

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА ДВОЙНОГО (МНОЖЕСТВЕННОГО) ГРАЖДАНСТВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Б.А. Исаков – преподаватель

Рассмотрены проблемы реализации института двойного гражданства в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: право на гражданство; современные причины возникновения двойного гражданства.

Право на гражданство – одно из основных прав, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека. Оно прошло естественный и закономерный путь своего развития от трактовки как исключения из правил о гражданстве до установления обычной правовой нормы и ее трансформации в договорную. Исторически множественное гражданство возникло почти одновременно с появлением гражданства. Регламентация вопросов множественного гражданства известна еще в Древней Греции. Довольно интересна переписка македонского царя Филиппа V с городом Лариса: “Царь пишет, что ему доложили, что «ваш город из-за войн нуждается во многих жителях» поэтому он предполагает даровать право гражданства про-

живающим в городе фессалийцам – «это будет полезно и мне и городу и земля будет лучше обрабатываться»”.

В средние века, когда главы государства зачастую своих подданных фактически приравнивали к рабам, когда права личности практически отрицались, говорить о возможности двуподданства было невозможно. Но в связи с рядом продолжительных войн, происходивших в этот период, возникали ситуации оккупации и прекращения существования независимого государства, при которой гражданин не отказался от гражданства своего государства, но оккупировавшие власти уже признают этого человека своим подданным. Такое положение временно порождает своеобразный бипатризм.

Даже в конце XIX века в Российской Империи всевластная монархия не смогла исключить двуподданства, несмотря на его непризнание во многих случаях. Однако иногда Российская Империя санкционировала ограниченное двуподданство. В ряде вошедших в состав империи государств подданный Российского императора (например, житель Царства Польского) мог обладать своеобразным двуподданством, имевшим свои особенности правового регулирования.

Современная систематическая международно-правовая регламентация двуподданства начинается с 1868 г. с началом заключения США серии международных договоров, известных как Банкрофтовы договоры. Они получили такое наименование по фамилии посла США в Берлине, считающегося инициатором их заключения. По окончании Первой мировой войны бипатризм не уменьшился, а даже усилился вследствие создания новых государств, массовых перемещениях населения, установления нового миропорядка. СССР вышел на позиции регулирования бипатризма, в соответствии с которыми это явление не устранялось абсолютно, однако посредством национального законодательства и международных договоров создавались определенные препятствия для его существования. Основным методом политики оставалось сокращение числа случаев бипатризма и изменение правового статуса бипатридов путем выбора одного из гражданств¹.

Современными же причинами возникновения двойного гражданства являются территориальные изменения, миграция населения, расхождения законодательства государств о порядке приобретения и утраты гражданства, при коллизиях принципов “право крови” и “право почвы”, а также при заключении брака, когда государство жены сохраняет ей гражданство, а государство мужа предоставляет ей гражданство. Двойное гражданство рассматривается как благо, но оно может доставить и определенные неприятности. В связи с чем каждый человек должен взвесить все преимущества и недостатки двойного гражданства, ведь, выбор всегда существует. В разных странах отношение к двойному гражданству различное, как и различные формы обращения с просьбой о предоставлении двойного гражданства. Например, в Австралии

¹ Григорьев А. К вопросу формирования права на множественное гражданство // Международное право и международные отношения, 2001. – №2. – С. 43.

паспорт человека может быть аннулирован, если выясняется, что этот человек активно стремится получить паспорт другой страны. В Европе же нет единого подхода к данному вопросу. Ирландия признает двойное гражданство, в Германии необходимо выполнить определенные условия. В Голландии власти двойного гражданства не замечают, давая молчаливое согласие. Швейцария ведет себя в этом вопросе несколько странно: швейцарский гражданин может приобрести паспорт другой страны, но обратное невозможно². В ст. 11 Конституции Испании предусмотрено, что испанцы могут натурализоваться в испаноязычных латиноамериканских странах или государствах, имеющих особые связи с Испанией, без утраты испанского гражданства, даже если законодательство этих государств не признает за своими гражданами такого права³. В статье 62 Конституции Российской Федерации указано:

1. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

2. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации⁴.

