МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ ДВОЙНОГО ГРАЖДАНСТВА: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

ГАГЛОЕВ Олег Феликсович, руководитель Аппарата Правительства Республики Южная Осетия
Республика Южная Осетия, 100001, г. Цхинвал, просп. Алана Джиоева, 12
E-mail: oleg.gagloev@gmail.com

В статье рассматривается проблема международно-правового регулирования двойного гражданства в историческом аспекте.

Исследуется отношение к двойному гражданству в Древнем мире, когда появились зачатки международно-правового регулирования феномена двойного гражданства — греческие соглашения об эпигамии. Количество случаев двойного гражданства существенно возросло в результате освоения Нового света и появления там новых государств, когда граждане европейских стран стали одновременно гражданами вновь образованных государств. Подробно рассматривается первая попытка международного сообщества разрешить вопросы двойного гражданства путем принятия единого универсального акта на Гаагской конференции по кодификации международного права, прошедшей под эгидой Лиги Наций в 1930 г., а также на региональных саммитах в рамках работы седьмой Международной конференции американских государств в 1933 г. и Афро-азиатского консультативно-правового комитета в 1964 г. Проанализирована практика государств по двустороннему регулированию вопросов двойного гражданства. Отдельное внимание уделено политике Российской Федерации в отношении двойного гражданства.

Отмечено, что со временем отношение к двойному гражданству в науке международного права и практике стран мира стало намного терпимее и либеральнее. Приводятся примеры того, как с течением времени, с изменением политического режима в отдельно взятом государстве резко меняется политика страны в отношении феномена двойного гражданства.

В качестве действенного механизма регулирования феномена двойного гражданства, который бы оставался таковым без учета политики отдельных государств, автором предлагается принятие единого универсального рамочного международного правового акта, сопряженного с региональной кооперацией стран мира по географическому принципу.

Ключевые слова: двойное гражданство, гражданство, бипатриды.

Для цитирования: Гаглоев О. Ф. Международно-правовое развитие двойного гражданства: историко-правовой аспект // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 3. С. 115—129. DOI: 10.12737/jflcl.2020.022

INTERNATIONAL LEGAL DEVELOPMENT OF DUAL CITIZENSHIP: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

O. F. GAGLOEV, Staff of the Government of the Republic of South Ossetia, Tskhinval 100001, Republic of South Ossetia
E-mail: oleg.gagloev@gmail.com

The article is devoted to the study and analysis of the international legal development of dual citizenship regulation in the historical context up to the beginning of the XXI century. Special attention is paid to scientific approaches to the dual citizenship institution in various historical epochs.

The article reveals the attitude to dual citizenship in the Ancient world, when the first beginnings of international legal regulation of the phenomenon of dual citizenship appeared in the form of Greek agreements on epigamy. There was a significant increase in the number of cases of dual citizenship after the development of the New World and the emergence of new states, when European citizens who lived in the New World became simultaneously citizens of newly formed states. The author dwells in detail on the first attempt of the international community to resolve issues of dual citizenship by adopting a single universal act at the Hague Conference on the codification of international law, held under the auspices of the League of Nations in 1930, as well as on the results of regional summits in the framework of the seventh International conference of American States in 1933 and the Afro-Asian Legal Consultative Committee in 1964. The article analyzes the practice of states on bilateral regulation of issues of dual citizenship. Special attention is paid to the policy of the Russian Federation regarding dual citizenship.

It is noted that over time, the attitude to dual citizenship in the science of international law and the practice of countries around the world has become much more tolerant and liberal. Examples are given of how, over time, with the change of the political regime in a particular state, the country's policy towards the phenomenon of dual citizenship changes dramatically.

To sum up, the author suggests that as an effective mechanism for regulating the phenomenon of dual citizenship, which would remain so without taking into account the policies of individual States, the adoption of a single universal framework international legal act associated with regional cooperation of the world's countries on a geographical basis.

Keywords: dual citizenship, citizenship, bipatrides.

For citation: Gagloev O. F. International Legal Development of Dual Citizenship: Historical and Legal Aspect. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2020, no. 3, pp. 115—129. DOI: 10.12737/jflcl.2020.022 (In Russ.)

Среди населения любого государства выделяется категория граждан, к которой и наука международного права, и международно-правовая практика государств всегда относились настороженно. Такой категорией являются лица с двойным гражданством.

Феномен двойного гражданства очень долго не находил понимания у исследователей и потому не вписывался в традиционные концепции взаимоотношений личности и государства. Несмотря на относительно незначительное количество, случаи двойного гражданства в конце XIX — начале XX в. являлись объектом пристального внимания со стороны международного сообщества. Во-первых, лица с двойным гражданством являли собой источник межгосударственной напряженности в случаях, когда одно государство пыталось защитить своего гражданина от ущемления его прав со стороны другого государства, также считающего его своим гражданином. Во-вторых, возможный конфликт лояльности лиц с двойным гражданством представляет собой серьезную потенциальную угрозу во время международных конфликтов. Так, А. И. Ковлер отмечает, что «для принимающего государства лицо с двойным гражданством всегда будет гражданином с недостаточной лояльностью, впрочем, как и для государства происхождения — это особенно очевидно в отношении государств, чьи отношения не являются образцом добрососедства»¹.

На международном уровне начиная с XIX в. государства затратили существенные дипломатические усилия для устранения случаев двойного гражданства, что, несмотря на безуспешность таких усилий, свидетельствует о серьезной озабоченности государств этой проблемой.

Исторически существует несколько основных причин возникновения двойного гражданства. В первую очередь двойное гражданство, явилось следствием коллизий законодательства государств в вопросе приобретения гражданства по «праву почвы» или по «праву крови».

Кроме того, случаи двойного гражданства часто стали возникать при натурализации индивидов в новой стране проживания при юридической невозможности выхода из первоначального гражданства. В результате между страной происхождения и страной-реципиентом неизбежно возникала напряженность, которую удалось устранить только после признания в конце XIX в. права на экспатриацию, т. е. права индивида на выход из своего гражданства².

¹ Ковлер А. И. Двойное гражданство: панацея или ловушка? // Актуальные проблемы гражданства: матер. междунар. науч.-практ. конф. по проблемам гражданства. М., 1995. С. 119.

² Так, именно отсутствие права на экспатриацию стало причиной резкого роста количества лиц с двойным гражданством

Еще одна причина возникновения двойного гражданства — несомненное преимущество лиц с двойным гражданством поддерживать связи с двумя странами в качестве альтернативы. Так, в современном мире лицам с двойным гражданством значительно легче путешествовать, поскольку страны имеют разное количество и разный набор двусторонних соглашений о безвизовых поездках. Как отмечает Т. Я. Хабриева, согласно Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Туркменистана от 17 июля 1999 г. о взаимных поездках граждан «граждане государств-сторон, имеющие двойное гражданство, въезжают, выезжают и передвигаются по территории государств-сторон без виз по действительным национальным паспортам государства постоянного проживания и при наличии документа, подтверждающего гражданство государства другой стороны»³. Кроме того, на территорию любого государства легче въехать, имея гражданство данного государства, чем в качестве гражданина иностранного государства. Л. В. Андриченко полагает, что и институт гражданства может выступать в качестве стимула развития миграционных потоков⁴.

С развитием международных связей и процессов глобализации возрастает актуальность определения единого подхода государств к феномену двойного гражданства и формирования соответствующей нормативно-правовой базы. Мнение А. Биккелла⁵ о том, что вопросы гражданства перестали быть важной общественной проблемой, было верным и корректным в 1975 г., когда проводилось его исследование, но не сейчас. На наш взгляд, такое мнение во многом было обусловлено снижением миграционных процессов, а также подписанной в 1963 г. Конвенцией о сокращении случаев множественного гражданства и широко практиковавшимися в середине XX в. двусторонними договорами, направ-

США и Великобритании, из-за чего, в том числе в течение всего XIX в., между государствами сохранялись напряженные отношения до заключения соответствующего международного договора. См.: Naturalization Convention, May 13, 1870, U. S.-U. K., U. S. Treaty Series No. 130. URL: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/b-gb-ust000012-0158.pdf>; Clive Parry, 5 *British Digest of International Law* 1965. P. 242—245.

³ Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика // Хабриева Т. Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 4: Монографии. М., 2018. С. 273—274.

⁴ Подробнее см.: Андриченко Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 5—16.

⁵ См.: Bickel A. M. *The Morality of Consent*. New Haven; London, 1975. P. 53—54.

ленными на сокращение случаев двойного гражданства. Как отмечает С. Сучариткул, роль и значение гражданства в современном праве является результатом актуального развития международных отношений — в античном международном праве вопросы гражданства не занимали такого значимого места⁶.

В настоящее время после очередной волны миграционных процессов вопросы гражданства и натурализации выходят на передний план. Поэтому для выработки оптимального решения важно понять, когда проблематику двойного гражданства начали поднимать в рамках науки и практики международного права и какие меры по решению данной проблемы предлагались.

