

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА ЛИЦАМИ С МНОЖЕСТВЕННЫМ ГРАЖДАНСТВОМ

Алексей Григорьев

Глобальные демографические тенденции, прежде всего старение населения развитых стран, обусловили необходимость решения проблем множественного гражданства в нашей стране. Так, Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденная Указом Президента от 9 ноября 2010 г. № 575, определила как основные национальные интересы в демографической сфере оптимизацию миграции, обеспечение положительного сальдо внешней миграции экономически активного населения, уменьшение эмиграции [20].

Вопросы множественного гражданства привлекают внимание ученых и практиков. Данные вопросы в разное время изучались отечественными и зарубежными исследователями, в том числе У. Беком [2], В. М. Гессеном [5], Й. Мазингом [33], В. Микулкой [34], П. Уэйсом [37], А. Фердроссом [27], С. В. Черниченко [18], М. Ф. Чудаковым [28], О. И. Чуприс [29]. Хотя ситуация множественного гражданства известна со времен Древней Греции, по-прежнему существуют проблемы для жизнедеятельности полиполидов, вызванные преимущественно недостаточными знаниями о бипатризме как явлении и недостаточной его правовой урегулированностью. Биполизм ставит широкий круг межотраслевых вопросов, влияя на мораль, политику, право, экономику, демографию, что влечет необходимость его межотраслевого анализа.

Формирование бипатризма и возникновение сопутствующих ему проблем обычно обусловлены несогласованностью действий государств по определению круга своих граждан. Это вызывает конфликты, при которых человек становится объектом притязаний ряда стран. В результате он не может полноценно осуществлять права и обязанности, определяющие статус гражданина, в отношениях со странами его гражданства. Основные проблемы бипатризма создает в сфере реализации публично-правовых прав и обязанностей, особенно в сфере отношений, регулируемых избирательным правом, а также в области дипломатической и консульской защиты, таможенных и налоговых отношений, военной службы, уголовной и иных видов ответственности.

Целью данной статьи является анализ вопросов реализации прав и обязанностей публично-правового характера лицами с множественным гражданством и внесение рекомендаций по совершенствованию этих процессов.

Анализ практики иностранных государств, прежде всего Германии, Испании, Италии, Канады, США и Франции, показывает, что эффективная реализация аналогичных миграционных проектов влечет резкое увеличение числа лиц с иностранным гражданством на территории государства, заинтересованного в привлечении мигрантов. При этом данные процессы неизбежно влекут увеличение числа случаев множественного гражданства (бипатризма, биполизма), при котором один человек обладает несколькими гражданствами, зачастую гражданствами интеграционных структур, например Европейского союза. В этих условиях биполизм привлекает внимание ООН, Совета Европы, ЕС, Международной организации по миграции и др. Бипатризм затрагивает значительные группы населения практически всех стран, включая Беларусь и иные страны СНГ, в которых число бипатридов указать трудно при латентности биполизма, миграции, несогласованности норм законов о гражданстве, отсутствии официального системного учета полиполидов.

В то же время нельзя безоговорочно утверждать, что состояние бипатризма в условиях глобализации является неизбежным злом, с которым необходимо бороться, как это делалось, например, в СССР и ряде иных стран. Как показывает практика, устранение бипатризма пока не привело к положительным результатам. Более того, иногда бипатризм целенаправленно развивается государствами, межгосударственными объединениями (Германия, Испания, Франция, ЕС, Союзное государство и др.) в целях решения вопросов экономического, военно-политического и иного характера. Бипатрид не всегда является жертвой межгосударственных отношений. Зачастую бипатризм используется гражданами, прежде всего коммерсантами, для получения максимальных выгод в экономике с обеспечением при этом инновационного развития стран свое-

Автор:

Григорьев Алексей Александрович — заведующий сектором сравнительных исследований государственного управления Научно-исследовательского института теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Рецензенты:

Тиковенко Анатолий Герасимович — доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Республики Беларусь

Сидорчук Ирина Павловна — кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора института — директор центра исследований государственного управления Научно-исследовательского института теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь

го гражданства. Иногда бипатризм гарантирует и более эффективную дипломатическую защиту, особенно если одна из стран гражданства сильна в экономическом, военном плане или имеет лучший дипломатический опыт.

Бипатризм нельзя признать незаконным с точки зрения современного международного права, учитывая невозможность его повсеместного устранения и то, что многие страны гарантируют право на него, используя положительные стороны бипатризма, в том числе при скрытом формировании и восполнении мобилизационных ресурсов. При этом в документах ООН подчеркивается важность бипатризма как одного из основных компонентов в регулировании миграционных процессов [см.: 17]. Исходя из указанного с учетом развития общественных отношений и международного права оправданно признать устаревшими концепции недопущения бипатризма.

Вместе с тем, единства взглядов на данное явление ввиду его сложности не достигнуто, в том числе в связи с отсутствием единых подходов к определению термина «гражданство», являющегося важнейшим для определения термина «бипатризм». На основании анализа отношений в сфере гражданства, в том числе множественного гражданства, в силу отсутствия единых доктринальных подходов по вопросам биполизма и с учетом новейших изменений в праве предлагается возможным предложить следующее определение. Множественное гражданство — это сложное правоотношение, оформляющее социально-политическое, экономико-правовое взаимоотношение субъектов права, предоставляющих гражданства (государств, их объединений), и личности по ответственному обладанию гражданином всем или основным комплексом прав и обязанностей граждан соответствующих категорий гражданств.

