает заниматься вопросом двойного гражданства и уже в 2009 г. в первом чтении был принят законопроект, предусматривающий уголовную ответственность за множественное гражданство, что вызвало массу эмоций среди противников исключительного единого гражданства [11].

2010 год послужил началом нового витка проблемы двойного гражданства в Украине. Причиной стала гибель гражданина Украины, жителя г. Севастополя во время теракта в московском метро. Выяснилось, что жертвой взрыва стал капитан первого ранга Черноморского флота России, который являлся одновременно гражданином Украины и России. Выходит, что российский офицер был гражданином Украины [11]. Как быть в таких случаях, когда лица, состоящие на военной службе другого государства, обладают вторым гражданством? Скорее всего, таких граждан надо ставить перед выбором, давать им срок для отказа от какого-то из двух гражданств, и если требование не выполнено, то все же лишать гражданства.

Россия, у которой вопрос двойного гражданства также стоит достаточно остро, пошла по другому сценарию и подписала с Туркменистаном и Таджикистаном двусторонние договоры, согласно которым каждая из сторон должна признать за гражданами право приобрести гражданство другой страны, при этом, не утрачивая гражданства первого. Также эти договоры определяют, что вопросы прав, обязанностей, военной службы, социального обеспечения лиц с двойным гражданством находятся в компетенции той страны, на территории которой такой бипатрид проживает. Вместе с тем договор предусматривает, что

люди, которые прошли военную службу в одной из стран, освобождаются от призыва в другой стране. Лица с двойным гражданством также находятся под покровительством и защитой обеих стран, а наличие двух паспортов существенно облегчает переезды из одного государства в другое [17].

Довольно интересно принципы единого или двойного гражданства закрепляются в других государствах. Например, в США в 1940 г. был принят Закон о гражданстве, который ограничивает права американских граждан, принимающих участие в политических выборах другого государства. При этом данный факт совершенно не запрещает американским натурализованным гражданам оставлять за собой «первое» гражданство государства. Например, иностранец, ставший гражданином США посредством натурализации, может сохранить свое прежнее гражданство при условии, если его родная страна не требует, чтобы он отказался от него.

А вот в странах Европейского Союза единого подхода к вопросу о двойном гражданстве нет. Одни европейские страны отвергают его, другие же позволяют. Многие страны предоставляют возможность получения второго паспорта этническим иммигрантам. К примеру, Болгария, Венгрия, Румыния, Польша, Хорватия, Чехия не заставляют отказываться от своего первичного гражданства, если Вы получаете паспорт этих стран в результате этнической принадлежности Ваших родственников первой линии к данным государствам. Такие же условия существуют и в Ирландии и Италии, при наличии предков из этих стран Вы можете претендовать на второй паспорт этих государств.

В Финляндии в случае восстановления финского гражданства после его утраты лицу также можно иметь несколько гражданств. Исландия поступила таким же образом, как и Финляндия, и с 2003 года упразднила требование на наличие единственного гражданства. Швеция держалась до 2001 года с законом, запрещающим наличие второго гражданства. На данный момент в этом государстве как коренным шведам, так и натурализованным, разрешено наличие нескольких паспортов. В Швейцарии, по скромным оценкам, около 50% населения являются обладателями нескольких паспортов, возможность наличия двойного гражданства в Швейцарии существует с 1992 года.

Бельгия является образцовой страной для иммиграции, которая вполне демократично смотрит на наличие второго гражданства. После открытия фирмы и по прошествии трех лет, жители могут подавать заявления на гражданство, процедура получения которого займет еще порядка двух лет. Таким образом, через пять лет можно будет получить второе гражданство в Бельгии.

Великобритания предусмотрела возможность наличия нескольких гражданств еще в далеком 1946 году. В то же время, Дания разрешила второе гражданство только в 2015 году, до этого момента наличие нескольких гражданств в данном государстве было под запретом.

Кипр предоставляет программу бизнес иммиграции, поэтому на наличие первого гражданства данная страна смотрит нейтрально. Подобная программа получения гражданства за инвестиции существует и на Мальте, которой также не выгодно ограничивать новоиспеченных граждан-инвесторов в количестве паспортов.

Во Франции существует возможность иметь не только двойное, но и большее количество гражданств. Латвия также недавно изменила законодательство, в результате чего появилась возможность получить более одного дополнительного гражданства. Это нововведение особенно интересно тем, кому латвийский паспорт нужен как стартовая (но не конечная) точка доступа в ЕС.