Как указывает П. Спиро, случаи двойного гражданства почти так же стары, как и концепция гражданства, и феномен двойного гражданства осуждается ровно с тех пор⁷. Собственно, как и институт гражданства, институт двойного гражданства известен со времен Древней Греции. Гражданство в Античной Греции предоставлялось полисом, к которому принадлежал гражданин, и сущность гражданства изначально не предполагала его двойственности или множественности⁸. В античном полисе гражданство индивида всецело зависело от статуса его родителей. Как отмечал Аристотель, «на практике гражданином считается тот, у кого родители — и отец, и мать — граждане, а не кто-либо один из них»⁹. Можно сказать, это первая формулировка *jus sanguinis*.

Однако со временем некоторые полисы в качестве исключения и благодарности стали предоставлять гражданство за заслуги гражданам других полисов. Как примеры такого предоставления второго гражданства и, соответственно, лиц с двойным гражданством источники сохранили имена персидского сатрапа Оронтеса и царя Линкестиды Менелая Пелагонийского¹⁰.

⁶ См.: *Sucharitkul S. Thai nationality in international perspective // Nationality and International Law in Asian Perspective / ed. by Ko Swan Sik. Dordrecht, 1990. P. 453.*

⁷ См.: *Spiro P. J. Dual Nationality and the Meaning of Citizenship // Emory Law Journal. Atlanta, 1997. No. 46. P. 1417.* При этом П. Спиро отмечает, что термин «двойное гражданство» до начала XX в. не употреблялся для обозначения случаев обладания лицом политико-правовой связью более чем с одним государством, более того, данное явление относилось к коллизионному праву (см.: *Spiro P. J. Op. cit. P. 1431*).

⁸ Подробнее см.: *Robertson B. G. The Scrutiny of New Citizens at Athens // Law and Social Status Classical Athens / ed. by V. Hunter, J. Edmondson. Oxford, 2000. P. 149—174.*

⁹ Аристотель. Сочинения: в 4 т. Т. 4. М., 1983. С. 446. URL: <http://www.opentextnn.ru/man/index.html?id=5703>.

¹⁰ См.: *The New Encyclopaedia Britannica. Macropaedia. 15th ed. 1993. Vol. 20. P. 263.*

Позднее еще одной причиной возникновения случаев двойного гражданства в Древней Греции стал институт эпигамии — регламентированного права граждан разных полисов заключить брак, санкционированное особым соглашением между полисами¹¹. Соглашения об эпигамии, как правило, служили показателем близких, дружественных отношений между полисами и гарантировали полный набор гражданских прав и гражданство для супругов и их детей даже в случае проживания за пределами соответствующего полиса. С определенными допущениями можно утверждать, что данные соглашения об эпигамии — первая попытка международно-правового регулирования вопросов двойного гражданства. В конце V в. до н. э. Афины заключили соглашение об эпигамии с Эвбеей, которым предусматривалось, что потомки брака по эпигамии становились гражданами полиса жены, если и муж проживал там¹².

Вопросы гражданства и множественного гражданства в Древнем Риме на раннем этапе были в значительной степени идентичны древнегреческим, учитывая, что и Рим в начале своей истории тоже развивался как город-государство. Соответственно, гражданами Рима становились только дети граждан Рима. Подходы же и отношение к возможности наличия у граждан Рима иного гражданства были сформулированы Цицероном: «Мы не можем принадлежать к этому государству и с тем же успехом к другому»¹³.

Вместе со становлением империи менялось и содержание гражданства: изначально оно основывалось на общинно-родовых связях, а со временем превратилось в своеобразный привилегированный статус¹⁴. Такой подход к гражданству явился благодатной почвой для появления случаев двойного гражданства. Распространенной практикой стало присвоение римского гражданства отдельным чужестранцам за услуги, оказанные во благо Рима. На практике нередко такое присвоение гражданства влекло ряд осложнений и проблем для индивида, особенно если он продолжал жить в стране происхождения¹⁵.

Кульминацией роста числа лиц с двойным гражданством в Древнем Риме в 212 г. стал эдикт императора Марка Аврелия Антонина Каракаллы, по которому римское гражданство было присвоено практически всем свободным жителям империи¹⁶. Как отме-

¹¹ См.: *Hunter V. Introduction: Status Distinctions in Athenian Law // Law and Social Status Classical Athens / ed. by V. Hunter, J. Edmondson. P. 16.*

¹² Ibid.

¹³ Цит. по: *Jolowicz H. F., Nicholas B. Historical Introduction to the Study of Roman Law. 3rd ed. Cambridge, 1972. P. 72.*

¹⁴ См.: *Crook J. Law and Life of Rome. Reprint. ed. Ithaca; New York, 1978. P. 38.*

¹⁵ См.: *Jolowicz H. F., Nicholas B. Op. cit. P. 73.*

¹⁶ См.: *Tellegen-Couperus O. A Short History of Roman Law. Reprint. ed. London; New York, 2002. P. 67.*

чает А. В. Коптев, после издания эдикта Каракаллы все иностранные жители империи в один момент превратились в граждан с двойным гражданством¹⁷.

Вышеприведенные случаи двойного гражданства и попытки их регулирования свидетельствуют, на наш взгляд, о расхождении подходов к двойному гражданству у теоретиков и практиков уже в эпоху Античности. Если представленные взгляды Цицерона явно указывают на их отрицательное отношение к двойному гражданству, в том числе по причине возможных последствий, то практика древнеримского государства отличалась более толерантным отношением.

Отметим, что если в Древней Греции помимо внутригосударственного регулирования практиковалось межгосударственное квазирегулирование, то в Древнем Риме, несмотря на относительно более развитую правовую систему и юридическую науку, регулирование вопросов двойного гражданства осуществлялось только на внутригосударственном уровне, что, учитывая широкую практику Римской империи, не могло положительным образом повлиять на избежание коллизий в отношении лиц с двойным гражданством.

С распадом в V в. Римской империи кардинально изменилась и сущность гражданства¹⁸. В период феодальной раздробленности в Европе население государства стало считаться собственностью суверена. Властно-правовая связь между отдельными и различными уровнями суверенов в феодальной Европе отличалась сложностью и являла собой, как отмечает Ф. де Кастро, совокупность горизонтальных и вертикальных личных и территориальных взаимоотношений¹⁹. На наш взгляд, граждане из категории субъектов права перешли в категорию объектов права. Сохранялась правовая связь личного характера между сувереном (феодалом) и гражданином, который, в свою очередь, обладал крайне ограниченной правоспособностью. Соответственно, двойное гражданство на время ушло в небытие.

Как отмечает П. Спиро, долгое время право не признавало статус двойного гражданства и, более того, руководствуясь доктриной верноподданства²⁰,

считало его не столько проблемой, сколько правонарушением²¹. Отношение к гражданству изменилось только с времен Великой Французской революции, и на смену доктрине верноподданства пришло право индивида свободно менять гражданство, с реализацией которого, впрочем, на практике возникали сложности.

После образования новых государств по ту сторону Атлантики — сначала Соединенных Штатов Америки, а потом и других — в интенсивные миграционные процессы в направлении Нового света были привнесены дополнительные сложности. Если до этого граждане европейских стран, переселяясь в Новый свет, сохраняли единственное гражданство, то после образования США они со временем стали получать и новое гражданство.

Таким образом, резко увеличилось число лиц с двойным гражданством, которые каждый раз сталкивались с проблемами, вытекающими из статуса обладания гражданствами двух государств. В первую очередь это были проблемы, связанные с прохождением обязательной военной службы в стране происхождения. Так, Дж. Мур отмечает, что в начале XIX в. население США было с двойным гражданством, поскольку состояло из значительного количества иммигрантов²². Соответственно, у граждан США периодически возникали затруднения в связи с неисполнением своих обязанностей перед государствами, гражданами которых они также являлись, — в первую очередь, в отношении обязанности по военной службе. Понимая щепетильность ситуации, правительство США чаще всего отказывалось предоставлять дипломатическую защиту лицам с двойным гражданством в отношении страны их происхождения²³. Можно предположить, что причиной такой политики правительства США в те годы была слабость новообразованного государства, а также отсутствие в первые годы дипломатических отношений с большинством европейских государств — в первую очередь с Великобританией.

Ко второй половине XIX в. усиливалась дипломатическая напряженность, связанная со статусом двойного гражданства отдельных лиц²⁴. В связи с этим еще в XIX в. Соединенными Штатами Амери-

¹⁷ См.: Коптев А. В. Кодификация Феодосия II и ее предпосылки // Древнее право. 1996. № 1. С. 247—261. URL: <http://ancientrome.ru/publik/article.htm?a=1261957599>.

¹⁸ Подробнее см.: Sorensen J. M. The Exclusive European Citizenship: The Case for Refugees and Immigrants in the European Union. Reprint. ed. Aldershot; Brookfield; Singapore; Sydney, 1999. P. 18.

¹⁹ См.: Castro F. de. La nationalité la double nationalité et la supra-nationalité. Recueil des cours. Académie de droit international. 1961. Vol. 102. No. 1. P. 543.