Предложенное определение сформулировано, исходя из следующих факторов: 1) бипатризм является преимущественно предметом международно-правового регулирования, при котором законодательство не является единственным источником гражданства; 2) принимается во внимание разнородность групп (категорий) гражданства в рамках одной страны, свойственная праву Великобритании и США; 3) учитывается институт гражданства межгосударственных объединений, включая гражданства Содружества наций, ЕС, Союзного государства, представляющий собой исключение из устоявшихся в доктрине взглядов на то, что гражданство свойственно только государствам. Приведенное определение позволяет отграничить биполизм от иных правовых институтов, включая квазибипатризм.

При этом бипатризм включает внешний и внутренний (сложных и унитарных стран), инвестиционный, нелегальный и легальный, сезонный, иной временный и другие разновидности бипатризма.

Гражданство обеспечивает консолидацию народа и формально подтверждает членство соотечественников в обществе. В юридической литературе зачастую упускается значение идеологической составляющей гражданства, широко воспринятой в общественном сознании, что становится особенно важным при решении вопросов интеграции иностранных инвесторов в белорусском обществе в условиях множественного гражданства. Так, Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл 25 сентября 2009 г. на торжественном акте во Дворце Республики в Минске отмечал: «Я хотел бы процитировать писателя Якуба Коласа, который говорит: "Нет у человека ничего прекраснее и дороже Родины. Человек без Родины — нищий человек". Но ведь "Родина" — не географическое понятие... это не пограничные столбики с изображением государственного герба, Родина — это система ценностей, это вера, это язык, это то, что нас объединяет в один народ. Именно душа народа, укорененная в добродетелях любви к Отчизне и сострадания к ближнему, воспитанная веками на христианских духовных ценностях...» [25].

Условно можно выделить три подхода, характеризующих отношение к бипатризму в современном мире. Первый подход присущ ряду ученых Беларуси, стран Азии и заключается в том, что бипатризм — это правовая аномалия, которая не имеет права на существование, не может восприниматься как реальная действительность. Второй подход предполагает терпимое отношение к бипатризму (с 30-х гг. XX в. распространяется в странах Западной Европы). Третий подход допускает распространение бипатризма, включая договорное (характерен для России, Испании и ряда иных стран). В связи с этим бипатризм возникает в силу норм не только национального, как считалось ранее, но и международного права, а также не всегда исчезает с прекращением существования субъекта международного права.

Конституция Республики Беларусь не устанавливает запретов для существования бипатризма, провозгласив право на гражданство и недопустимость его лишения [16]. При этом законодательные акты четко не провозглашают право на него, допуская существование множественного гражданства (подданства), в том числе для граждан Беларуси в нормах Гражданского кодекса Республики Беларусь (ст. 1103) [6] и ряда иных законодательных актов. В целом можно сделать вывод о том, что Беларусь, как и ряд других стран СНГ, во многом восприняла взгляды СССР на бипатризм.

Для советской и российской доктрины характерно утверждение о том, что СССР всегда твердо стоял на позициях непризнания и недопущения двойного гражданства [3, с. 18]. Однако проведенные исследования позволяют сделать вывод о том, что позиция СССР базировалась на традициях Российской Империи и республик СССР. В различных ситуациях СССР

обеспечивал непризнание биполизма у граждан СССР, пытаясь его предотвратить, а также регулирование биполизма путем признания, развития, устранения связанных с ним проблем. Следует отметить, что все союзные республики сохранили свои гражданства, а в ряде случаев и его международное правовое регулирование, что позволяет сделать вывод о недостатках позиции об исчезновении гражданства и его значения в случае прекращения существования государств или об отсутствии международного значения гражданств субъектов федераций [21, с. 23]. При этом следует отметить, что вопрос о гражданстве СССР и союзных республик по-прежнему сохраняет свою актуальность с учетом того, что оно составляет базу для гражданства большинства новых независимых республик, что выражено в национальном праве (например, в решении Конституционного Суда Республики Беларусь [1]) и международных договорах [24]. В СССР международно-правовую регламентацию обычно имело двугражданство, в том числе с заключением международных договоров БССР, а иной биполизм (включая межфедеральный) в целом регулировался национальным правом.

В условиях доминирования в СССР с 30-х гг. XX в. политики непризнания бипатризма Советский Союз не мог полностью решить проблемы биполизма даже при заключении после войны со многими странами социалистического содружества договоров о его непризнании, и бипатризм не был исключен полностью. Такие договоры не заключались с Австрией, Вьетнамом, Ираном, КНР, Кубой, в которых в разное время отмечалось влекущее бипатризм наличие военных контингентов СССР, и государствами, в которых не было его войск. Вероятно, это указывает на недопустимость бипатризма СССР со странами, имеющими тесные союзные связи с ним. Необходимо учитывать, что ряд соцстран, включая Болгарию, конституционно допускал полиполизм (что приближало их к республикам СССР при усилении интеграции), и граждане договаривающихся сторон могли иметь гражданства и других государств, которые не всегда признавали принятые соцстранами законы о гражданстве. Не был устранен внешний бипатризм и в республиках Прибалтики, имевших его особую регламентацию до вхождения в состав СССР. Возникли вопросы и иного рода. Так, Греция долго считала своими подданными многих этнических греков — граждан СССР, что влекло бипатризм и санкции по отношению к ним со стороны И. Сталина. Германия 19 мая 1943 г. приняла Положение о предоставлении немецкого гражданства лицам, внесенным в Список немецкого народа Украины. Согласно этому акту, все жившие на территории Украины на 21 июня 1941 г. немцы, включая депортированных позже в иные регионы СССР, коллективно приобретали немецкое гражданство. Эти нормы восприняты и в учитываемом при реализации избирательных прав граждан ЕС Законе ФРГ «Об урегулирова-

нии вопросов гражданства» от 22 февраля 1955 г. [32], что усилило бипатризм (ГДР данный акт не применяла, устраняя бипатризм).