Испания не запрещает наличие второго паспорта у граждан, однако они должны уведомить государственные органы в течении трех лет с момента получения паспорта иного государства.

Такие государства, как Нидерланды, Норвегия, Люксембург имеют запрет на второе гражданство. При этом, в Норвегии существуют исключения, сохраняющие за гражданами право на несколько гражданств, к примеру по рождению – если один из родителей гражданин Норвегии, и гражданин получает гражданство автоматически, и второй родитель из

3. Всеобщая декларация прав человека: Декларация от 10.12.1948 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015
4. Международный пакт о гражданских и политических правах : Пакт от 16.12.1966 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043
5. Конвенция о гражданстве замужней женщины: Конвенция от 12.01.1957 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/married_women_nationality.shtml
6. Конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве : Конвенция от 12.04.1930 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1498>
7. Конвенция о сокращении случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства: Конвенция от 06.05.1963 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docviewer.yandex.ua/?url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2FCoERMPublicCommonSearchServices%2FDisplayDCTMContent%3FdocumentId%3D090000168006b7f4&name=DisplayDCTMContent%3FdocumentId%3D090000168006b7f4&lang=ru&c=58c80cce9e90>
8. О гражданстве Украины: Закон Украины от 18.01.2001 г. № 2235-III [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>
9. Комментарий МИД Украины по вопросам гражданства: Пресс-служба Министерства иностранных дел от 05.03.2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=247077531&cat_id=244277212
10. Боярс Ю. Р. Вопросы гражданства в международном праве. – М., 1986. – 157 с.
11. Габдуллина Ю. Второе гражданство в Украине: возможные варианты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kramtp.info/news/16/full/id=8344>
12. Довбиш М. О. Актуальність подвійного громадянства для України // Вестник. Наука и практика. – 2013. – № 5. – С. 25-29
13. Сантаян Кабирадж. Проблемы двугражданства / Сантаян Кабирадж. – К.: ООО “Муждунар. фин. агенство”, 1996. – 32 с.
14. Международное право: [учеб.] / Под ред. Ф. И. Кожевникова. – М.: Международные отношения, 1981. – 456 с.
15. Синельников А. Правовой статус лиц с двойным гражданством / А. Синельников // Політика і час. – 1993. – № 11. – С. 12-17
16. Тарасюк Г. Проблема реалізації принципу єдиного громадянства в Україні / Економіка, фінанси, право. – № 8. – 2009. – С. 32-35
17. Чаленко Е. Двойное гражданство в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fb.ru/article/33787/dvoynoe-grajdanstvo-v-rossii>
18. Галаджий Е. У Порошенко рассказали, кого намерены лишать украинского гражданства [Электронный ресурс] / Е. Галаджий // Комсомольская правда в Украине. – Режим доступа: <http://kp.ua/politics/569717-u-poroshenko-rasskazaly-koho-namereny-lyshat-ukraynskoho-hrazhdanstva>
19. Президент Финляндии: Закон о двойном гражданстве уже не действует, как предполагалось [Электронный ресурс] \ Режим доступа: <http://m.fontanka.fi/articles/32604/>
20. Второе гражданство [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://ru.henleyglobal.com/dual-citizenship/>

Статья поступила 25.03.2017 г.

О. М. Садовська, канд. юрид. наук, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра конституційного права та правосуддя
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

Л. П. Мартинюк, студентка 3 курсу
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Економіко-правовий факультет
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПРИНЦИПИ ЄДИНОГО І ПОДВІЙНОГО ГРОМАДЯНСТВА У НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

Резюме

Статтю присвячено аналізу правового регулювання і практичної реалізації принципів єдиного та подвійного громадянства в Україні та на міжнародному рівні. Висвітлюються позитивні та негативні риси біпатризму.

Ключові слова: єдине громадянство, подвійне громадянство, біпатризм.

O. M. Sadovska, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Constitutional Law and Justice
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine

L. P. Martunyk, Student
Odessa I. I. Mechnikov National University
Economics and Law Faculty
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine

THE PRINCIPLES OF THE SINGLE AND DOUBLE CITIZENSHIP IN NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW

Summary

The article is devoted to analysis of legal regulation and practical implementation of the principles of the single and dual-citizenship in Ukraine and at the international level. Positive and negative features of bipatrimism are also revealed in this article.

Key words: single citizenship, dual citizenship, bipatrimism.