

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Становление института гражданства Республики Абхазия как нового субъекта международного права

*Барциц И.Н.**

В статье рассматриваются вопросы становления гражданства Республики Абхазия как нового субъекта международного права. Ключевым моментом утверждения международной правосубъектности Абхазии стало признание ее независимости со стороны Российской Федерации 26 августа 2008 г. Становление правового института гражданства Республики Абхазия началось с момента разрушения Союза ССР, декларирования Абхазией сначала своего суверенитета, а потом и независимости, успешного для Абхазии окончания войны с Грузией 1992-1993 годов.

Сложности, противоречия и перспективы правового регулирования гражданства Абхазии обусловлены необходимостью разрешения этнических проблем, уточнения политического выбора, а по сути, – определения будущего Абхазии как государства. Утверждая, что основной проблемой правового регулирования института гражданства для органов власти Абхазии является вопрос признания или непризнания права на двойное гражданство для жителей Абхазии, в статье анализируются законодательные и политические аспекты разрешения этой проблемы. При этом особое внимание уделено регламентации вопроса о двойном гражданстве в Договоре о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия.

Ключевые слова: Абхазия; институт гражданства Республики Абхазия; двойное гражданство; репатриация.

* Барциц Игорь Нязбеевич – д.ю.н., профессор, проректор Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. bartsits@ur.rags.ru.

В августе 2008 г. перечень новых независимых государств, образовавшихся на постсоветском пространстве после разрушения Союза ССР, пополнился двумя новыми членами. С включением в него Республики Абхазия и Республики Южная Осетия, ранее входивших в список непризнанных государств, количество новых независимых постсоветских государств достигло 16 (безусловно, что Россия как государство-продолжатель Союза ССР подобным новым независимым государством не является). Современная **Республика Абхазия (Апсны)** – в соответствии с Конституцией Республики Абхазия понятия «Республика Абхазия» и «Апсны» применяются в равной степени – это суверенное государство, которое, добившись фактической независимости, проделало значительный путь на пути ее юридического оформления (хотя этот процесс еще не завершен). Ключевым моментом утверждения международной правосубъектности Абхазии стало признание ее независимости со стороны Российской Федерации 26 августа 2008 г.

Тезис «Абхазия – новый субъект международного права» нуждается в уточнении. Несмотря на все сложности развития абхазской государственности, сам факт ее исторического существования возражений не вызывал никогда. Абхазия самостоятельно вошла в состав Российской империи, сформировала свое государство после революций 1917 г., пережила оккупацию «Грузинской демократической республикой», возродилась в виде ССР Абхазия, просуществовала на правах договорной и автономной республик. Это тоже были различные формы государственно-правового и международно-правового статуса. После разрушения Союза ССР и грузинской агрессии 1992-1993 гг. Абхазия осуществляла международные связи, пережила политические и экономические санкции, получала предложения различных международных организаций с вариантами ее политико-правового статуса.

Абхазия прошла сложный путь от «суверенитета факта» к «суверенитету признания». На этом пути Республика Абхазия решает, как и многие другие государства, сложные по характеру и значительные по объему задачи. Тем более что XXI в. обусловил формирование новых, подчас весьма динамично развивающихся условий для развития государств и их отношений в мировом сообществе. От того, насколько полно и последовательно будут учтены объективные и субъективные условия, традиционные факторы, влияние глобализации и других политических, экономических и социокультурных предпосылок, будет зависеть успех конституционного развития Республики Абхазия – страны,

обладающей всеми необходимыми признаками для своего становления как суверенного и демократического государства.

Согласно старой теории о трех элементах государства (территория, власть, население) перед каждым из подобных государств вставляли многочисленные вопросы, главными из которых были: какова территория этого государства (из каких составных частей она образуется, где проходят новые государственные границы, существуют ли неурегулированные территориальные противоречия с соседями); какая модель государственной власти и государственного управления может обеспечить эффективное развитие. Другим существенным вопросом стало определение с вопросом, кто из проживавших на территории новых независимых государств в момент обретения этой независимости является полноправным гражданином этого государства, кто станет гражданином другой страны, а кому уготована судьба обладателя «паспорта негражданина». Каждое из новых независимых государств нашло разные варианты ответов на эти вопросы, основываясь на собственных представлениях о справедливости, государственных (национальных) интересах, исторических и этнических традициях. При этом нередко избранная той или иной страной модель становится предметом упреков со стороны соседей и международных организаций, основанием для внутренних разногласий и элементом политической борьбы. Свой вариант их разрешения предлагает и Республика Абхазия.