²⁰ Английская доктрина, принятая также в США и некоторых других странах, предусматривавшая неизгладимость верности государству: “nemo potest exuere patriam” («никто

не вправе отречься от своей страны»). См.: Encyclopaedia Britannica. 11th ed. Vol. 1. URL: https://en.wikisource.org/wiki/1911_Encyclop%C3%A6dia_Britannica/Allegiance.

²¹ См.: Spiro P. J. Op. cit. P. 1420.

²² См.: Moore J. B. The Principles of American Diplomacy. New York; London, 1918. P. 280.

²³ См.: Moore J. B. A Digest of International Law. Vol. 3. Washington, 1906. P. 564. URL: https://ia802606.us.archive.org/8/items/digestofinternat03mooriala/digestofinternat03mooriala_bw.pdf.

²⁴ См., например: Moore J. B. A Digest of International Law. P. 575.

ки были предприняты первые попытки на международно-правовом уровне ограничить рост и сократить количество случаев двойного гражданства путем заключения с отдельными странами Европы соответствующих двусторонних договоров²⁵, также известных под именем одного из своих авторов как Банкрофтовы договоры²⁶.

Как отмечает Р. Доннер, «цель этих договоров состояла в том, чтобы получить признание права на эмиграцию для натурализованных граждан США и не дать иностранным правительствам навязать... обязательство своим бывшим гражданам»²⁷.

После заключения указанных соглашений между США и другими странами и введения практики лишения гражданства в случае получения гражданства другого государства количество случаев двойного гражданства было сокращено. Кроме того, подписание и реализация Банкрофтовых договоров привели к признанию того факта, что государства-подписанты имеют обязанность лишить гражданства лиц, получивших гражданство других стран.

Однако, как отмечает А. Болль, вопреки подписанным Банкрофтовым соглашениям Германия предусматривала в национальном законодательстве возможность в заявительном порядке сохранить немецкое гражданство для граждан, натурализованных в других странах, в том числе в США²⁸. Такая норма в национальном законодательстве Германии сохранялась и, по сути, саботировала реализацию норм международных соглашений вплоть до подписания 28 июня 1919 г. в Версале Мирного договора между союзными и объединившимися державами и Германией²⁹, ст. 278 которого устанавливает обязательства Германии признать любое новое гражданство, которое было или может быть приобретено ее гражданами, и считать таких граждан нарушившими верность стране происхождения в связи с принятием такого нового гражданства.

Таким образом, к началу XX в. право на экспатриацию получило очередное закрепление в международном праве. Соответственно, возросла роль личности в вопросах гражданства с тех пор, как при изменении гражданства стало учитываться ее мнение. Однако преимущественно негативный, враждебный подход в отношении двойного гражданства в юридической науке и практике государств остался неизменным.

Уже в XX в. попытки запретить или сократить количество случаев двойного гражданства или хотя бы разрешить коллизии, вытекающие из них, осуществлялись также на многостороннем уровне. Проект конвенции по гражданству, подготовленный школой права Гарварда в 1929 г.³⁰ для Конференции по кодификации международного права 1930 г. в Гааге, предусматривал достаточно радикальный механизм предотвращения случаев двойного гражданства. Признавая вероятность случаев наличия у индивида с рождения гражданства двух и более стран, полученного по «праву почвы» и «праву крови», проект конвенции устанавливал следующее: «Лицо, имеющее по рождению гражданство двух и более государств, должно по достижении 23-летнего возраста оставить только гражданство государства, на территории которого данное лицо имеет постоянное место жительства; если на момент достижения указанного возраста постоянное место жительства данного лица находится на территории третьего государства, гражданством которого оно не обладает, то данное лицо должно сохранить гражданство государства, гражданином которого оно является и на территории которого оно имело постоянное место жительства последним» (ст. 12).

Кроме того, проект конвенции предусматривал возможность натурализации лица только в случае отказа или утраты предыдущего гражданства (ст. 13).

В качестве одной из причин, по которой Гагская конференция по кодификации 1930 г. была успешной и достигла соглашения по отдельным вопросам двойного гражданства, Г. Лаутерпахт отмечает те неудобства и трудности, связанные с двойным гражданством, которые проявились в полной мере в результате подписания Версальского Мирного договора между союзными и объединившимися державами и Германией³¹.

Несмотря на то что окончательный документ Конференции в Гааге — Конвенция по некоторым вопросам, касающимся гражданства, — не стал точной копией проекта Гарварда, он установил ряд правил, направленных на избежание случаев двойного гражданства и их последствий. В первую очередь уже в преамбуле Конвенции, раскрывая предмет и цель документа, обозначается отношение авторов и подписантов к двойному гражданству: «Будучи убежденным, что в общих интересах международного сообщества закрепить, чтобы все ее члены признавали, что каждый человек должен иметь гражданство и это гражданство должно быть единственным; признавая соответственно, что идеалом, на который должны быть направлены усилия человечества в этой об-

²⁵ Договоры были заключены с Пруссией, Австро-Венгрией, Бельгией, Данией, Эквадором, Мексикой, Норвегией, Швецией и др. (всего 26 стран).

²⁶ См.: Faist T. Dual Citizenship as Overlapping Membership. Willy Brandt Series of Working Papers // International Migration and Ethnic Relations. 2001. No. 3/01. P. 10.

²⁷ Donner R. The Regulation of Nationality in International Law. 2nd ed. Irvington-on-Hudson; New York, 1994. P. 43.

²⁸ См.: Boll A. M. Multiple Nationality and International law. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden; Boston, 2007. P. 185—186.

²⁹ URL: <https://ppt.ru/newstext.phtml?id=20302>.

³⁰ См.: Harvard Draft “The Law of Nationality”. URL: <http://www.uniset.ca/naty/maternity/23AJLSS13.pdf>.

³¹ См.: Lassa Francis Oppenheim. International law. A treatise / ed. by H. Lauterpacht. London, 1948. P. 608—609.

ласти, является отмена всех случаев как безгражданства, так и двойного гражданства».

При этом авторы и подписанты Конвенции признавали сложность достижения обозначенной цели и рассматривали этот документ в качестве первого шага. Поэтому Конвенция установила базовые принципы, которые позволили бы избежать в национальном законодательстве коллизий, связанных с двойным гражданством. Так, ст. 3 разрешает каждому государству, чьим гражданином является бипатрид, рассматривать его исключительно в качестве своего гражданина. А в ст. 5 на основании принципа преимущества постоянного места жительства указано третьим государствам рассматривать лицо, обладающее более чем одним гражданством, в качестве лица с единственным гражданством.

Вышеуказанные нормы Конвенции не направлены на ликвидацию случаев двойного гражданства, но призваны урегулировать потенциальные и уже возникающие коллизии в праве, вызванные случаями двойного гражданства.

В то же время ст. 6 и 7 Конвенции впервые предусматривали уже универсальную норму, устанавливающую право человека на экспатриацию.

В результате подписания Конвенции, как отмечал О. Кимминих, на 1930 год суждение о двойном гражданстве «как о зле, наносящем ущерб, казалось неоспоримым»³². Хотя индивид во многих случаях и рассматривал двойное гражданство в качестве своего преимущества, однако государство старалось заставить его сделать выбор в пользу одного из имеющихся гражданств. Более того, отдельные страны в своем национальном законодательстве прямо криминализировали получение их гражданином гражданства другого государства³³. Однако, несмотря на все усилия, доктрина верноподданства не переломила глобальные тенденции.

В 1933 г. на Седьмой Международной конференции американских государств были приняты две многосторонние конвенции, касающиеся вопросов гражданства: Конвенция о гражданстве женщин — договор, впервые запретивший любую дискриминацию по признаку пола в отношении гражданства³⁴, и Конвенция о

гражданстве. Статья 2 Конвенции о гражданстве предусматривает утрату первоначального гражданства при натурализации в новой стране, а также обязанность государств сообщать о натурализации граждан государству прежнего гражданства³⁵. Однако, как отмечает М. Уайтмен, лишь немногие государства ратифицировали данные конвенции³⁶.

Уже после окончания Второй мировой войны Н. Бар-Яков во вступлении к своему исследованию вопроса двойного гражданства в 1961 г. отметил: «...широко утвердилось мнение, что двойное гражданство является нежелательным феноменом, наносящим ущерб как дружественным отношениям между государствами, так и благополучию отдельных личностей» и заключил, что «в отсутствие более тесного универсального или регионального сотрудничества, которое может виртуально создать общее гражданство, двойное гражданство является нежелательным и должно быть упразднено»³⁷. С. В. Черниченко высказался категоричнее: «Хотя международное право и не содержит прямого запрета двойного гражданства... нельзя сказать, что оно относится к ним безразлично или их признает. Двойное гражданство является злом, которое необходимо устранить»³⁸.

Примерно в те же годы было подписано еще несколько универсальных и региональных соглашений по отдельным вопросам двойного гражданства. В первую очередь это заключенная 6 мая 1963 г. под эгидой Совета Европы и открытая для подписания третьими странами Конвенция о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства, а также протоколы к ней³⁹.

