

ции, что и подвигло авторов подвергнуть подробному анализу национальную практику и законодательство, рассмотреть правила и исключения в принципах единого или двойного гражданства.

Двойное гражданство чаще всего порождается в результате коллизии законодательства различных государств, когда одно государство при определении принадлежности к своему гражданству следует принципу «право крови» (*jus sanguinis*), т.е. признает своими гражданами лиц, родители которых являются его гражданами, а другое государство следует принципу «право почвы» (*jus soli*), т.е. признает своими гражданами лиц, родившихся на её территории и, зачастую, не требуя отказа от гражданства государства своих родителей.

Двойное гражданство может возникнуть у женщины при вступлении в брак с иностранцем, если законодательство страны супруга автоматически предоставляет ей гражданство мужа, а отечественное законодательство после этого не лишает ее гражданства. Данный вопрос регулируется положениями Конвенции о гражданстве замужней женщины, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи от 29 января 1957 года [5]. Облегченный порядок натурализации иностранцев при вступлении в брак с гражданами государства предусматривают, например, законы Италии, Доминиканской Республики.

Объективная оценка двойного гражданства требует выявления в его правовой природе как положительных, так и отрицательных последствий.

На взгляд авторов к положительным последствиям наличия у лица двойного гражданства можно отнести:

- дополнительную дипломатическую и иную защиту второго государства, особенно в тех странах, где нет внешних органов страны основного гражданства;
- гарантии реализации и защиты прав и свобод личности на полном конституционном уровне, поскольку лица, обладающие двойным гражданством, имеют равные права и обязанности с гражданами страны проживания, в то же время, сохраняя культурные, экономические и иные связи со страной происхождения;
- выгоды в отношении более широкой свободы места жительства, беспрепятственного проживания в обоих государствах,
- выгоды от большей свободы перемещения, права на возвращение или реэмиграцию, то есть возможности в любой момент покинуть страну пребывания, что особенно важно при сохраненном гражданстве в смешанном браке;
- принимающее государство легче интегрирует резидента с двойным гражданством, чем иностранного гражданина, а государство происхождения сохраняет связи со своим гражданином, что особенно важно для развивающихся стран;
- наличие значительного числа лиц с двойным гражданством может способствовать интенсификации связей между государствами. Бывшая СФРЮ (Югославия), например, не препятствовала двойному гражданству, поощряя миграцию, снимавшую отчасти проблемы безработицы, профессиональной подготовки населения за границей, получения валютных доходов.

Отрицательные последствия двойного гражданства следующие:

- двойное гражданство способно создать для индивида дополнительные обязанности. Его могут обязать нести военную службу в двух государствах, платить налоги двум государствам и т.д. Такого рода установление двойных обязанностей является правомерным, поскольку Гаагской конвенцией, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве 1930 г., установлено, что «лицо, обладающее одним или двумя гражданствами, может рассматриваться каждым государством, гражданином которого оно является, как его гражданин» [6];
- лицо с двойным гражданством, согласно этой же Конвенции, имеет усеченные права на дипломатическую защиту в случае необходимости для бипатрида таковой в одном из государств своего гражданства от притязаний другого. В ст. 4 Конвенции указано, что «государство не вправе осуществлять дипломатическую защиту своего гражданина в отношении другого государства, гражданством которого это лицо обладает». По сути, лицу с двойным гражданством могут отказать в защите, если выяснится, что оно состо-

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 гражданине 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 закреплен 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 внутрисубъектном 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 гражданством.

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

страны, в которой применяются подобные правила гражданства по крови. В этом случае гражданин получит одновременно два гражданства.

Австрия на общих основаниях также запрещает двойное гражданство. В то же время, Австрия имеет программу получения гражданства для инвесторов, ввиду чего применяются «двойные стандарты».

Таким образом, двойное гражданство в странах Европы является довольно распространенной практикой. По тем или иным основаниям (за инвестиции, при наличии родственных связей, по праву рождения или через брак) большинство стран Евроразона предоставит гражданам второй, или может даже третий, паспорт. Все данные приведены на основании аналитики консалтинговой компании Henley & Partners – международного лидера в сфере планирования местожительства [20].

Некоторые государства выдают своим гражданам специальный документ для «подстраховки» их за рубежом. Например, Китай всегда признает китайцев, проживающих за рубежом (и имеющих гражданство зарубежного государства), и выдает им так называемый «паспорт зарубежного китайца». Такой же документ предусматривает и Венгрия – «паспорт заграничного венгра» (которые, кстати, есть у граждан Украины, проживающих в Закарпатской области).

В марте 2010 г. в Госдуме России также был внесен законопроект, целью которого является усовершенствование самого понятия «соотечественник» и определение порядка выдачи «карты русского», документа, который не дает второе гражданство, но предоставляет определенные льготы для «зарубежных русских» [11], а в будущем может давать право облегченной натурализации. Все это привело к обеспокоенности Президента Финляндии, и уже к этому году Финляндия, которая не ставила никаких преград для бипатридов, собирается урезать их в правах доступа на госслужбу и службу в армии [19].