Основное *коренное население Абхазии* – абхазы (апсуа), численность которого на территории государства составляла в 1992 г. 93 тыс. Накануне войны 1992–1993 гг. абхазы составляли 17% населения республики (для сравнения: например, в Карелии титульная нация – карелы составляют всего 9,8%). Последними данными о численности населения Абхазии являются демографические сведения, полученные в ходе учета населения, проведенного в республике в 2003 г.: абхазы – 94 597 человек (44,1% населения Республики); грузины – 44 041, включая 3598 человек, отмеченных как мингрелы (20,7%); армяне – 44 869 (21%); русские – 23 420 человек (11%). На иные этнические группы (греки, украинцы и др.) приходится 7089 человек. (3,2%)¹. Абхазы живут также в России (11 366 человек по переписи населения Российской Федерации 2002 г.), в Турции (по различным оценкам от 120 до 350 тыс.) и в других странах. Общая численность абхазов не подда-

¹ См.: Абхазия в цифрах.– Сухум, 2005.– С. 23.

ется точному подсчету. По приблизительным данным, она составляет около 350–450 тыс. человек.

Приведенные выше цифры весьма условны и являются легко поддающимися критике, как по причинам политической ангажированности, так и нечеткости миграционного учета в Абхазии и России. Что касается учета абхазского населения в Турции, то перепись населения 1965 г. была последней, включавшей вопросы о языковой принадлежности и вероисповедании, что позволяло хотя бы приблизительно определить численность этнических меньшинств. «Страна и народ Турецкого государства едины и неделимы» – это официальный принцип турецкого конституционализма, а в соответствии со ст. 66 Конституции Турецкой Республики 1982 г. турками считаются все те, «кто связан узами гражданства с турецким государством».

Полиэтнический состав является типичным для современных государств. В мире насчитывается до 5 тыс. народов, но только немногим более 200 государств. Большинство государств остается полиэтничными, которыми в мировой практике признаются государства, имеющие более 5% иноэтничного населения, в качестве исключений предстают страны с моноэтническим населением (Венгрия, Португалия, Армения, Мальта, Йемен и некоторые другие). В то же время, например, за границей живет каждый второй армянин, каждый третий мальтиец и йеменец, каждый четвертый венгр и португалец.

Становление правового института гражданства Республики Абхазия началось с момента разрушения Союза ССР, декларирования Абхазией сначала своего суверенитета, а потом и независимости, успешного для Абхазии окончания войны с Грузией 1992-1993 годов. Предшественником института гражданства Республики Абхазия стал институт гражданства Абхазской АССР, который формировался в советском государственном праве на принципах, свойственных автономным республикам, предполагавшим высокую степень декларативности. Но не в декларативности советского права заключалась главная трудность становления института гражданства Республики Абхазия. Сложности, противоречия и перспективы правового регулирования гражданства Абхазии обусловлены необходимостью разрешения этнических проблем, уточнения политического выбора, а по сути, – определения будущего Абхазии как государства.

Среди сложностей становления института гражданства Республики Абхазия безусловным является лишь определение этого института как

одного из основных конституционных институтов, под которым понимается устойчивая политико-правовая связь лица с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Статья 1 Закона Республики Абхазия от 8 ноября 2005 года № 1168-с-XIV «О гражданстве Республики Абхазия»², в отличие от России и многих других постсоветских стран, сохранила политическую составляющую в определении гражданства.

Образование и развитие государства неизбежно формулирует вопрос об установлении определенных отношений с лицами, живущими на его территории. Утрата советского гражданства стала для жителей Абхазии (по крайней мере, для их большинства) неожиданностью, причем весьма неприятной и жизненно опасной. Принятие гражданства нового независимого (от России) грузинского государства было изначально неприемлемо для негрузинского населения Абхазии. Поэтому появление института гражданства Республики Абхазия было мерой в значительной степени вынужденной: с прекращением существования Союза ССР жители Абхазии оказались без правовой защиты Союза, а новая Грузия представляла для жителей Абхазии не правовую защиту, а открытую угрозу (правовую, политическую, военную и т.д.).