Отдельные допускавшие бипатризм договоры СССР и капиталистических стран были исключениями из общепринятой практики. Таким был Договор от 14 июля 1967 г. между СССР и Канадой по некоторым консульским вопросам. В нем закреплялось обязательство Канады не препятствовать выезду советских граждан, посещающих Канаду с паспортом СССР, но обладающих гражданством Канады, прибывших в нее с этим паспортом и канадской визой, лишь на том основании, что вопрос о их гражданстве по-разному толкуется правительствами, считающими их своими гражданами. Подобные обязательства взял на себя и СССР. Стороны допустили возможность дипломатической и консульской защиты таких лиц при их аресте или задержании с рассмотрением заявлений представителей дипломатической миссии (консульства) без промедления и в духе благожелательности, но на основе национального законодательства [см.: 19]. В то же время и США в>Note Государственного департамента Посольству СССР от 31 мая 1979 г., признав наличие множества случаев и проблем взаимного бипатризма, не предлагали его устранять [35]. Вследствие этого договоры СССР не устранили бипатризм.

Многие бывшие союзные республики пытаются сохранить имевшийся в СССР бипатризм, облегчая интеграцию на постсоветском пространстве своих граждан, а также устанавливая на основе биполизма новые отношения со странами, не входившими в состав СССР. Правда, отдельные республики пришли к этому после долгого периода отрицания бипатризма как такового (Армения), причем часть республик пыталась устранить бипатризм договорным путем (Грузия, Украина), одновременно развивая его с другими странами на основе национального права (Грузия с началом президентства М. Саакашвили).

Бипатризм как специфический правовой институт имеет благоприятные и неблагоприятные последствия. Анализ практики многих стран, в том числе Латинской Америки, Великобритании, Германии и Франции, показывает, что неконтролируемое развитие биполизма угрожает нестабильностью. В целях предотвращения неблагоприятных последствий, исключения конфликта суверенитетов ряд государств вводят ограничения в сфере бипатризма, конституционно закрепляя механизмы ограничения участия биполидов в политической жизни, занятия ими важных политических должностей (Болгария, Индия, Мексика, Португалия, Россия), а также устанавливая барьеры для реализации прав бипатридов и в иных жизненно важных сферах. Однако правомерность применения многих ограничений следует поставить под сомнение, в том числе с точки зрения основных норм Европейской конвенции о гражданстве 1997 г.

[23, с. 1021—1030], поскольку они влекут неравноправие граждан. Пределы таких ограничений требуют изучения в свете развития прав человека и иногда становятся предметом рассмотрения международных судебных инстанций [13].

Для решения вопросов бипатризма государства используют, как правило, два основных принципа: равенство и эффективное (преобладающее) гражданство. Первый принцип позволяет бипатриду признаваться гражданином всех стран гражданства и реализовывать в них все права и обязанности. Второй принцип заключается в том, что бипатрид должен реализовывать права и обязанности гражданства только в одной стране, например государстве домицилия. Указанные принципы трудно признать справедливыми. Применение принципа эффективно-гражданства судами можно расценивать как вмешательство во внутренние дела и нарушение суверенитета, учитывая дискреционность содержания и использования принципа «эффективное гражданство». Соблюдение принципа равенства влечет неудобства при необходимости исключить ссылки на одно из гражданств для предотвращения одновременного предъявления противоречивых требований стран гражданства к бипатриду. Известны и другие правила, в том числе признание приоритета прав военных властей одной из стран над консульской юрисдикцией.

Многие страны запрещают любые ссылки на обладание их гражданами иными гражданствами. Однако эти запреты не ликвидируют биполизм и фактически основаны на непризнании прав человека на выбор гражданства, не говоря уже о сохранении связи со странами, которые он считает для себя родными (особенно при распаде государств и иных территориальных изменениях). Россия, Польша формируют новые нормы, решающие вопросы бипатризма с признанием выполнения биполидом обязанности в одной из стран гражданства исполнения такой же обязанности в иной стране гражданства, выбор применимого права бипатридом. Вместе с тем, национальные нормы не универсальны и не исключают возможности конфликтов в третьих странах, поэтому при регламентации биполизма приоритет следует отдавать договорному закреплению необходимых норм в международных договорах.