Так, в преамбуле данной Конвенции констатировано: «...случаи многогражданства могут привести к

³⁵ Final Act, Seventh International Conference of American States, Montevideo, Uruguay, 3—26 December 1933. P. 62.

³⁶ См.: Whiteman M. M. Digest of international law, U. S. Government Printing Office. 1967. P. 82; Organisation of American States, Inter-American treaties and conventions: signatures, ratifications, and deposits with explanatory notes. Washington, 1993.

³⁷ Bar-Yaacov N. Dual Nationality. London, 1961. P. 4, 266.

³⁸ Черниченко С. В. Вопросы гражданства в современном международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1964. С. 15.

³⁹ Протокол о внесении изменений в Конвенцию о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства от 24 ноября 1977 г.; Дополнительный протокол к Конвенции о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства от 24 ноября 1977 г.; Второй Протокол о внесении изменений в Конвенцию о сокращении числа случаев множественного гражданства и воинской обязанности в случаях множественного гражданства от 2 февраля 1993 г.

³² Kimminich O. The Conventions for the Prevention of Double Nationality and Their Meaning for Germany and Europe in a Era of Migration // German Year Book of International Law. 38th ed. 1996. P. 232.

³³ См.: Borchard E. M. The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims. The Banks Law Publishing & Co. New York, 1925. P. 544. URL: https://ia802505.us.archive.org/20/items/thediplomaticpro00borc/thediplomaticpro00borc_bw.pdf.

³⁴ Final Act, Seventh International Conference of American States, Montevideo, Uruguay, 3—26 December 1933 // American Journal of International Law. 1933. Vol. 28 Supplement. Concord, 1933. P. 61.

возникновению трудностей и что совместные действия по сокращению, насколько это возможно, числа случаев многогражданства между государствами-членами отвечают целям Совета Европы».

Конвенция, во-первых, предусматривает автоматическое лишение первого гражданства при натурализации, а также еще раз закрепляет право на экспатриацию (ст. 1, 2). Кроме того, Конвенция устанавливает порядок исполнения воинской повинности лицами с двойным гражданством, определяя необходимость ее исполнения в отношении только одного из государств (ст. 5, 6).

Таким образом, основополагающим принципом Конвенции о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства и дополнительных протоколов к ней является необходимость лица с двойным гражданством сделать выбор в пользу одного из них.

М. Уайтмен обращает внимание на ряд рамочных норм по вопросу двойного гражданства, принятых Афро-азиатским консультативно-правовым комитетом в 1964 г.⁴⁰ В основном эти нормы повторяют положения ранее подписанных международных правовых актов в отношении гражданства и двойного гражданства, однако по отдельным аспектам необходимо отметить новаторский подход. Так, ст. 7 Рамочных статей, воплощающих принципы, касающиеся ликвидации или сокращения двойного или множественного гражданства⁴¹, предусматривает, что лицо, обладающее двойным гражданством и ставшее таковым без его добровольных действий, должно отказаться от одного из них в соответствии с законодательством государства, от гражданства которого оно собирается отказаться, в течение 12 месяцев с момента, когда оно узнало об этом факте, либо в течение 12 месяцев с момента достижения совершеннолетия в зависимости от того, какое время наступит позднее.

Отметим, что Афро-азиатский консультативно-правовой комитет таким образом предлагает отстранить государство от решения проблемы двойного гражданства, возлагая обязательства на самих лиц с двойным гражданством отказаться от одного из имеющихся гражданств. Однако при этом рамочные нормы делают оговорку о процедуре отказа от гражданства только в соответствии с законодательством государства, от гражданства которого индивид отказывается.

На наш взгляд, одновременно соблюдаются как интересы государства, так и свобода воли и выбора

личности в отношении определения правовых связей и государства — стороны таких связей.

Во второй половине XX в. политика большинства стран была направлена на сокращение числа лиц с двойным гражданством. На международно-правовом уровне это нашло отражение в заключенных ими соответствующих двусторонних соглашениях. Ярким примером такого отношения к двойному гражданству и соответствующей политики и практики являются страны Восточного блока и в первую очередь СССР. Как отмечают исследователи⁴², двусторонние договоры, заключенные странами Восточного блока, образовали широкую сеть международных договоров, направленных на предотвращение, сокращение и устранение случаев двойного гражданства. Дж. Гинсбург пишет, что страны Восточного блока последовали примеру распространенной практики второй половины XIX в. — первой четверти XX в. по выбору гражданином одного из имеющихся гражданств, которая «сыграла важную роль в международном праве и дипломатии»⁴³.

Так, Союзом ССР были заключены двусторонние международные договоры и соглашения, направленные на сокращение случаев двойного гражданства с Чехословацкой Республикой, Республикой Болгария, Монгольской Народной Республикой, Польской Народной Республикой, Социалистической Республикой Румыния и другими странами⁴⁴. Преамбулы конвенций об урегулировании вопроса о гражданстве

⁴² См.: *Hecker H.* Die Doppelstaaterverträge des Ostblocks. WGO Monatshefte für Osteuropäisches Recht. 1986. P. 273—283.

⁴³ *Ginsburgs G.* Option of nationality in Soviet treaty practice 1917—1924 // *The American Journal of International Law*. 1961. Vol. 55. P. 919.

⁴⁴ См., например: Конвенция между СССР и Чехословацкой Республикой об урегулировании вопроса о гражданстве лиц с двойным гражданством, Прага, 5 октября 1957 г.; Конвенция между СССР и Народной Республикой Болгарией об урегулировании вопроса о гражданстве лиц с двойным гражданством, София, 12 декабря 1957 г.; Конвенция между Правительством СССР и Правительством Монгольской Народной Республики об урегулировании вопроса о гражданстве лиц с двойным гражданством, Улан-Батор, 25 августа 1958 г.; Конвенция между Правительством СССР и Правительством Польской Народной Республики о предотвращении возникновения случаев двойного гражданства, Варшава, 31 марта 1965 г.; Конвенция между Правительством СССР и Правительством Монгольской Народной Республики о предотвращении возникновения случаев двойного гражданства, Москва, 11 сентября 1975 г.; Конвенция между Правительством СССР и Правительством Социалистической Республики Румынии о разрешении и предотвращении возникновения случаев двойного гражданства, Москва, 28 июня 1978 г.; Договор между СССР и Чехословацкой Социалистической Республикой о предотвращении возникновения двойного гражданства, Москва, 6 июня 1980 г.

⁴⁰ См.: *Whiteman M. M.* Op. cit. P. 82.

⁴¹ Model articles embodying principles relating to elimination or reduction of dual or multiple nationality // Final report of the Asian-African Legal Consultative Committee adopted at the 6th session. URL: <http://www.aalco.int/Model%20Articles%20Embodying%20Principles.pdf>.

лиц с двойным гражданством, заключенных СССР в 1957—1958 гг. с Чехословацкой Республикой, Республикой Болгария и Монгольской Народной Республикой, обозначают «желание ликвидировать на основе добровольного выбора гражданства заинтересованными лицами возможные случаи двойного гражданства». Данные конвенции предусматривают механизм выбора лицами с двойным гражданством одного из имеющихся гражданств.

Аналогичные политика и практика были и у других стран Восточного блока. Так, ст. 1 Договора между Венгерской Народной Республикой и Германской Демократической Республикой, регулирующего вопросы двойного гражданства⁴⁵, устанавливает: «...лица, которых обе Договаривающиеся стороны в соответствии со своим законодательством считают своими гражданами, на основании положений настоящего Договора должны выбрать гражданство одной из Договаривающихся сторон, подав соответствующее письменное или устное заявление по этому поводу».

С изменением демографических и миграционных процессов многие страны начали смягчать свою политику как в отношении отказа от предыдущего гражданства при предоставлении гражданства, так и в отношении лишения гражданства при получении их гражданами гражданства других государств. Так, одни государства однозначно допускают двойное гражданство (например, Турция и Мексика), а другие — на первый взгляд законодательно запрещаая двойное гражданство, на практике часто толерантны к двойному гражданству (например, США и Германия).

Такая тенденция разрушает международный режим, направленный на сокращение случаев двойного гражданства. Как отмечают исследователи, тенденция по увеличению терпимости к двойному гражданству поддерживается факторами международной безопасности, такими как послевоенная европейская интеграция, североатлантические структуры безопасности, конец холодной войны и отмена обязательной военной службы по призыву⁴⁶.

Кроме того, как справедливо отмечал Ч. Гайд, политические соображения приводят к отказу от пре-

тензий на верность даже в тех случаях, когда эти соображения не заслуживают внимания⁴⁷.

Так, если во время холодной войны в США двойное гражданство считалось почти полностью неприемлемым в соответствии с законодательством (лицо могло, например, утратить гражданство США лишь из-за голосования в выборах иностранного государства⁴⁸), судебными прецедентами конца 1950-х — начала 1960-х гг.⁴⁹, то законодательство и судебная практика в последующие годы изменили отношение к двойному гражданству. А Верховный суд США признал неконституционным институт принудительного лишения гражданства США в связи с наличием правовой связи с другим государством⁵⁰.