Вернемся снова к Украине. Министерство иностранных дел Украины в свое время также дало разъяснение по поводу принципа единого гражданства и приобретения гражданами Украины иностранного гражданства. МИД поясняет, что Конституция Украины четко определяет, что в Украине существует единое гражданство – гражданство государства Украина [9].

Так, принцип единого гражданства заложен в Законе Украины «О гражданстве Украины» от 18.01.2001 г. в соответствии с пунктом 1 статьи 2 настоящего Закона, если гражданин Украины приобрел гражданство (подданство) другого государства или государств, то в правовых отношениях с Украиной он признается лишь гражданином Украины [8, ст. 2]. В соответствии со статьей 17 Закона гражданство Украины прекращается только вследствие выхода из гражданства Украины, потери гражданства Украины, а также по основаниям, предусмотренным международными договорами Украины [8, ст. 17].

«При этом выход из гражданства Украины, как основание прекращения гражданства, инициируется гражданином Украины (ч.1 статьи 18 Закона)», – объясняет МИД [9].

Интересно отметить что, на территории Украины многие граждане имеют по два паспорта. Так, в Черновицкой области масса украинцев, которые являются также гражданами Румынии; в Закарпатье масса наших граждан имеют чешский, словацкий, венгерский паспорта; на Львовщине многие украинцы получили гражданство Польши, а в Крыму и восточных областях – гражданство России. При этом официальной статистики, показывающей реальное положение с «двойными» гражданами как не было раньше, так и нет [11].

В украинском обществе единого мнения относительно решения проблемы двойного гражданства нет. По этому поводу предлагаются различные подходы к ее урегулированию – от обоснования целесообразности введения в Украине двойного гражданства до категорического отрицания возможности бипатризма.

Сторонники двойного гражданства обосновывают преимущества двойного гражданства для Украины следующими аргументами: двойное гражданство предоставит возможность объединить украинцев всего мира; способствовать усилению влияния Украины в странах второго гражданства и успешности процесса евроинтеграции; положительно по-

гражданство двух и более стран, только своим гражданином, если это не противоречит ее международным обязательствам, и может требовать от него выполнения гражданских обязанностей (в частности, воинской повинности), чем и усложняет правовое положение лиц, которые имеют два или более гражданств. Это и предопределяет негативное отношение большинства государств к таким лицам [14, с. 214]. Согласно принципу домицилия (принцип места жительства), лица, имеющие гражданство двух или более стран, могут пользоваться правами и выполнять обязанности только в отношении государства постоянного проживания. Поэтому фактически лицо, имеющее гражданство двух или более стран, является гражданином только одного государства [15, с. 13].

Выводы. Проанализировав сложившуюся практику государств, действующее законодательство и международно-правовые акты в сфере гражданства, различные точки зрения ученых, можно констатировать, что абсолютно не важно, закреплён ли принцип единого или двойного гражданства в национальном праве, при наличии нескольких гражданств, бипатриды все равно будут признаваться гражданином только государства основного проживания. Но чтобы исключить разногласия в законодательстве Украины относительно двойного или единого гражданства, на взгляд авторов, предлагается осуществить следующий ряд мероприятий:

- определить в законодательстве Украины сущность понятия двойного (множественного) гражданства и принципов отношения к такому правовому феномену, с целью их однозначного понимания субъектами применения, процедуры подтверждения получения гражданства другой страны;
- отменить изменения, принятые в Законе Украины «О гражданстве», которые ограничивают основания потери гражданства Украины и толкование термина «добровольное отречение гражданства другого государства»;
- пересмотреть ратифицированную Европейскую конвенцию о гражданстве с внесением целого ряда оговорок, в частности, раздел о множественном гражданстве и других, противоречащих украинскому законодательству норм о гражданстве;
- внести изменения в Закон Украины «О гражданстве» об обязательстве сообщать о приобретении гражданства другого государства;
- внести изменения в Закон Украины «О гражданстве Украины» в части дополнения принципов, на которых основывается законодательство Украины о гражданстве, принципе недопустимости двойного и множественного гражданства с одновременным законодательным определением сущности этих понятий с целью их однозначного понимания субъектами применения, а также введение обязанности гражданина сообщать в соответствующие органы государственной власти о получении им гражданства другого государства;
- внести изменения в Уголовный кодекс Украины в части введения уголовной ответственности за сокрытие двойного (множественного) гражданства, как минимум для госслужащих;
- активизировать работу Министерства иностранных дел Украины относительно продолжения и углубления практики заключения двусторонних или многосторонних международных соглашений относительно предотвращения случаев двойного гражданства или ликвидации негативных для Украины последствий бипатризма;
- ускорить реализацию Плана действий по введению безвизового режима и соответствующих политических решений Украины и ЕС, что потенциально уменьшит количество граждан, желающих получить гражданство соседних государств из-за желания свободного передвигаться по территории Шенгенской зоны.

Список литературы

1. Конституция Украины: Закон Украины от 28.06.1996 г. № 254к/96–ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Европейская конвенция о гражданстве: Конвенция от 06.11.1997 г. № ETS N 166 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_004

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. П. 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

Стаття 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. Martunyyuk, 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.