Относительно реализации избирательных прав бипатрида следует указать, что при скрытом (нерегулируемом и запрещаемом) биполизме бипатрид имеет возможность реализации этих прав почти во всех странах гражданства, что может создавать угрозы национальной безопасности. При регулировании данных прав в случаях легального (признаваемого сторонами гражданства) биполизма этот процесс может быть сделан прозрачным, предсказуемым и регулируемым правом с минимизацией возможных угроз. Договорная практика и законы ряда стран свидетельствуют о наличии двух путей регламентации указанного вопроса: ограничение прав бипатрида в

одной или нескольких странах гражданства (Армения, Бразилия, Болгария, Индия) и закрепление равных прав биполида в странах гражданства (Франция, частично Испания). В первом случае бипатриду часто запрещается реализация активного избирательного права (Болгария, Индия). В Испании допускается реализация политических прав в одной стране гражданства (Соглашение о двугражданстве между Испанией и Боливией от 12 октября 1961 г.) [30] или обеих странах гражданств (Соглашение о двойном гражданстве между Доминиканской Республикой и Испанией от 15 марта 1968 г. [31]), или в одной из них. Россия придерживается аналогичных норм в национальном и международном праве.

Испания наряду с договорами о двойном гражданстве заключила ряд международных договоров о предоставлении политических прав на муниципальном уровне не только бипатридам, но и лицам с одним гражданством, что можно квалифицировать как ограниченный квазибипатризм, поскольку лица с одним гражданством в данной ситуации почти полностью приравниваются к биполидам, имея ограничения только в области выборов в центральные органы и иногда — в части несения военной службы. Как правило, эти договоры заключаются в комплексе с договорами об экономическом, техническом, правовом и политическом сотрудничестве и не исключают ранее сложившегося и регламентированного бипатризма. Так, договор с Чили гарантирует гражданам обеих стран наряду с другими правами право голоса на муниципальных выборах в стране проживания, гражданства которой они не имеют. Подобные договоры Испания имеет также с Аргентиной, Данией, Нидерландами. Такой опыт представляется полезным для бывших республик СССР, в частности Беларуси, при развитии биполизма, причем не только в отношениях с Россией в рамках интеграции (близкие права предоставляет гражданство Союзного государства, отличаясь от квазибипатризма тем, что новое гражданство интеграционной структуры влечет наделение ее граждан соответствующими правами), но и другими странами.

Особое значение бипатризм приобретает в Содружестве наций, в рамках которого Великобритания предоставила избирательные права гражданам отдельных стран Содружества, прежде всего Ирландии. Иные страны Содружества также зачастую предоставляют аналогичные права подданным Великобритании (Австралия, Мальта). В условиях современной демократии наделение политическими правами биполидов и квазибипатридов представляется допустимым, если такие лица интегрированы в общество наряду с иными гражданами, обеспечивают защиту страны, платят налоги.

Многие страны, особенно члены ЕС, широко используют институт бипатризма для решения вопросов, связанных с местным самоуправлени-

ем, что развивается правами, предоставленными особым видом бипатризма в рамках межгосударственного образования — гражданством ЕС как международной организации. В рамках данного гражданства, в отличие от правил Конвенции Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 1992 г. [23, с. 1104], граждане ЕС наряду с участием в муниципальных выборах (активное и пассивное избирательное право на выборах в органы местного управления и самоуправления) на территории стран — членов ЕС, в которых они живут, наделены также правом участия в выборах депутатов Европарламента, в том числе за пределами страны национального гражданства. Этот подход позволяет облегчить адаптацию мигрантов в новых странах в рамках ЕС, создавая условия для привлечения инвестиций, рабочей силы.

В Избирательном кодексе Республики Беларусь пока только для граждан России на основе международных норм предусмотрено право их участия в местных выборах наряду с гражданами Беларуси [14]. Данная норма является исключением из общего правила статьи 64 Конституции Республики Беларусь, согласно которой всеобщность выборов лиц, избираемых на государственные должности народом, заключается в том, что право избирать имеют совершеннолетние граждане Республики Беларусь. Учитывая демографические потребности республики, нормы Конвенции Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, документов ООН и Конгресса местных и региональных властей Европы по данной проблеме [15], целесообразно рассмотреть вопрос о наделении в перспективе не только бипатридов, но и лиц, не являющихся гражданами Беларуси, в том числе лиц без гражданства, правами участия в местных референдумах и местных опросах населения. Этот подход мог бы способствовать развитию не только традиционных миграционных, но и интеграционных процессов в Беларуси, Украине и других странах со сходными духовными основами. В рамках международного права данный подход соответствует правовым традициям и был положительно апробирован в условиях СССР, где имелся межфедеральный бипатризм — гражданин каждой союзной республики обладал всеми правами и обязанностями граждан республики проживания.

Оправданно уделить внимание расширению полномочий органов местного управления и самоуправления, проведению местных референдумов консультационного характера (с корректировкой законодательства) в целях формирования предварительных рекомендаций о возможности принятия в гражданство претендующих на него лиц. Следует отметить, что до начала массовых сталинских репрессий местные органы решали вопросы приема в гражданство. В настоящее время в ряде стран местные жители играют доминирующую роль в решении вопросов о том, кто из проживающих на соответ-

ствующих территориях иностранцев имеет право на гражданство. Этим усиливается роль местной демократии и повышается ответственность иностранцев за качество интеграции в местном социуме, что способствует общему благу.

С точки зрения дипломатической и консульской защиты лица, обладающего гражданствами нескольких стран, международных организаций, следует различать конфликты между субъектами права, предоставившими свои гражданства бипатриду (конфликт между поставителями гражданства), по вопросам обеспечения соответствующей защиты бипатрида и конфликты в отношениях между субъектами международного права, предоставившими гражданство бипатриду, и третьими субъектами международного права.