Общие принципы правового регулирования гражданства Республики Абхазия таковы: Конституция Республики Абхазия 1994 г. в ст. 27 установила, что гражданин Республики Абхазия не может быть лишен ее гражданства, выслан за ее пределы либо выдан другому государству. Республика Абхазия гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами, что нашло свое отражение еще в Законе «О гражданстве Республики Абхазия» 1995 г. Конституционные положения, а также сформировавшиеся международно-правовые традиции регулирования института гражданства стали основой для подготовки и принятия Закона Республики Абхазия от 8 ноября 2005 года «О гражданстве Республики Абхазия».

Им были закреплены принципы гражданства Республики Абхазия и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством Республики Абхазия, определены основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Республики Абхазия. Особая составляющая государственной политики Абхазии – поощрение возвращения на историческую Родину живущих за пределами Республики Абхазия соотечественников абхазской (абаза) диаспоры.

² Сборник законодательных актов Республики Абхазия. Выпуск 25. Сухум, 2006. С. 3-21.

В качестве общих принципов гражданства Республики Абхазия и правил, регулирующих вопросы гражданства Республики Абхазия, были определены следующие:

единство гражданства – гражданство Республики Абхазия является единым и равным независимо от оснований его приобретения;

устойчивость гражданства – характеризует гражданство как независимое от территориально-географических факторов, т. е. пересечение государственной границы и длительное жительство за пределами Республики Абхазия не влечет за собой прекращение отношений гражданства;

неотчуждаемость гражданства – относится к весомым гарантиям статуса личности, что означает недопустимость лишения абхазского гражданства по инициативе государства и его органов: гражданин Республики Абхазия не может быть лишен гражданства Республики Абхазия или права изменить его;

недопустимость выдачи граждан Республики Абхазия иностранному государству;

недопустимость высылки граждан Республики Абхазия за ее пределы в качестве административного, уголовного или любого иного наказания.

В соответствии с Законом о гражданстве гражданами Республики Абхазия являются (статья 5 Закона):

а) лица абхазской национальности (абаза) независимо от их места жительства и наличия у них гражданства иностранного государства за исключением лиц, которые призывают либо антиконституционными методами изменить суверенный статус Республики Абхазия, либо насильственно изменить основы конституционного строя Республики Абхазия, либо антиконституционными методами боролись против существующего государственного строя или связаны с террористической деятельностью;

б) лица, постоянно живущие на территории Республики Абхазия не менее пяти лет на момент принятия Акта о государственной независимости Республики Абхазия от 12 октября 1999 г. в письменной форме не отказавшиеся от гражданства Республики Абхазия за исключением лиц, которые антиконституционными методами выступают либо за изменение суверенного статуса Республики Абхазия, либо за насильственное изменение основ конституционного строя Республики Абхазия, либо антиконституционными методами боролись против

существующего государственного строя, или связаны с террористической деятельностью;

в) лица, которые приобрели гражданство Республики Абхазия в соответствии с законом о гражданстве.

Гражданам Республики Абхазия, находящимся за пределами государства, предоставляются ее защита и покровительство. Органы государственной власти Республики Абхазия, ее полномочные представительства за рубежом, должностные лица указанных представительств обязаны содействовать тому, чтобы гражданам Республики Абхазия была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией Республики Абхазия, конституционными законами, законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Республики Абхазия, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан Республики Абхазия, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы.

Заключение или расторжение брака между гражданином Республики Абхазия и лицом, не имеющим гражданства Республики Абхазия, не влечет за собой изменение гражданства указанных лиц. Изменение гражданства одним из супругов не влечет за собой изменение гражданства другого супруга. Расторжение брака не влечет за собой изменение гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей.