Как мы видим из этих примеров, каждое государство самостоятельно, исходя исключительно из собственных интересов, определяет решение данного вопроса. Допущение двойного гражданства для своих граждан лишь в виде исключения или по международному договору в целом соответствует стремлению к предотвращению двойного гражданства. Не противоречит нормам международного права и прямое запрещение двойного гражданства, если при этом не возникает состояния безгражданства. Однако запрещение двойного гражданства может создавать трудности, особенно в условиях распада единого прежде государства. Поэтому признание двойного гражданства хотя бы по определенным

² О'Нес Д. Как приобрести законным путем иностранный паспорт. – Нью-Йорк, 1995. – С. 34.

³ Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. – М., 1986. – С. 23.

⁴ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.

условиям выглядит более демократично, чем полный отказ от него.

Какова же политика Кыргызской Республики по данному вопросу? Известно, что проблеме миграционных потоков и тем более их юридического оформления долгое время не придавалось должное внимание. Хотя вопрос поднимался на различных уровнях. Только после 2000 года, когда о проблеме незаконной миграции заговорили страны, принимающие эти потоки, когда масштабы выезжающих стали угрожать серьезными рисками для Кыргызстана, государство задумалось о своих согражданах. Встал вопрос об условиях проживания кыргызстанцев. Прежде всего, это касалось проблемы правового статуса новоприбывших иммигрантов. В настоящее время кыргызская миграция имеет маятниковый, сезонный и возвратный характеры. Тем не менее, уже сейчас наметилась тенденция к оседанию в других странах, связанная с нестабильностью экономического и политического положения в стране, с более высоким уровнем жизни принимающих стран, а иногда просто с длительным пребыванием или привыканием. Существует риск перехода если не к доминированию, то к увеличению невозвратной миграции. В редакции Конституции Кыргызской Республики, принятой на референдуме 21 октября 2007 года в п. 3 ст. 20 установлено, что “За лицами, являющимися гражданами Кыргызской Республики, признается принадлежность к гражданству другого государства в соответствии с законами Кыргызской Республики и международными соглашениями Кыргызской Республики”.

Также были внесены соответствующие дополнения и изменения в закон о гражданстве. До внесения поправок в конституцию Комитет по миграции и занятости направил президенту К.С. Бакиеву предложение об автоматическом сохранении гражданства Кыргызстана в одностороннем порядке за теми, кто получает гражданство другой страны. По мнению комитета, такая инициатива не потребует формального введения института двойного гражданства, влекущего за собой большие обязательства, но позволит гражданам, выходящим из кыргызского гражданства, когда-нибудь вернуться в Кыргызстан. Как считают эксперты, автоматическое сохранение гражданства можно назвать введением двустороннего гражданства в одностороннем порядке. Но все-таки придется вносить в Конституцию соответствующие поправки и тогда появится необходимость согласования вопроса как с внутренним законодательством, так

и на межгосударственном уровне, ведь такая процедура потребует огромного числа согласований с другими странами. При этом также необходимо учесть условия всех международных конвенций, ранее подписанных Кыргызстаном. И в этом случае необходимо будет разработать проект двустороннего соглашения об урегулировании вопросов двойного гражданства. И затем определить, с каким государством следует его заключить и выразит ли это государство свое согласие.

Существует несколько вариантов разрешения данной проблемы:

1. Для двойного гражданства на двусторонней основе необходимо наличие соответствующих международных договоров между государством, гражданином которого он является (и где проживает), и государством, гражданство которого он собирается получить. Такие двусторонние соглашения регулируют правовую сторону вопроса и избавляют обладателей двух паспортов от многих неприятностей, к примеру, служба в двух армиях, вместо одной. Обычно подобные договоры заключаются между странами, являющимися долговременными партнерами. В мире насчитывается с десяток стран, которые имеют двусторонние соглашения о двойном гражданстве. Но, как показывает практика, соглашения эти в большей своей части не работают. Примером может служить подобное соглашение между Российской Федерацией, Таджикистаном и Туркменистаном. По инициативе туркменских властей при Сапармурате Ниязове оно было расторгнуто. Там все документы составлены безупречно, но есть один пункт, который тормозит работу всего соглашения. В нем сказано, что граждане Таджикистана имеют право на приобретение гражданства Туркменистана согласно действующему внутреннему положению о получении гражданства¹. Но, согласно этому положению, получить гражданство не проще, чем российское или какое-либо другое. Учитывая данный факт, нашему государству следует разработать такое двустороннее соглашение.

Министерством иностранных дел КР был разработан и направлен в МИД РФ проект Соглашения об урегулировании вопросов двойного гражданства, но российская сторона отложила рассмотрение данного вопроса на неопределенный срок, четко не аргументируя свой отказ.