Вопрос о правомерности осуществления защиты бипатрида решается в международно-правовой практике неоднозначно. Как правило, государства предоставляют дипломатическую и консульскую защиту бипатридам, поскольку многие страны не признают принадлежности бипатрида к гражданствам иных государств. Этот подход также основан на классической точке зрения (Т. Джефферсон и др.) об обязанности государства по защите своих граждан как условии наличия гражданства [10, с. 30]. Однако указанные правила не получили всеобщего признания. Так, Гаагской конвенцией о некоторых вопросах, связанных с коллизией законов о гражданстве, от 12 апреля 1930 г. (подписана Великобританией, Польшей и др.) государству запрещено предоставлять дипломатическую защиту своим гражданам в отношении страны, гражданами которой они также являются [37, р. 257]. Хотя эта позиция вызвана стремлением предотвратить конфликт суверенитетов, она исходит из невозможности человека противостоять суверенитету страны гражданства и реализации своих полномочий другой страной гражданства, что предстает недостаточным обоснованным. Полагаем, что такой подход не учитывает приоритетности защиты прав человека. Отход от названной нормы Конвенции допускался и в практике СССР: в договоре с Канадой по некоторым консульским вопросам, заключенном путем обмена письмами 14 июля 1967 г., закреплялись условия дипломатической защиты бипатрида от страны гражданства. При этом СССР не подписал Конвенцию от 12 апреля 1930 г., а Канада прекратила в ней участие.

В выработанной Советом Европы при участии Беларуси Европейской конвенции о гражданстве от 6 ноября 1997 г. вопрос о защите бипатридов намеренно оставлен нерешенным. В ней указывается, что ее предписания не затрагивают норм международного права, касающихся дипломатической и консульской защиты бипатридов [23, с. 1025]. Члены ЕС, включая участников названной Конвенции 1930 г., согласились на совместную дипломатическую защиту своих граждан, закрепив правила об этом в Договоре о Европейском союзе 1992 г. [9] и Лиссабонском до-

говоре 2007 г. [36]. Аналогично в статье 15 Договора о создании Союзного государства установлена защита лиц с интеграционным гражданством Беларуси и России [22].

Однако на универсальном и региональном уровнях указанный вопрос не урегулирован. При подготовке проектов статей о дипломатической защите вопрос биполизма вызвал в Комиссии международного права ООН наибольшие дискуссии из-за попытки применить принцип эффективного гражданства (бипатрид должен был признаваться гражданином той страны, с которой наиболее тесно был связан). В итоге в 2000 г. этой Комиссией признана возможность неадекватных последствий и злоупотреблений в ходе применения названного принципа. С 2003 г. данная Комиссия предлагает следующие способы дипломатической защиты бипатридов: 1) страна гражданства может осуществлять дипломатическую защиту лиц с двойным и множественным гражданством против стран, гражданств которых бипатрид не имеет; 2) страны гражданства биполида могут защищать его совместно; 3) страна гражданства не вправе защищать бипатрида от страны его иного гражданства, если гражданство первой не признано преобладающим на дату причинения вреда или официального предъявления требования о защите [11]. Соглашаясь с обоснованностью первых двух способов, полагаем, что выявленные недостатки принципа эффективного гражданства, используемого при третьем способе, требуют разработки новых мер. Так, для применения третьего способа стороны еще до начала защиты бипатрида должны решить сложные вопросы о том, с кем из них в большей связи находится защищаемый: с применяющим санкции государством либо требующим их отмены; в какой период эта связь имела место. Однако при решении таких вопросов может отпасть необходимость защиты бипатрида.

Следует отметить, что в уголовном и административном праве, уголовном и административном процессе, законодательстве об исполнении наказаний почти не учитываются возможности бипатризма у привлекаемых к ответственности лиц. Это влечет нарушение прав всех сторон и невозможность адекватного реагирования на правонарушения, квалификация которых непосредственно связана с гражданством, включая наемничество. Такая ситуация характерна для большинства стран. К числу исключений можно отнести Европейскую конвенцию о выдаче от 13 декабря 1957 г., закрепившую правила выдачи бипатрида (п. 1 ст. 6) [12], Уголовный кодекс Польши (пар. 3 ст. 141), исключивший уголовную ответственность ее гражданина, имеющего и другие гражданства, за принятие на себя военных обязанностей в иноземной армии или военной организации без согласия компетентного органа (правда, если бипатрид проживает на территории страны другого гражданства, где и проходит военную службу) [26, с. 120]. В зако-

нодательстве ряда стран ранее предусматривалась уголовная ответственность за наличие бипатризма, что иногда влекло вооруженные конфликты [8]. При уголовном преследовании бипатридов — должностных лиц (депутатов, дипломатов, служащих международных организаций и др.) проблема усложняется. Она решается ситуационно, с учетом того, имеет ли бипатрид гражданство страны пребывания (обычно применяется принцип эффективного гражданства). Полагаем, что данная проблема также требует безотлагательного решения в международном и национальном праве.

Следует отметить, что многие государства почти не заключают договоры, касающиеся прохождения гражданской службы, отдавая приоритет вопросам исполнения военных обязанностей бипатрида как вызывающим наиболее острые споры. Однако в теории и правоприменительной практике преобладает ошибочный подход к тому, что прохождение гражданской и военной службы в интересах иностранного государства автоматически влечет изменение гражданства, что часто ведет к запретам на осуществление таких прав и обязанностей. При этом в национальном праве отдельных стран (например, Германии как члена ЕС) с учетом международных обязательств по обеспечению равных прав в рамках гражданства ЕС закрепляются нормы о взаимном допуске к государственной гражданской службе граждан этой международной организации с зачетом показателей служебной карьеры в иной стране гражданства ЕС. По сути это рецепция общих правил прохождения военной службы, предусмотренных международными договорами Германии и ряда иных стран о военной службе бипатридов. Полагаем оправданным учет такого опыта в рамках интеграционных объединений бывшего СССР.