Гражданство ребенка – лица, не достигшего возраста 18 лет, при приобретении или прекращении гражданства Республики Абхазия одним из его родителей либо обоими его родителями сохраняется или изменяется в соответствии с законом о гражданстве Республики Абхазия. Для приобретения или прекращения гражданства Республики Абхазия ребенком в возрасте от 14 до 18 лет необходимо его согласие. Гражданство ребенка Республики Абхазия не может быть прекращено, если в результате прекращения гражданства Республики Абхазия он станет лицом без гражданства. Гражданство ребенка не изменяется при изменении гражданства его родителей, лишенных родительских прав. В случае изменения гражданства ребенка согласия его родителей, лишенных родительских прав, не требуется.

Документом, удостоверяющим гражданство Республики Абхазия, является паспорт гражданина Абхазии. В документах детей, не достигших 14 лет, делается запись об их принадлежности к гражданству

Республики Абхазия. Закон о гражданстве наряду с понятием гражданства Республики Абхазия предусматривает возможность наличия у своих граждан иного гражданства, под которым понимается гражданство (подданство) иностранного государства. Именно признание или непризнание права на двойное гражданство для жителей Абхазии было основной проблемой правового регулирования института гражданства для органов власти Абхазии. Для российского права проблема виделась иначе: сначала было принято решение о принятии в российское гражданство жителей Абхазии (при этом с формальной точки зрения для российского права ситуация двойного гражданства не возникала), и лишь после признания Россией независимости Абхазии в российско-абхазскую повестку дня был включен вопрос об урегулировании вопроса с двойным гражданством. Правовое решение должно соответствовать требованиям федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. утверждает: «1. Гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. 2. Приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации» (ст. 6).

Объективная оценка двойного гражданства требует выявления в нем как положительных, так и отрицательных сторон. К числу положительных последствий установления двойного гражданства можно отнести:

- дополнительные гарантии реализации и защиты прав и свобод личности, поскольку лица, обладающие двойным гражданством, имеют равные права и обязанности с гражданами страны проживания, в то же время сохраняя культурные и иные связи со страной происхождения;

- выгоды в отношении права на жительство в обоих государствах, права на возвращение или реэмиграцию, возможности сохранения гражданства в смешанном браке;

- принимающее государство легче интегрирует резидента с двойным гражданством, чем иностранного гражданина, а государство происхождения сохраняет связи со своим гражданином, что особенно важно для развивающихся стран;

- наличие значительного числа лиц с двойным гражданством может способствовать интенсификации связей между государствами.

Но у двойного гражданства есть и отрицательные последствия. Двойное гражданство способно создать для индивида дополнительные обязанности. Его могут обязать нести военную службу в двух государствах, платить налоги двум государствам и т.д. Такого рода установление двойных обязанностей является правомерным, поскольку Гаагской конвенцией 1930 г. о некоторых вопросах, относящихся к коллизии законов о гражданстве, установлено, что «лицо, обладающее одним или двумя гражданствами, может рассматриваться каждым государством, гражданином которого оно является, как его гражданин».

Лицо с двойным гражданством, согласно этой же конвенции, имеет усеченные права на дипломатическую защиту. Неизбежны коллизии в правовом статусе лица с двойным гражданством из-за противоречий в законодательстве двух стран, разрешающихся чаще всего не в пользу этого лица.

Двойное гражданство не снимает проблемы культурной, языковой и иной интеграции. Для международных отношений проблема двойного гражданства может означать наличие противоречий между международными и двусторонними договорами о двойном гражданстве.

Интересы личности не всегда и во всем совпадают с интересами государства, и с точки зрения классического национального государства ситуация двойного гражданства является юридически аномальной. Исключения составляют те страны, чьи соотечественники рассеяны по всему миру. При двойном гражданстве у государства меньше рычагов воздействия на отдельную личность, имеющую альтернативное гражданство, а здесь существует потенциальный риск для безопасности государства. «Спокойное» отношение к двойному гражданству могут позволить себе только влиятельные, благополучные страны, быть гражданином которых престижно, выгодно, и поэтому такие страны легко выигрывают конкуренцию с другими иностранными государствами. Так, США до настоящего времени не закрепили принцип исключительного гражданства. Существуют также государства, предоставляющие свое гражданство и паспорт в надежде привлечь инвестиции в свою экономику.