В качестве еще одного примера можно привести Канаду, которая в 1977 г. изменила свое внутреннее законодательство, недвусмысленно разрешив двойное гражданство для иммигрантов, натурализованных в Канаде, а также для канадцев, натурализованных в третьих странах.

Вероятно, самым важным фактором, способствовавшим увеличению количества случаев двойного гражданства, является подъем движения за права женщин в середине XX в.⁵¹

В XIX в. и начале XX в. помимо «права почвы» при определении гражданства ребенка большинство государств следовало принципу предпочтения по отцовской линии. Такая практика способствовала сокращению случаев двойного гражданства в браках с различным гражданством супругов. Однако с распространением движения за права женщин и нормативного закрепления равноправия полов многие государства стали отказываться от принципа примата отцовского гражданства для детей.

Кроме того, если раньше женщина, заключив брак, принимала гражданство мужа, лишаясь своего первоначального гражданства, то после принятия Генеральной Ассамблеей ООН 29 января 1957 г. Конвенции о гражданстве замужней женщины⁵² ситуация изменилась. Так, в соответствии со ст. 1 Конвенции страны-участницы согласились, что «...ни заключение, ни расторжение брака между кем-либо из его граждан и иностранцем, ни перемена гражданства мужем во время

⁴⁵ Treaty between the Hungarian People's Republic and the German Democratic Republic regulating questions of dual nationality, Budapest, 17 December 1969. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20986/volume-986-I-14408-English.pdf>.

⁴⁶ См.: Koslowski R. Dual Nationality and Military Service: Changing International Norms and Policy Challenges, Presented at Dual Citizenship and Identity in the Global Context. Institute for the Study of Economic Culture. Boston University. May 6, 2000. Цит. по: Koslowski R. Challenges of International Cooperation in a World of Increasing Dual Nationality // Rights and Duties of Dual Nationals / ed. by D. A. Martin, K. Hailbronner. The Hague; London; New York, 2003. P. 158.

⁴⁷ См.: Hyde Ch. Ch. International Law: chiefly as interpreted and applied by the United States. Boston, 1945. P. 1131.

⁴⁸ См.: Nationality Act of 1940, ch. 876, §401(e), P. 1168—1169. URL: <http://library.uwb.edu/Static/USImmigration/54%20stat%201137.pdf>.

⁴⁹ См., например: Perez v. Brownell, 356 U. S. 44. 1958. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/356/44/>.

⁵⁰ См.: Afroyim v. Rusk, 387 U. S. 253. 1967. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/387/253/>.

⁵¹ См.: Hammar T. Dual Citizenship and Political Integration // International Migration Review. 1985. Vol. 19. No. 3. P. 438—450.

⁵² Вступила в силу 11 августа 1958 г.

существования брачного союза не будут отражаться автоматически на гражданстве жены».

Таким образом, замужняя женщина получила гарантированное право сохранить первоначальное гражданство, а также за ней сохранялось с некоторыми ограничениями право на получение гражданства мужа в упрощенном порядке (ст. 3 названной Конвенции). Соответственно, увеличилась вероятность двойного гражданства и у детей в смешанных браках.

Помимо договорного режима международно-правового регулирования вопросов двойного гражданства на практике встречались и менее формальные способы. Китайская Народная Республика, например, в своей практике использовала совместные коммюнике. Как отмечает Ю Шень, совместные коммюнике с Малайзией (31 мая 1974 г.), Филиппинами (9 июня 1975 г.) и Тайландом (1 июля 1975 г.) устанавливали, что стороны не признают двойного гражданства, и приобретение гражданином одного государства гражданства другого государства влечет автоматическую экспатриацию в государстве происхождения⁵³.

В качестве еще одного примера можно привести практику стран Северной Европы (Финляндии, Швеции, Норвегии, Дании и Исландии) по ограничению случаев двойного гражданства. Как отмечает А. Болль, в 1950-х гг. эти страны посредством международного сотрудничества унифицировали свои национальные законодательства, установив таким образом систему свободного передвижения населения и облегченные условия приобретения гражданства⁵⁴. А уже позднее были заключены и соответствующие международные договоры, посвященные отдельным аспектам двойного гражданства⁵⁵.

В то же время уже в середине XX в. существовала и противоположная практика — стимулирование и поддержка случаев двойного гражданства. Чаше всего такая политика встречается у бывших колониальных держав, стремящихся сохранить влияние и связи с бывшими колониями. Так, еще в 1949 г. Великобритания изменила внутрисоюзное законодательство, разрешив своим гражданам иметь двойное гражданство для получения гражданства

Канады, Австралии или Новой Зеландии после обретения теми независимости⁵⁶.

Как отмечает Л. Ф. Маркане, политика Испании по вопросам гражданства была направлена на сохранение и поддержание связей с испанскими эмигрантами начиная еще с 1836 г., когда Испания признала независимость своих колоний на американском континенте. С 1840 г. Испания систематически заключала со своими бывшими колониями двусторонние договоры по вопросам гражданства, которые после 1863 г. предусматривали для несовершеннолетних с двойным гражданством систему двойного гражданства, основанную на правиле *lex fori*⁵⁷. Таким образом, основным критерием определения личной юрисдикции стало место жительства, или правило домицилия.

А уже с 1958 по 1969 г. Испания заключила серию двусторонних договоров с рядом государств Латинской Америки⁵⁸, предусматривающих возможность получения гражданами одной стороны гражданства другой стороны.

Так, в соответствии со ст. 1 Договора о двойном гражданстве между Испанией и Перу «испанцы и перуанцы должны иметь право на получение гражданства Перу и Испании соответственно на условиях и в порядке, предусмотренных действующим законодательством каждой Высокой Договаривающейся стороны без утраты в связи с этим своего предыдущего гражданства»⁵⁹. А в соответствии со ст. 1 Договора о двойном гражданстве между Испанией и Парагваем аналогичным правом обладают только граждане Испании и Парагвая по рождению⁶⁰. При этом если в

⁵⁶ См.: Goldstein E., Piazza V. Naturalization, Dual Citizenship and the Retention of Foreign Citizenship — A Survey. *Interpreter Releases* 517:61—73. 1996. P. 521.

⁵⁷ См.: Marcane L. F. Contribución al estudio de la doble nacionalidad de los hijos de Españoles nacidos en América. La Habana: Imprente “El Siglo XX”, 1924. P. 43—57. Цит. по: Boll A. M. Op. cit. P. 187—188.

⁵⁸ Convention on dual citizenship between Spain and Peru, Madrid, 16 May 1959; Agreement on dual nationality between Spain and Nicaragua, Managua, 25 July 1961; Agreement on nationality between the Spanish State and the Republic of Guatemala, Guatemala City, 28 July 1961; Agreement on dual nationality between Spain and Bolivia, La Paz, 12 October 1961; Agreement on dual citizenship between the Kingdom of Spain and the Republic of Ecuador, Quito, 4 March 1964; Agreement on dual nationality between Spain and Costa Rica, Madrid, 8 June 1964; Treaty on dual nationality between the Kingdom of Spain and the Republic of Honduras, Tegucigalpa, 15 June 1966; Agreement on dual nationality between Dominican Republic and Spain, Santo Domingo, 15 March 1968; Convention on nationality between Spain and the Republic of Argentina, Madrid, 14 April 1969.

⁵⁹ Agreement on dual nationality between Spain and Peru, Madrid, 16 May 1959.

⁶⁰ Agreement on dual nationality between Spain and Paraguay, Madrid, 25 June 1959.

⁵³ См.: Sheng Yu. China's nationality law and the principles of international law // *Selected articles from the Chinese Yearbook of International Law*, ed. Chinese Society of International Law. Beijing, 1983. P. 213.

⁵⁴ См.: Boll A. M. Op. cit. P. 199.

⁵⁵ См.: Agreement between Norway, Denmark and Sweden concerning the relationship between compulsory military service and nationality in Norway, Denmark and Sweden, Oslo, 3 March 1956; Agreement between Denmark, Finland, Norway and Sweden on the implementation of certain provisions concerning nationality, Copenhagen, 15 January 1969; Agreement between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden concerning citizenship, Copenhagen, 13 September 2010.

двусторонних договорах с большинством стран Латинской Америки предусматривалось существование в том или ином виде двойного гражданства, то договоры со странами, которые не допускают двойного гражданства, предусматривали иной механизм. Так, договором с Колумбией 1979 г. устанавливался явочный порядок натурализации и восстановления в гражданстве граждан договаривающихся сторон после изменения места жительства⁶¹. Впрочем, через определенное время в связи с изменением политики Колумбии в отношении двойного гражданства договор был изменен⁶².

Как отмечалось, свое отношение к случаям двойного гражданства изменили Турция и Мексика. Изменив свою политику под влиянием эмигрантов, которые стремятся по тем или иным причинам сохранить связи с родиной, они позволяют эмигрантам сохранять свое гражданство при получении гражданства страны проживания. Есть мнение, что в некоторых случаях государства позволяют сохранять свое гражданство эмигрантам в надежде на то, что они как заинтересованные лица положительным образом будут влиять на политику страны проживания⁶³.