Принимая во внимание эффективность использования бипатридов в ходе прошлых мировых войн, многие государства создали развернутую систему договоров о военной службе таких лиц. Исходя из этого полагаем оправданным использование данного опыта Беларусью и развитие ее договорной базы. Однако в таких договорах игнорируется наличие гражданств межгосударственных образований, их вооруженных сил и обычно регулируются вопросы простого двугражданства [7]. Общее международно-правовое признание принципа несения военной службы гражданами страны соответствующих вооруженных сил порождает ряд правовых проблем вследствие возникновения вопросов, касающихся множественной лояльности бипатридов. Полагаем, что обеспечение безопасности может быть усилено продуманной политикой расширения бипатризма и регулирования военной службы биполидов и связанных с ними вопросов на основе известных методов решения вопросов бипатризма в условиях прохождения военной службы. В связи с этим представляется обоснованным увеличение числа договоров о военной

(схожей и (или) связанной с ней) службе биполидов с определением в них общих правил, учитывающих пол, защиту прав женщин и детей, права семьи бипатрида, правила мобилизации. В международном и национальном праве также целесообразно закрепить нормы, позволяющие биполиду не исполнять обязанности, причиняющие вред странам его гражданства.

Исходя из исторического опыта формирования интеграционных структур, можно сделать вывод о том, что реализация проектов развития Союзного государства с усилением внутренних миграционных потоков в рамках данного международно-правового образования неизбежно повлечет необходимость решения проблемы призыва на военную службу граждан Союзного государства, проживающих вне страны своего основного гражданства. В связи с этим целесообразно учитывать опыт Беларуси и иных стран, а также создание новых норм права на основе задач интеграции и развития оборонительных структур.

С учетом опыта УССР 1927 г. по вопросам регламентации административных отношений, включая вопросы гражданства в рамках межфедерального биполизма в СССР [4], представляется оправданной подготовка в Республике Беларусь кодифицированного нормативного правового акта по вопросам государственного управления. Данный акт позволил бы обеспечить взаимосвязанную комплексную регламентацию вопросов военной и иных разновидностей государственной службы, когда наряду с вопросами взаимоотношений граждан и государства, в том числе при осуществлении административных процедур, рассмотрения обращений граждан и организаций также отражались бы вопросы гражданства, включая особенности взаимоотношений сторон гражданства при множественном гражданстве.

Принимая во внимание отказ ряда стран ЕС от обязательной военной службы (Германия, Франция), а также с точки зрения повышения инвестиционной привлекательности Беларуси, можно предположить, что потенциальных инвесторов в настоящее время больше будут интересовать вопросы дополнительных гарантий в коммерческой сфере и исполнения такой конституционной обязанности, как уплата налогов, сборов и пошлин. Как правило, бипатриды в силу признания за ними национального статуса в нескольких государствах имеют преимущества в ведении коммерческой деятельности, что позволяет им варьировать свои отношения с национальными властями, выбирая оптимальный режим ведения бизнеса. В связи с этим возникает вопрос об исключении злоупотребления правами биполида.

Регламентация налоговых прав и обязанностей бипатрида требуется также для устранения одновременного притязания на него нескольких стран, включая те, гражданином которых он не является, а также в случае, если биполид затруд-

няется в выборе страны реализации своих прав и обязанностей. В основу уплаты налоговых платежей могут быть положены различные правила (с дифференциацией платежей): место проживания, место нахождения имущества, ведение хозяйственной деятельности, защиты прав и др., включая цели политической интеграции. Однако и при использовании этих общих принципов вопрос налогообложения бипатрида может быть не решен даже методом регулируемого развития биполизма, если не учитывается мнение бипатрида или его родственников, опекунов, попечителей. Создание в странах ЕС и бывшего СССР интеграционных структур может снизить число проблем биполизма, включая вопросы налогообложения. В отношении стран, с которыми тесные интеграционные связи нельзя установить, в национальном праве и международных договорах следует закрепить нормы о налогообложении бипатридов. Для Беларуси возможно включение в договоры об избежании двойного налогообложения использовавшихся в СССР норм об индивидуальном решении вопросов биполидов, что позволит уменьшить конфликты в этой сфере.

Регламентация вопросов налогообложения будет способствовать решению иных экономических вопросов, в том числе связанных с нехваткой трудовых ресурсов, а также вопросов безопасности и управления. Исходя из этого регулируемый в рамках международного права институт биполизма должен активнее использоваться в странах СНГ. Развитие данного института возможно при более широком освещении его достоинств и недостатков, их анализе и разработке соответствующих правовых норм. Представляется, что при определении политики в сфере трудовых ресурсов и инвестиций с применением института бипатризма необходим осторожный и взвешенный подход, требующий учета не всегда благоприятных последствий бесконтрольного роста биполизма, сопровождающегося угрозами зависимости национальной экономики от иностранного влияния и неэффективностью принятия мер в отношении бипатридов-люмпенов. Договоры, направленные лишь на устранение бипатризма, не решили указанные проблемы. Обеспечить требуемый современной экономикой обмен капиталами, услугами, рабочей силой, имеющей тесную связь с национальной экономикой и государствами — участниками взаимных экономических отношений, а также контроль этих процессов возможно путем совершенствования правового регулирования данного института.