Сочетание положительных и отрицательных сторон двойного гражданства затрудняет выработку однозначного к нему отношения мирового сообщества. По мнению некоторых правоведов, количество лиц,

имеющих двойное гражданство, все увеличивается, в том числе и благодаря тому, что государства относятся все более терпимо к этому явлению. Даже страны, официально провозгласившие своей целью устранение двойного гражданства, на практике относятся к этому явлению лояльно. С другой стороны, все больше стран воспринимают двойное гражданство как обременение и отказываются от практики его признания³.

Вопрос о двойном гражданстве – гражданстве Республики Абхазия и гражданстве Российской Федерации – получил закрепление в Договоре о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия, заключенном 17 сентября 2008 г.⁴ Статья 8 Договора установила, что граждане одной стороны могут иметь гражданство другой стороны на условиях и в порядке, установленных законодательством стороны, гражданство которой приобретается. Договор предусмотрел также, что в целях урегулирования вопросов двойного гражданства стороны заключат отдельное соглашение.

На территории каждой из стран признаются документы, выданные государственными органами и органами местного самоуправления друг другу, гарантируются гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы лицам, живущим на ее территории, независимо от их расы, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного или иного положения. Страны договорились защищать права своих граждан, проживающих на территории другой страны, оказывать им покровительство и поддержку в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Каждый гражданин Абхазии имеет право на защиту на территории третьего государства, где не имеется представительства Абхазии, со стороны дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

2 октября 2009 г. Абхазия и Россия подписали соглашение о безвизовых поездках граждан обоих государств. Соглашение позволит пересекать границу и со стороны России, и со стороны Абхазии не только по дипломатическим, служебным, общегражданским загранпаспортам, но и внутренним паспортам России и Абхазии, а также предусматривает

³ Смирнова Е.С. Европа: эволюция взглядов на многогражданство во второй половине XX в. // Право и политика. 2000. № 1.

⁴ Российская газета. 2008. 26 ноября.

безвизовый въезд на территорию друг друга на период до 90 дней. Учитывая, что более 90 % населения Абхазии являются гражданами Российской Федерации и тем самым под действие этого соглашения не попадают, его статьи распространяются, прежде всего, на следующие категории лиц: а) граждан Абхазии, которые не являются российскими гражданами; б) граждан Российской Федерации, въезжающих на территорию Абхазии. Правда, неурегулированным остался вопрос о порядке выдаче виз гражданам Российской Федерации, предполагающим въехать на территорию Абхазии на срок, превышающий 90 дней. Среди нерешенных вопросов – проблема возможного безвизового въезда в Российскую Федерацию граждан Грузии, которым тем или иным способом удастся заполнить абхазский паспорт.

Законодательство Республики Абхазия применительно к допустимости двойного гражданства содержит оригинальное ограничение. В соответствии со ст. 6 Закона «О гражданстве Республики Абхазия» «Гражданин Республики Абхазия, за исключением абзаца «а» статьи 5 настоящего Закона, не выходя из гражданства Республики Абхазия, вправе приобрести только гражданство Российской Федерации. Гражданин Республики Абхазия, имеющий также гражданство иностранного государства, рассматривается Республикой Абхазия только как гражданин Республики Абхазия». Исключение абзаца «а» ст. 5 из положения, регламентирующего двойное гражданство, означает, что граждане Республики Абхазия неабхазской национальности вправе иметь в качестве второго (наряду с гражданством Республики Абхазия) только и исключительно гражданство Российской Федерации, т. е. не могут принять в качестве второго гражданства никакого другого государства. Подобное ограничение не распространяется на граждан Республики Абхазия абхазской национальности (абаза). Тем самым закон устанавливает определенные преимущества для этнических абхазов – граждан Республики Абхазия относительно граждан республики иных национальностей. Подобная норма не является дискриминирующей, ее принятие обусловлено политическими и демографическими реалиями, необходимостью объединения абхазов вне зависимости от их места жительства. Для современной Абхазии неприемлем официальный принцип турецкого конституционализма: «Страна и народ Турецкого государства едины и неделимы», при котором турками считаются все те, «кто связан узами гражданства с Турецким государством» (ст. 66 Конституции Турецкой Республики 1982 г.)