¹ Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства от 23 декабря 1993 г.

2. Острота нынешней полемики о необходимости двойного гражданства в Кыргызстане, усугубляется обоснованными опасениями *принятия двойного гражданства не на основе двусторонних соглашений, а вообще с любой из стран де-факто.*

3. Сегодня в мире очень многие развитые и развивающиеся государства признают за своими гражданами право на обладание как двойным, так и *дополнительным гражданством* – если не де-юре, то де-факто.

Когда в законодательстве страны нет запретительных норм относительно приобретения гражданами второго гражданства, т.е., следуя принципу, “если не запрещено, то можно”, второе гражданство является абсолютно законной процедурой. Это означает, что иметь второй паспорт вполне легитимно. Однако такое оформление как раз и является одним из проявлений “правового вакуума”, когда государство игнорирует наличие второго паспорта у своих граждан. По мнению эксперта МИСИ при Президенте КР Эльмиры Ногойбаевой, на сегодняшний день для Кыргызстана наиболее актуальным является вариант, при котором граждане Кыргызстана имели бы возможность получения, помимо *основного* кыргызского, *дополнительное* гражданство той страны, куда в тот момент выехал, обосновался, временно проживает и ведет трудовую деятельность гражданин Кыргызстана.

Преимущества:

☞ преференции, которые получают наши граждане, получившие второй паспорт за рубежом: социальное обеспечение, право вести бизнес, покупать и оформлять имущество, недвижимость, доступ к ресурсам и т.д. Исключение составляют те страны, где двойное и более гражданство жестко ограничивается законодательством;

☞ если не приостановление, то возможно позже, при стабилизации обстановки в стране, возвращение кыргызстанцев на свою родину. Необходимо подчеркнуть, именно *кыргызстанцев*, а не только *этнических кыргызов*, как это предлагается отдельными псевдопатриотами;

☞ обеспечение беспрепятственного возвращения наших граждан из-за рубежа, без формальных препятствий и проволочек чиновничье-государственного аппарата. Долговременное отсутствие уже само по себе предполагает некоторые формальные затруднения;

☞ мощные инвестиции со стороны наших соотечественников, работающих за рубежом. Только в 2007 г. денежные переводы по банков-

ским каналам составили один млрд. долларов США, не учитывая наличные денежные средства, товары, автомобили, покупку недвижимости и т.д. Эта сумма превышает один годовой бюджет страны;

Недостатки: граждане, получившие второй паспорт, могут столкнуться с проблемами двойного налогообложения, необходимостью служить сразу в двух армиях; при нарушении закона или политическом преследовании другая страна не сможет защитить своего подданного, так как это может повлечь обвинение во вмешательстве во внутренние дела другого государства¹. По мнению Министра юстиции Марата Кайыпова двусторонние соглашения для Кыргызстана не приемлемы так как рядом с нами – Китай, в котором живет 1 миллиард 300 тысяч человек. Заключать с Китаем такой документ – смерти подобно! Тогда придет конец суверенитету Кыргызстана. Но здесь необходимо обратиться к Закону “О гражданстве Кыргызской Республики”, в ст. 22 которого говорится, что двойное гражданство не признается за гражданином приграничных с Кыргызстаном государств². Существует мнение о возможности легкодоступного политического манипулирования лицами с двойным гражданством, проживающими за пределами КР, например, при выборах президента, референдумах или при принятии иных политико-экономических вопросов. По данному вопросу также существуют ограничения в законе о гражданстве. Некоторые эксперты считают, что для трехмиллионного кыргызского этноса потеря даже двадцати процентов репродуктивной части может обернуться невосполнимой утратой языка, культуры, генофонда³. Здесь можно отметить, что граждане Кыргызстана, в поисках лучшей жизни выезжая в другие страны, вынуждены получать гражданство иностранного государства, при этом теряя гражданство Кыргызской Республики. Именно при такой ситуации происходит потеря репродуктивной части населения, при двойном же гражданстве есть шанс хоть на какую-то связь наших граждан с государством.

¹ *Ногойбаева Э.* Двойное гражданство – одно из наиболее прагматичных изменений для кыргызстанцев в новой редакции Конституции КР. – Бишкек, 2006.

² Закон “О гражданстве Кыргызской Республики” от 15 апреля 2007 г.

³ *Кыдыралиева В.* Двойное дно двойного гражданства для Кыргызстана // Общественный рейтинг (Киргизия). – 2006. – С. 34.