Сложный период в конце XX в. претерпела и практика Российской Федерации. Если политика СССР в отношении двойного гражданства всегда отличалась строгой направленностью на предотвращение возникновения и ликвидацию случаев двойного гражданства, то Российская Федерация заключила соглашения об урегулировании вопросов двойного гражданства с Туркменистаном и Таджикистаном⁶⁴, устанавливающие намного более либеральный режим для случаев двойного гражданства.

Статья 1 Соглашения с Туркменистаном устанавливает, что «каждая сторона признает за своими гражданами право приобрести, не утрачивая ее гражданства, гражданство другой стороны». Аналогичная норма прописана и в Соглашении с Таджикистаном.

Однако, несмотря на схожесть правового регулирования, судьба данных соглашений сложилась диаметрально противоположно. Если Соглашение с Таджикистаном действует и по настоящее время, то Соглашение с Туркменистаном находится в процес-

се денонсации Протоколом о прекращении действия Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства от 10 апреля 2003 г.

Более того, как отмечает Э. Э. Джалилова⁶⁵ и ряд других исследователей⁶⁶, в настоящее время ни одно из заключенных Российской Федерацией соглашений об урегулировании двойного гражданства не применяется на практике, что обусловлено изменившейся миграционной политикой Российской Федерации. Е. Е. Никитина пишет, что «современный период... характеризуется наличием нескольких противоположных явлений. С одной стороны, формулируется запрос на расширение государственных гарантий реализации основных прав человека и гражданина, с другой стороны, актуализируется проблема реализации права на безопасность каждого индивида и общества в целом. Усиливающаяся глобализация мира, военные конфликты и неравномерное развитие регионов привели к активизации и расширению миграционных процессов во всем мире»⁶⁷. В результате политика и законодательство Российской Федерации утратили былую стабильность и последовательность в отношении феномена двойного гражданства. Соответственно, по мнению автора, одним из существенных недостатков политики Российского государства в отношении института гражданства в целом является «отсутствие системности в его регулировании, слабая увязка с целями миграционной политики»⁶⁸.

В 1997 г. Комитет министров Совета Европы одобрил новую Европейскую конвенцию о гражданстве⁶⁹, которая позволяет государствам допускать двойное гражданство либо, наоборот, требовать отказа от гражданства. Более того, новая Конвенция не отменила договорные обязательства, достигнутые в 1963 г. При этом если Конвенция о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства 1963 г. в преамбуле в качестве своей цели обозначает «...сокращение, насколько это возможно, числа случаев многогражданства...», то Европейская конвенция о гражданстве начинается в преамбуле с того, что в вопросах, касающихся гражданства, следует учитывать законные интересы как государств, так

⁶¹ Convention on nationality, Madrid, 27 June 1979.

⁶² Additional Protocol between the Kingdom of Spain and the Republic of Colombia amending the Convention on double nationality of 27 June 1979, Bogota, 14 September 1998.

⁶³ См.: *Dillon S.* Mexico is Near to Granting Expatriates Voting Rights // *The New York Times*. June 16, 1996. URL: <https://www.nytimes.com/1996/06/16/world/mexico-is-near-to-granting-expatriates-voting-rights.html>.

⁶⁴ Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства, Ашгабат, 23 декабря 1993 г.; Соглашение между Российской Федерацией и Таджикистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства, Москва, 7 сентября 1995 г.

⁶⁵ См.: *Джалилова Э. Э.* К вопросу об институте двойного гражданства в России // *Современное право*. 2016. № 5. С. 36.

⁶⁶ См., например: *Щелудякова Т. В., Зубарева А. В.* Правовое регулирование статуса бипатрида в Российской Федерации: проблемы совершенствования // *Миграционное право*. 2014. № 4. С. 17—19.

⁶⁷ *Никитина Е. Е.* Законодательство о гражданстве и совершенствование миграционной политики Российской Федерации // *Журнал российского права*. 2019. № 7. С. 32.

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ European Convention on Nationality. European Treaty Series. No. 166. Strasbourg: Council of Europe.

и отдельных лиц и ставит желательной целью найти надлежащие пути преодоления последствий множественного гражданства, в частности в том, что касается прав и обязанностей лиц с множественным гражданством, а также исключить дискриминацию в вопросах, касающихся гражданства, и максимально сократить число случаев безгражданства.

По состоянию на момент подписания Конвенции в том же 1997 г. большинство государств-подписантов сохраняли запреты в отношении двойного гражданства в своем внутреннем законодательстве и требование отказа от первого гражданства при натурализации. Однако уже после вступления в силу Конвенции для большинства иностранцев, проживавших на территории стран — участниц Конвенции, процедура получения гражданства страны проживания и, соответственно, второго гражданства стала проще.

Конвенция, на наш взгляд, достаточно нейтральна к случаям двойного гражданства, поскольку не направлена на уменьшение или устранение множественного гражданства, а ее ст. 14 предусматривает возможность сохранения детям множественного гражданства, приобретенного автоматически по рождению, и иным лицам — также в случае приобретения его автоматически в силу вступления в брак. Кроме того ст. 16 Конвенции, с одной стороны, предусматривает сохранение при натурализации первоначального гражданства в случае, если отказ от первоначального гражданства или его утрата невозможны или их нельзя обоснованно требовать, а с другой стороны, предполагает автоматическое присвоение гражданства по принципу *jus sanguinis*. Как отмечает Ж.-Р. де Грот⁷⁰, это системное изменение в регулировании двойного гражданства, которое приведет к сокращению числа случаев двойного гражданства из-за избежания присвоения по принципу *jus soli*.

Конвенция о гражданстве, на наш взгляд, отличается достаточной конкретизацией, что, как правило, не характерно для международных правовых актов подобного рода. В частности, в ст. 6 детально расписываются категории граждан, которые в соответствии с национальным законодательством государств должны приобретать гражданство в облегченном режиме.

Краеугольным камнем Конвенции является ст. 15, которая предусматривает неограниченное право государств — участников Конвенции самим в национальном законодательстве определять, во-первых, является ли приобретение его гражданами иного гражданства основанием для утраты гражданства данного государства и, во-вторых, является ли условием приобретения или сохранения его гражданства отказ от другого гражданства или его утрата. М. Киллерби

пишет, что данную норму можно считать приемлемой «как для государств, которые желают разрешить множественное гражданство во многих случаях или без ограничений, так и для государств, которые желают ограничить, насколько это возможно, количество случаев множественного гражданства»⁷¹.

Отметим, что Европейская конвенция о гражданстве касается и последствий множественного гражданства, повторяя в ст. 21, 22 нормы Конвенции о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства 1963 г. в отношении военной службы, включая альтернативную гражданскую службу, а также устанавливая в ст. 17, что граждане государства-участника, имеющие двойное гражданство, обладают на территории этого государства-участника, в котором они проживают, теми же правами и несут те же обязанности, что и другие граждане этого государства-участника.

Ж.-Р. де Грот обращает внимание⁷² на положение Пояснительного доклада к Европейской конвенции о гражданстве 1997 г. в отношении ч. 2 ст. 17, которая предусматривает, что Конвенция не затрагивает нормы международного права, касающиеся дипломатической или консульской защиты, обеспечиваемой государством-участником одному из его граждан, который одновременно имеет другое гражданство. Пояснительный доклад акцентирует внимание на норме Конвенции, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве 1930 г. о том, что «государство не может предоставлять дипломатическую защиту кому-либо из своих граждан от другого государства, гражданством которого такое лицо также обладает»⁷³ и отмечает, что «вследствие событий, которые произошли в этой области международного публичного права с 1930 г., в исключительных индивидуальных обстоятельствах и при соблюдении норм международного права государство-участник может предложить дипломатическую или консульскую помощь или защиту своему гражданину, который одновременно имеет другое гражданство, например, в некоторых случаях похищения детей»⁷⁴.

Ж.-Р. де Грот также отмечает, что в первоначальной редакции ч. 2 ст. 17 гласила следующее: «Государство-участник может предоставить дипломати-

⁷¹ *Killerby M.* Steps taken by the Council of Europe to promote the modernization of nationality laws of European states // *Citizenship and Nationality Status in the New Europe* / ed. by S. O'Leary, T. Tiilikainen. London, 1998. P. 32.

⁷² См.: *Groot G.-R. de.* Op. cit. P. 119—120.

⁷³ Статья 4 Конвенции, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, Гаага, 12 апреля 1930 г.

⁷⁴ Council of Europe, Explanatory report to the European Convention on Nationality ETS no. 166. URL: <http://conventions.coe.int>.

⁷⁰ См.: *Groot G.-R. de.* The European Convention on Nationality: a step towards a *ius commune* in the field of nationality law // *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2000. Vol. 7. No. 2. P. 120.

ческую защиту одному из своих граждан в гуманитарных или аналогичных целях против государства, гражданством которого соответствующее заинтересованное лицо также обладает»⁷⁵.