Политика развитых государств по распространению биполизма и регулированию его проблем в целях усиления интеграции, решения военно-стратегических, экономических вопросов и проблем, включая нехватку трудовых ресурсов и инвестиций, позволяет поставить вопрос о формировании в международном праве отрицавшегося ранее права на многогражданство. Оно представляет собой как право человека иметь несколько

гражданств, так и право формирующих гражданства субъектов права считать лицо имеющим их гражданства. Право на бипатризм наиболее полно обеспечивает соблюдение интересов бипатридов, государств и иногда трансформируется в обязанность. Это право может ограничиваться, как и другие права, но его целенаправленная регламентация позволит обеспечить баланс интересов государств и их граждан.

В целях защиты государственного суверенитета и прав человека необходимо заблаговременно закреплять в международном и национальном праве нормы, направленные на устранение или смягчение негативных последствий многогражданства, связанных с избирательными правами, государственной службой, налогообложением, ответственностью и др. Специальных решений требуют также вопросы социальной защиты бипатридов, основой которых может служить имеющаяся практика регламентации бипатризма. Ранее принимавшиеся на национально-правовом и международно-правовом уровнях меры отли-

чаются разнообразием и во многом зависят от политических, военно-стратегических, экономических интересов соответствующих стран и их объединений. Однако ряд ранее выработанных решений, включая императивные правила определения места исполнения прав биполида, нуждается в совершенствовании с учетом развития права на бипатризм.

Предпочтительно, чтобы условия реализации прав и обязанностей гражданства выбирались биполидом, а при отсутствии такой возможности определялись международным правом. Кодификация норм международного права в сфере, исследуемой в настоящей статье, может стать эффективным правовым способом урегулирования его проблем при закреплении в рамках универсального договора гармонизированных прав военной и иной государственной службы, налогообложения биполидов, решения иных вопросов их правового статуса, учитывающих добровольный выбор бипатридом страны осуществления прав и обязанностей.

Литература

1. Аб прававой пазіцыі Канстытуцыйнага Суда адносна выкарыстоўваемага ў артыкуле 80 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь паняцця «грамадзянін Рэспублікі Беларусь па нараджэнню»: рашэнне Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь, 19 чэрв. 2001 г., № P121/2001 // Звязда. — 2001. — 26 чэрв. — С. 6.
2. Бек, У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия / У. Бек; пер. с нем. А. Б. Григорьева, В. Д. Седельника; посл. В. Г. Федотовой, Н. Н. Федотовой. — М.: Прогресс-Традиция; Издат. дом «Территория будущего», 2007. — 464 с.
3. Белов, А. В. Международно-правовые аспекты двойного гражданства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / А. В. Белов; Санкт-Петербург. гос. ун-т. — СПб., 2002. — 23 с.
4. Власов, В. А. Административный кодекс / А. В. Власов [Электронный ресурс] // Яндекс. Словари. — Режим доступа: <<http://slovari.yandex.ru/~книги/БСЭ/Административный%20кодекс/>>. — Дата доступа: 25.03.2011.
5. Гессен, В. М. Подданство, его установление и прекращение. Т. 1 / В. М. Гессен. — СПб.: Тип. Правда, 1909. — 458 с.
6. Гражданский кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г.: одобрен Советом Респ. 19 нояб. 1998 г.: текст Кодекса по состоянию на 1 февраля 2011 г. [Электронный ресурс] // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.
7. Григорьев, А. А. Проблемы регулирования военной службы в рамках множественного гражданства: сравнительно-правовой анализ / А. А. Григорьев // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2002. — № 3. — С. 13 — 22.
8. Григорьев, А. А. Уголовное преследование и ответственность в свете права на множественное гражданство / А. А. Григорьев // Информ. науч.-метод. бюл. Комитета исполнения наказаний при МВД Респ. Беларусь. — 2001. — № 9 — С. 57 — 62.
9. Дагавор аб Еўрапейскім саюзе. — Мінск: Белфранс, 1998. — 214 с.
10. Джефферсон, Т. Автобиография. Заметки о штате Виргиния / Т. Джефферсон. — Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1990. — 316 с.
11. Доклад Комиссии международного права ООН. Пятьдесят пятая сессия (5 мая — 6 июня и 7 июля — 8 августа 2003 года). — Нью-Йорк: ООН, 2003. — 260 с.
12. Европейская конвенция о выдаче [совершено в Париже 13 декабря 1957 г.] // Бюл. междунар. договоров. — 2000. — № 9. — С. 19—30.
13. Европейский суд по правам человека. Танасе и Киртоакэ против Молдавии: постановление от 18 нояб. 2008 г.: вынесено IV Секцией = Tanase and Chirtoaca v. Moldova, № 7/08 / Европейский суд по правам человека // Бюл. Европейского суда по правам человека. — 2009. — № 3. — С. 44—47.
14. Избирательный кодекс Республики Беларусь, 11 февр. 2000 г., 370-3: текст Кодекса по состоянию на 1 февраля 2011 г. [Электронный ресурс] // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.
15. Конгресс местных и региональных властей Европы [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
16. Конституция Республики Беларусь 1994 года: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. — Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2006. — 64 с.
17. Международная миграция и развитие: доклад Генерального секретаря ООН на шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи ООН: док. ООН А/60/871. — Нью-Йорк: ООН, 2006. — 107 с.
18. Международное право: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Б. М. Ашавский [и др.]; под ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко. — М.: Омега-Л, 2006. — 832 с.
19. Обмен письмами между Чрезвычайным и полномочным послом Канады в СССР и заместителем Министра иностранных дел СССР по некоторым консульским вопросам 14 июля 1967 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами: в 45 вып. — Вып. 25. — М.: Междунар. отношения, 1972. — С. 78—80.
20. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2010. — № 276. — 1/12080.
21. Оппенгейм, Л. Международное право: в 2 т. Т. 1, полумтом 2 / Л. Оппенгейм; пер. с англ. А. Н. Ивенского, И. Я. Левина, И. А. Моро; под ред. С. Б. Крылова. — М.: Изд-во иностр. лит., 1949. — 548 с.
22. О ратификации Договора о создании Союзного государства: Закон Респ. Беларусь, 24 дек. 1999 г., № 343-3 // Ведымастці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. — 2000. — № 1-2. — Ст. 1.

23. Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. В. В. Щербов. — Минск: Белфранс, 1999. — 1146 с.
24. Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства [совершено в г. Москве, 26 февр. 1999 г.] // Ведомости Нац. сходу Рэсп. Беларусь. — 2000. — № 1-2. — Ст. 11.
25. Стенограмма слова Святейшего Патриарха на торжественном акте во Дворце Республики, 25 сент. 2009 г. [Электронный ресурс] // Официальный портал Белорусской Православной Церкви. — Режим доступа: <<http://www.church.by/resource/Dir0301/Dir0302/Page2490.html>>. — Дата доступа: 28.09.2009.
26. Уголовный кодекс Республики Польша / науч. ред. А. И. Лукашов, Н. Ф. Кузнецова; пер. с польск. Д. А. Барилевич. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. — 234 с.
27. Фердросс, А. Международное право / А. Фердросс; пер. с нем. Р. М. Карышкиной, Ф. А. Кублицкого; под ред. Г. И. Тункина. — М.: Изд-во иностр. лит., 1959. — 652 с.
28. Чудаков, М. Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. пособие / М. Ф. Чудаков. — Минск: Новое знание, 2001. — 576 с.
29. Чуприс, О. И. Гражданство детей в странах Содружества Независимых Государств (сравнительно-правовой аспект) / О. И. Чуприс // Веснік Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. — 1998. — № 1. — С. 77–82.
30. Agreement on dual nationality between Spain and Bolivia. Signed at La Paz on 12 October 1961 // United Nations Treaty Series. — Vol. 954. — New York, 1974. — P. 383–385.
31. Agreement on dual nationality between the Dominican Republic and Spain. Signed at Santo Domingo on 15 March 1968 // Ibid. — Vol. 724. — New York, 1970. — P. 22–28.
32. Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit 22.02.1955 // Bundesgesetzblatt. — 1955. — N 6. — S. 65–68.
33. Masing, J. Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration / J. Masing. — Tübingen: Mohr Siebeck, 2001. — 86 s.
34. Miculca, V. First report on state succession and its impact on the nationality of natural and legal persons / V. Miculca. — Strasbourg, 1995. — 39 p.
35. Nationality. Dual Nationality — United States-Soviet Union // The Am. J. of Int. Law. — 1979. — Vol. 73, N 4. — P. 678.
36. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community / Conference of the representatives of the governments of the member states. — Brussels, 2007. — 287 p.
37. Weis, P. Nationality and Statelessness in International Law / P. Weis. — Maryland: Sijthoff&Noordhoff, 1979. — 382 p.

«Особенности реализации прав и обязанностей публично-правового характера лицами с множественным гражданством» (Алексей Григорьев)

Статья посвящена наиболее сложным вопросам реализации прав и обязанностей публично-правового характера лицами с множественным гражданством, в том числе в сферах избирательного права, дипломатической и консульской защиты, налогообложения, военной службы. Автором предлагаются меры по совершенствованию регулирования данных отношений в законодательстве Республики Беларусь.

В частности, автор предлагает отказаться от принципов равенства и эффективного гражданства с выработкой новых правил в этой сфере. По мнению автора, базовым должен стать принцип добровольного выбора гражданином государства, права и обязанности гражданства которого станут доминирующими при реализации его прав и обязанностей при конфликте законов о гражданстве.

При этом автор предлагает развитие и кодификацию норм о правах и обязанностях лиц с множественным гражданством в условиях формирования права на множественное гражданство.

«Specific Features of Realisation of Public Rights and Duties of Multiple Nationals» (Alexey Grigoriev)

The article is devoted to the most difficult questions of realisation of public rights and duties of multiple nationals, including those in election law, diplomatic or consular protection, taxation, military legislation. The author recommends some measures for improving the above-mentioned relations in the legislation of the Republic of Belarus.

In particular, the author proposes to abandon the principles of equality and effective nationality and to formulate new rules in this field. According to the author there should be the basic principle of citizens' voluntary choice of the state, the rights and duties of citizenship of which will become dominant in the realisation of their rights and responsibilities in case of a conflict of nationality laws.

The author proposes the development and codification of the rights and obligations of multiple nationals within the formation of the right to multiple nationality.

Статья поступила в редакцию в марте 2011 г.