Особой актуальностью для современной Абхазии представляет урегулирование правового статуса жителей пограничного с Грузией Галского района. Попытка подобного урегулирования была предпринята летом 2009 г., когда 31 июля на последнем заседании весенней сессии Народного Собрания Республики Абхазия был принят Закон «О внесении изменений в Закон республики Абхазия «О гражданстве Республики Абхазия». Однако неделей спустя (6 августа 2009 г.) на чрезвычайной сессии парламент был вынужден принять постановление об отмене закона и создать парламентскую комиссию «По выработке предложений о внесении изменений в Закон Республики Абхазия «О гражданстве Республики Абхазия». Речь идет о дополнении процитированной выше статьи 5 Закона о гражданстве одним новым пунктом:

«в) лица, возвратившиеся в Галский район в места своего прежнего постоянного проживания в результате одностороннего решения Республики Абхазия о возвращении за исключением лиц, которые антиконституционными методами выступают за изменение суверенного статуса Республики Абхазия, либо за насильственное изменение основ конституционного строя Республики Абхазия либо антиконституционными методами боролась (борются) против существующего государственного строя или связаны с террористической деятельностью».

Поясним: речь идет о жителях Абхазии – этнических мегрелах (этнос, ассимилированный грузинами в советское время), которые исторически проживают на территории Самурзакана (ныне – Галский район Абхазии) и в своем подавляющем большинстве являются гражданами Грузии. Согласно действующему абхазскому законодательству граждане иностранных государств (в данном случае – Грузии) для получения абхазского гражданства должны отказаться от гражданства Грузии, что должно быть подтверждено документом от грузинских властей. Игнорирование этого положения приведет к появлению лиц, фактически обладающих двойным гражданством Грузии и Абхазии. На правовое закрепление подобного явления рассчитывать не приходится, учитывая непризнание Грузией гражданства Республики Абхазия. Таким образом, возникнет коллизия, когда органы власти Грузии будут рассматривать тех или иных лиц как граждан только Грузии, в то время как Абхазия де-факто согласится с наличием двойного гражданства у значительной части своего населения без подписания соглашения о двойном гражданстве. Напротив, Грузия заинтересована в модели, предполагающей существование абхазского гражданства как гражданства

автономного образования в составе Грузии, при котором само абхазское гражданство было бы таким же декларативным и декоративным, как и в годы вхождения Абхазии в состав Грузинской ССР.

И дело не только в том, что это положение прямо противоречит процитированным выше положениям ст. 6 закона Республики Абхазия о гражданстве. Более того, подобная ситуация может стать основанием для распространения на население Абхазии позиции Грузии по правовому урегулированию отношений гражданства на территории Абхазии. Следует отметить, что в начале 1990-х гг. законодательство Грузии по вопросам гражданства жителей Абхазии претерпевало резкие изменения. При решении Военного совета Республики Грузия от 21 февраля 1992 г. о восстановлении действия Конституции Демократической Республики Грузии 1921 г. жители Абхазии были фактически выведены из правового поля грузинского государства. Однако спустя год Органический закон «О гражданстве Грузии» от 25 марта 1993 г. автоматически распространил гражданство Грузии на всех граждан, которые жили на территории Грузии на момент вступления в силу закона: «Гражданином Грузии считается: а) лицо, которое постоянно проживает в Грузии не менее пяти лет и проживает в Грузии ко дню введения в действие настоящего Закона, если оно в шестимесячный срок в письменной форме не откажется от гражданства Грузии; б) «лицо, рожденное в Грузии, которое после 21 декабря 1991 года покинуло территорию Грузии и также удовлетворяет требования указанные в пункте “а” данной статьи, если оно не имеет иного гражданства»; в) лицо, которое приобретет гражданство Грузии в соответствии с настоящим Законом» (ст. 3 Органического закона «О гражданстве Грузии» от 25 марта 1993 г.). При этом под территорией Грузии понималась территория Грузинской ССР на момент разрушения Союза ССР. То есть указанный закон Грузии распространил грузинское гражданство и на жителей Абхазии без их согласия на это. При этом гражданам Абхазии грузинский закон отказал в праве на оптацию гражданства.