На наш взгляд, в мире, в котором случаи двойного гражданства допустимы и принимаются государствами, становится необходимым корреспондирующий рост международного сотрудничества по вопросам прохождения военной службы, налогообложения, голосования лиц с двойным гражданством в целях упреждения проблем, которые влечет рост количества лиц с двойным гражданством. Нормы Европейской конвенции о гражданстве в отношении обязательной военной службы лиц с двойным гражданством являются примером для таких рамок международного сотрудничества. Таким же образом могут быть урегулированы и иные аспекты, вытекающие из случаев двойного гражданства. При этом, на наш взгляд, результатом международного сотрудничества по вопросам двойного гражданства не обязательно должно становиться подписание международных договоров. Как показывает практика, весьма действенными часто оказываются и иные формы международного сотрудничества.

Более того, представляется крайне необходимым как можно раньше начать межгосударственное сотрудничество по этим вопросам, поскольку количество лиц с двойным гражданством быстро растет.

Как отмечает Р. Козловски, отказ от международной кооперации в вопросе ограничения двойного гражданства влечет увеличение числа лиц с двойным гражданством, и односторонние меры отдельных государств едва ли остановят эту тенденцию⁷⁶.

Проанализировав историю развития международно-правового регулирования института двойного гражданства и подходов к нему в юридической науке с древности по настоящее время, можем сделать ряд выводов в отношении этого феномена:

отношение науки международного права и практики государств к двойному гражданству с течением времени стало в целом намного толерантнее. С демократизацией отношений между личностью, обществом и государством, снижением международной напряженности между государствами случаи двойного гражданства перестали быть неоспоримым злом, как в начале прошлого столетия. Как отмечает А.-М. Слоутер, в мире свободных государств необходимость эксклюзивной преданности практически полностью рассеялась; при торжестве мира нет обязательной недопустимости двойных или множественных правовых

связей с различными государствами⁷⁷. Более того, нередко, руководствуясь политическими или электро-ральными причинами, государства все больше проявляют желание согласиться на сохранение лицом своего прежнего гражданства несмотря на натурализацию в иностранном государстве, в то время как эти страны отказываются от попыток, наоборот, искоренить причины двойного гражданства. Это приводит к значительному росту населения с двойным гражданством, и, как следствие, к новым испытаниям в межгосударственных отношениях. В перспективе увеличение терпимости к двойному гражданству, на наш взгляд, неизбежно ведет к пересмотру и переоценке самого гражданства как показателя лояльности в сторону оценки его в качестве инструмента участия в гражданской жизни общества;

на каждом отрезке исторического развития политика отдельных государств в отношении двойного гражданства совершенно противоположна. История не знала всеобщего консенсуса в отношении случаев двойного гражданства. Как показывает историческая ретроспектива, даже политика отдельных государств не всегда отличалась неизменностью позиций в данном вопросе;

попытки регламентировать вопросы двойного гражданства на международном уровне имели ограниченный успех в силу небольшого количества участников соответствующих соглашений. Это связано как с вышеупомянутой противоположностью позиций в отношении случаев двойного гражданства, так и с международной напряженностью между отдельными государствами. В то же время, как отмечается в научной литературе⁷⁸, государства не хотят иметь сложности, связанные с наличием двойного гражданства у своего населения, что обусловлено в том числе желанием сократить затраты как на дипломатическую защиту лиц с двойным гражданством, так и на защиту своих интересов от них;

самыми действенными способами регулирования вопросов, связанных с двойным гражданством, невзирая на политику государств в отношении двойного гражданства, на наш взгляд, являются подготовка универсального рамочного международного правового акта, а также региональная кооперация государств по географическому принципу.

⁷⁷ См.: *Slaughter A.-M.* International Law in a World of Liberal States // *European Journal of International Law*. 1995. URL: <http://ejil.org/pdfs/6/1/1310.pdf>.

⁷⁸ Подробнее см.: *Смирнова Е. С.* Институт гражданства: статичность и перспективы национального и международно-правового регулирования // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 1. С. 24—30.

⁷⁵ *Groot G.-R. de. Op. cit.* P. 152.

⁷⁶ См.: *Koslowski R.* Challenges of International Cooperation in a World of Increasing Dual Nationality...

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Bar-Yaacov N. Dual Nationality. London, 1961.

Bickel A. M. The Morality of Consent. New Haven; London, 1975.

Boll A. M. Multiple Nationality and International law. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden; Boston, 2007.

- Borchard E. M. *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims*. The Banks Law Publishing & Co. New York, 1925. URL: https://ia802505.us.archive.org/20/items/thediplomaticpro00borc/thediplomaticpro00borc_bw.pdf.
- Castro F. de La nationalité la double nationalité et la supra-nationalité. *Recueil des cours. Académie de droit international*. 1961. Vol. 102. No. 1.
- Crook J. *Law and Life of Rome*, reprint. ed. Ithaca; New York, 1978.
- Dillon S. Mexico is Near to Granting Expatriates Voting Rights // *The New York Times*. June 16, 1996. URL: <https://www.nytimes.com/1996/06/16/world/mexico-is-near-to-granting-expatriates-voting-rights.html>.
- Donner R. *The Regulation of Nationality in International Law*. 2nd ed. Irvington-on-Hudson; New York, 1994.
- Encyclopaedia Britannica. 11th ed. Vol. 1. URL: https://en.wikisource.org/wiki/1911_Encyclop%C3%A6dia_Britannica/Allegiance.
- Faist T. *Dual Citizenship as Overlapping Membership*. Willy Brandt Series of Working Papers // *International Migration and Ethnic Relations*. 2001. No. 3/01.
- Ginsburgs G. Option of nationality in Soviet treaty practice 1917—1924 // *The American Journal of International Law*. 1961. Vol. 55.
- Goldstein E., Piazza V. Naturalization, Dual Citizenship and the Retention of Foreign Citizenship — A Survey. *Interpreter Releases* 517:61—73. 1996.
- Groot G.-R. de. The European Convention on Nationality: a step towards a ius commune in the field of nationality law // *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2000. Vol. 7. No. 2.
- Hammar T. Dual Citizenship and Political Integration // *International Migration Review*. Vol. 19. No. 3. 1985.
- Hecker H. *Die Doppelstaaterverträge des Ostblocks*. WGO Monatshefte für Osteuropäisches Recht. 1986.
- Hunter V. Introduction: Status Distinctions in Athenian Law // *Law and Social Status Classical Athens* / ed. by V. Hunter, J. Edmondson. Oxford, 2000.
- Jolowicz H. F., Nicholas B. *Historical Introduction to the Study of Roman Law*. 3rd ed. Cambridge, 1972.
- Killerby M. Steps taken by the Council of Europe to promote the modernization of nationality laws of European states // *Citizenship and Nationality Status in the New Europe* / ed. by S. O'Leary, T. Tiilikainen. London, 1998.
- Kimminich O. The Conventions for the Prevention of Double Nationality and Their Meaning for Germany and Europe in a Era of Migration // *German Year Book of International Law*. 38th ed. 1996.
- Kosłowski R. Challenges of International Cooperation in a World of Increasing Dual Nationality // *Rights and Duties of Dual Nationals* / ed. by D. A. Martin, K. Hailbronner. The Hague; London; New York, 2003.
- Kosłowski R. *Dual Nationality and Military Service: Changing International Norms and Policy Challenges*, Presented at Dual Citizenship and Identity in the Global Context. Institute for the Study of Economic Culture. Boston University. May 6, 2000.
- Lassa Francis Oppenheim. *International law. A treatise* / ed. by H. Lauterpacht. London, 1948.
- Marcane L. F. *Contribución al estudio de la doble nacionalidad de los hijos de Españoles nacidos en América*. La Habana: Imprente "El Siglo XX", 1924.
- Moore J. B. *A Digest of International Law*. Vol. 3. Washington, 1906. URL: https://ia802606.us.archive.org/8/items/digestofinternat03moorala/digestofinternat03moorala_bw.pdf.
- Moore J. B. *The Principles of American Diplomacy*. New York; London, 1918.
- Robertson B. G. The Scrutiny of New Citizens at Athens // *Law and Social Status Classical Athens* / ed. by V. Hunter, J. Edmondson. Oxford, 2000.
- Sheng Yu. China's nationality law and the principles of international law // *Selected articles from the Chinese Yearbook of International Law*, ed. Chinese Society of International Law. Beijing, 1983.
- Slaughter A.-M. International Law in a World of Liberal States // *European Journal of International Law*. 1995. URL: <http://ejil.org/pdfs/6/1/1310.pdf>.
- Sorensen J. M. *The Exclusive European Citizenship: The Case for Refugees and Immigrants in the European Union*. Reprint. ed. Aldershot; Brookfield; Singapore; Sydney, 1999.
- Spiro P. J. Dual Nationality and the Meaning of Citizenship // *Emory Law Journal*. Atlanta. 1997. No. 46.
- Sucharitkul S. Thai nationality in international perspective // *Nationality and International Law in Asian Perspective* / ed. by Ko Swan Sik. Dordrecht, 1990.
- Tellegen-Couperus O. *A Short History of Roman Law*. Reprint. ed. London; New York, 2002.
- The New Encyclopaedia Britannica. *Macropaedia*. 15th ed. 1993. Vol. 20.
- Whiteman M. M. *Digest of international law*, U. S. Government Printing Office. 1967.
- Андриченко Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // *Журнал российского права*. 2018. № 3.
- Аристотель. *Сочинения: в 4 т.* Т. 4. М., 1983. URL: <http://www.opentextnn.ru/man/index.html?id=5703>.
- Джалилова Э. Э. К вопросу об институте двойного гражданства в России // *Современное право*. 2016. № 5.
- Ковлер А. И. Двойное гражданство: панацея или ловушка? // *Актуальные проблемы гражданства: матер. междунар. науч.-практ. конф. по проблемам гражданства*. М., 1995.
- Коптев А. В. Кодификация Феодосия II и ее предпосылки // *Древнее право*. 1996. № 1. URL: <http://ancientrome.ru/publik/article.htm?a=1261957599>.