Двойное гражданство – это не только и не столько правовой вопрос. Это также и вопрос «двойной лояльности», вопрос «двойного патриотизма». Конечно, наличие двух паспортов в кармане и возможность предъявлять тот или иной из них в зависимости от конкретных интересов в конкретных жизненных ситуациях может быть вполне комфортным. Но наряду с правовыми нельзя сбрасывать со счетов психические (эмоциональные, личностные), культурные, политические

составляющие гражданства. В этом контексте исключительно важна совместимость гражданств. Уместно воспользоваться медицинским сравнением: гражданства, как и группы крови, должны подходить друг другу, быть совместимыми. Трудно представить человека, который бы в начале 1940-х годов прошлого века наряду с советским гражданством, обладал бы гражданством Германии или Италии. Или сегодня трудно представить в руках законопослушного гражданина Азербайджана армянский паспорт. Очевидно, что основная проблема первого примера не заключалась в негативном отношении советского права к самому институту двойного гражданства. Вопрос – в восприятии гражданином государства как своего.

Применительно к Абхазии, нет противоречий в признании двойного гражданства Абхазии и России. История нахождения Абхазии в составе Российской империи и Советского Союза, признание русского языка в качестве языка государственных и других учреждений, культурная общность абхазов с народами Северного Кавказа, российский рубль в качестве денежной единицы Абхазии – все это составные части психологической, культурной, исторической совместимости российского и абхазского гражданств.

Предоставлена правовая возможность наличия двойного гражданства для репатриантов из Турции. Подобная мера, даже в отсутствии признания со стороны Турции, имеет важное политическое значение, способствует возвращению в Абхазию репатриантов (соотечественников), которыми признаются этнические абхазы (абаза) – прямые потомки беженцев (махаджиров), покинувших историческую территорию проживания абхазов (абаза) в результате русско-кавказской и русско-турецкой войн и других событий XIX в., получившие в порядке, предусмотренном Конституционным Законом Республики Абхазия от 5 июня 1998 года «О репатриантах»⁵, право на возвращение в Республику Абхазия.

Предшествовало закону принятие 15 октября 1997 г. Постановления Народного Собрания «Об акте депортации абхазов (абаза) в XIX веке», в котором давались следующие неоднозначные оценки событий второй половины XIX в.: «Колониальная политика Российской империи в годы русско-кавказской войны (1817–1864 гг.) и последующие периоды нанесла абхазскому (абаза) народу, его генофонду непоправимый урон. За участие в борьбе за свободу и независимость своей страны

⁵ Сборник законодательных актов Республики Абхазия. Выпуск 9. Сухум, 1998. С. 65-72.

часть этноса была физически истреблена, 80 % из уцелевших было изгнано в Османскую империю.

В результате войны, неоднократных карательных мер, изгнания абхазов (абаза) из исторической Родины полностью были опустошены Северо-Западная и Центральная Абхазия, исчезли жившие там этнографические группы и территориальные общины садзов, ахчипсуйцев, айбговцев, псхувцев, гумцев, цебельдинцев, дальцев и других, а также близкородственные абхазам (абаза) убыхи, населявшие территорию между реками Хоста и Шахе, большинство абазин (абаза), живших на Северном Кавказе. В Абхазии лишь в виде отдельных этнических анклавов остались бзыпцы, абжуйцы и самурзаканцы. Депортированные в XIX веке более 300 тыс. абхазов (абаза) по современному международному праву считаются беженцами».

Правовым значением этого постановления Народного Собрания стало признание права за потомками депортированных в XIX в. абхазов (абаза) на переезд на территорию современной Республики Абхазия. В то же время нельзя не признать, что в своей историко-политической части постановление допускает некорректные односторонние оценки политики Российской империи, во многом находясь под воздействием советской историографии с ее поверхностной критикой национальной политики Российской империи, в данном случае на Кавказе. Общеизвестно, что именно покровительство Российской империи спасло народы Абхазии, Грузии, Армении от физического истребления и отуречивания.