Никитина Е. Е. Законодательство о гражданстве и совершенствование миграционной политики Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 7.

Смирнова Е. С. Институт гражданства: статичность и перспективы национального и международно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1.

Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика // Хабриева Т. Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 4: Монографии. М., 2018.

Черниченко С. В. Вопросы гражданства в современном международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1964.

Щелудякова Т. В., Зубарева А. В. Правовое регулирование статуса бипатрида в Российской Федерации: проблемы совершенствования // Миграционное право. 2014. № 4.

REFERENCES

Andrichenko L. V. Migration Law in the Russian Legal System. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 3, pp. 5—16. DOI: 10.12737/art_2018_3_1. (In Russ.)

Aristotel'. *Politics. Writings*. Vol. 4. Moscow, 1983. Pp. 376—644. Available at: <http://www.opentextnn.ru/man/index.html?id=5703>. (In Russ.)

Bar-Yaacov N. *Dual Nationality*. London, 1961. 297 p.

Bickel A. M. *The Morality of Consent*. New Haven; London, 1975. 156 p.

Boll A. M. *Multiple Nationality and International law*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden; Boston, 2007. 649 p.

Borchard E. M. *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims*. The Banks Law Publishing & Co. New York, 1925. 1038 p. Available at: https://ia802505.us.archive.org/20/items/thediplomaticpro00borc/thediplomaticpro00borc_bw.pdf.

Castro F. de La nationalité la double nationalité et la supra-nationalité. *Recueil des cours. Académie de droit international*, 1961, vol. 102, no. 1, pp. 515—634.

Chernichenko S. V. *Issues of Citizenship in Contemporary International law*. Cand. diss. thesis. Moscow, 1964. 18 p. (In Russ.)

Crook J. *Law and Life of Rome*. Ithaca; New York, 1978. 350 p.

Dillon S. Mexico is Near to Granting Expatriates Voting Rights. *The New York Times*. 1996, June 16. Available at: <https://www.nytimes.com/1996/06/16/world/mexico-is-near-to-granting-expatriates-voting-rights.html>.

Donner R. *The Regulation of Nationality in International Law*. 2nd ed. Irvington-on-Hudson; New York, 1994. 434 p.

Dzhailova E. E. The Institute of Dual Citizenship in Russia Revisited. *Sovremennoe pravo*, 2016, no. 5, pp. 34—39. (In Russ.)

Encyclopaedia Britannica. 11th ed. Vol. 1. Available at: https://en.wikisource.org/wiki/1911_Encyclop%C3%A6dia_Britannica/Allegiance.

Faist T. Dual Citizenship as Overlapping Membership. Willy Brandt Series of Working Papers. *International Migration and Ethnic Relations*, 2001, no. 3/01. 43 p.

Ginsburgs G. Option of nationality in Soviet treaty practice 1917—1924. *The American Journal of International Law*, 1961, vol. 55, pp. 919—946.

Goldstein E., Piazza V. Naturalization, Dual Citizenship and the Retention of Foreign Citizenship — A Survey. *Interpreter Releases* 517. 1996. Pp. 61—73.

Groot G.-R. de. The European Convention on Nationality: a step towards a ius commune in the field of nationality law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2000, vol. 7, no. 2, pp. 117—157.

Hammar T. Dual Citizenship and Political Integration. *International Migration Review*, 1985, vol. 19, no. 3, pp. 438—450.

Hecker H. Die Doppelstaaterverträge des Ostblocks. *WGO Monatshefte für Osteuropäisches Recht*. 1986. Pp. 273—283.

Hunter V. Introduction: Status Distinctions in Athenian Law. *Law and Social Status Classical Athens*. Ed. by V. Hunter, J. Edmondson. Oxford, 2000. Pp. 1—29.

Jolowicz H. F., Nicholas B. *Historical Introduction to the Study of Roman Law*. 3rd ed. Cambridge, 1972. 528 p.

Khabrieva T. Y. *Migration Law: Comparative Legal Research*. Moscow, 2019. 400 p. (In Russ.)

Killerby M. Steps taken by the Council of Europe to promote the modernization of nationality laws of European states. *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*. Ed. by S. O'Leary, T. Tiilikainen. London, 1998. 261 p.

Kimminich O. The Conventions for the Prevention of Double Nationality and Their Meaning for Germany and Europe in a Era of Migration. *German Year Book of International Law*. 38th ed. 1996. Pp. 225—250.

Koptev A. V. The codification of Theodosius and its preconditions. *Drevnee pravo*, 1996, no. 1, pp. 247—261. Available at: <http://ancientrome.ru/publik/article.htm?a=1261957599>. (In Russ.)

Koslowski R. Challenges of International Cooperation in a World of Increasing Dual Nationality. *Rights and Duties of Dual Nationals*. Ed. by D. A. Martin, K. Hailbronner. The Hague; London; New York, 2003. Pp. 157—182.

Koslowski R. Dual Nationality and Military Service: Changing International Norms and Policy Challenges, Presented at Dual Citizenship and Identity in the Global Context. Institute for the Study of Economic Culture. Boston University. May 6, 2000. 37 p.

Kovler A. I. Dual citizenship: panacea or trap? *Actual problems of citizenship: materials of the international scientific-practical conference on problems of citizenship*. Moscow, 1995. Pp. 116—122. (In Russ.)

Lassa Francis Oppenheim. *International law. A treatise*. Ed. by H. Lauterpacht. London, 1948. 654 p.

Marcane L. F. Contribución al estudio de la doble nacionalidad de los hijos de Españoles nacidos en América. La Habana: Imprente "El Siglo XX", 1924. 205 p.

- Moore J. B. A Digest of International Law. Vol. 3. Washington, 1906. 1029 p. Available at: https://ia802606.us.archive.org/8/items/digestofinternat03moorala/digestofinternat03moorala_bw.pdf.
- Moore J. B. The Principles of American Diplomacy. New York; London, 1918. 480 p.
- Nikitina E. E. Legislation on Citizenship and Improvement of Migration Policy of the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava* = Journal of Russian Law, 2019, no. 7, pp. 30—42. DOI: 10.12737/jrl.2019.7.3. (In Russ.)
- Robertson B. G. The Scrutiny of New Citizens at Athens in Law and Social Status Classical Athens. Ed. by V. Hunter, J. Edmondson. Oxford, 2000. Pp. 148—174.
- Shcheludyakova T. V., Zubareva A. V. Legal regulation of the status of bipatriate in the Russian Federation: problems of improvement. *Migratsionnoe pravo*, 2014, no. 4, pp. 17—19. (In Russ.)
- Sheng Yu. China's nationality law and the principles of international law. *Selected articles from the Chinese Yearbook of International Law*, ed. Chinese Society of International Law. Beijing, 1983. Pp. 204—219.
- Slaughter A.-M. International Law in a World of Liberal States. *European Journal of International Law*. 1995. Pp. 503—538. Available at: <http://ejil.org/pdfs/6/1/1310.pdf>.
- Smirnova E. S. Institute of citizenship: statics or perspectives of national and international-law regulation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2015, no. 1, pp. 24—30. (In Russ.)
- Sorensen J. M. The Exclusive European Citizenship: The Case for Refugees and Immigrants in the European Union. Reprint. ed. Aldershot; Brookfield; Singapore; Sydney, 1999. 181 p.
- Spiro P. J. Dual Nationality and the Meaning of Citizenship. *Emory Law Journal*. Atlanta, 1997, no. 46, pp. 1412—1485.
- Sucharitkul S. Thai nationality in international perspective. *Nationality and International Law in Asian Perspective*. Ed. by Ko Swan Sik. Dordrecht, 1990. Pp. 453—491.
- Tellegen-Couperus O. A Short History of Roman Law. London; New York, 2002. 264 p.
- The New Encyclopaedia Britannica. Macropaedia. 15th ed. 1993. Vol. 20. 32640 p.
- Whiteman M. M. Digest of international law, U. S. Government Printing Office. 1967. 1291 p.