Что же касается истоков и предпосылок трагедии махаджирства, то вина за безусловные тяготы и жертвы ложится не только на представителей имперских властей. В значительной степени истоки трагедии махаджирства лежат в недальновидной политике местных властей, лидеров абхазского народного движения. В частности, один из наиболее трагических для абхазского народа этапов махаджирства последовал за Лыхненским восстанием 1866 г.; другой был логически связан с высадкой на берега Абхазии турецкого десанта, в большинстве своем состоящим из потомков абхазов-махаджиров в период русско-турецкой войны 1877–1878 гг. Очевидно, что подобная демонстрация нелояльности не могла остаться без внимания имперских властей. Современные политологи назвали бы подобный подход тогдашних лидеров абхазского национального движения «многовекторной политикой», трагические уроки которой для Абхазии и ее народа более 150 лет

тому назад надлежит помнить. Идеи переселения в Турцию возникли и позднее, в частности есть свидетельства, что в период коллективизации на рубеже 1920–1930-х гг. в ходе встреч с лидерами Абхазии представители сельских общин высказывали предложения о переезде в Турцию.

Среди современных последствий махаджирства – наличие значительной по количеству абхазской диаспоры в Турции, позднее многие представителей которой переселились в страны Западной Европы, Ближнего Востока. При этом особо стоит отметить, что потомкам махаджиров удалось сохранить национальное самосознание, более того память о своей принадлежности к различным абхазским фамилиям и регионам исторической Родины. Потомки махаджиров оказали значительную политическую поддержку Абхазии во время агрессии Грузии в 1992–1993 гг.

Поэтому можно говорить о психологической совместимости для этнических абхазов, возвращающихся из Турции, абхазского и турецкого гражданств. Учитывая культивируемое в системе образования Турции негативное восприятие России, следует предположить, что вряд ли перечень репатриантов (прежде всего, это граждане Турции), желающих получить российское гражданство на первых порах будет велик. А для новых поколений граждан Абхазии это будет уже вопрос выбора.

Формирующаяся в Абхазии картина гражданственной принадлежности населения республики впечатляет:

а) граждане Республики Абхазия, являющиеся гражданами Российской Федерации (около 90 % современного населения республики: абхазы, армяне, русские, греки, представители других национальностей);

б) граждане Республики Абхазия, не являющиеся гражданами Российской Федерации (часть абхазов);

в) граждане Российской Федерации, приобретшие гражданство Республики Абхазия (по данным Государственного комитета Абхазии по репатриации на октябрь 2009 г., абхазское гражданство получили 2011 абазин – жителей Карачаево-Черкесской Республики);

г) абхазы – репатрианты из Турции, сохранившие турецкое гражданство, приобретшие абхазское гражданство, некоторые получили и российские паспорта;

д) граждане Грузии (по преимуществу, мегрелы (грузины) – жители Галского района Абхазии, по оценкам экспертов, их число составляет около 70 тысяч человек).

Сложность подобной ситуации для Абхазии – нового независимого государства, которое еще только находится в поиске своей модели государственности, очевидна. Абхазии еще только предстоит определить инструменты и средства подключения всех отмеченных категорий жителей республики к реализации задач государственного строительства.

Если в отношении репатриантов из Турции в принципе достигнуто общественное согласие о необходимости их поддержки на государственном уровне, и при всех объективных и субъективных трудностях этот процесс имеет важное значение для государственного развития Абхазии, то механизмы решения вопросов о судьбе грузинской части населения Абхазии, по своей численности сопоставимой с собственно абхазским населением, еще только предстоит выработать. Очевидно, что нельзя признать нормальной ситуацию, при которой на значительной части территории государства компактно проживают граждане соседней, причем враждебно и агрессивно настроенной страны. Подобная ситуация в современных условиях предполагает представление такого плана включения жителей подобного региона в общегосударственное строительство, которым предусматривался бы учет их законных интересов, прав на этническое, языковое и культурное своеобразие, но с утверждением их лояльности стране проживания и постепенного приобщения к общегосударственным ценностям. В то же время, в еще большей степени недопустимо, чтобы это культурное, языковое и этническое своеобразие угрожало стабильности государства.

Главными принципами подобного урегулирования должны стать обеспечение стабильности и лояльность принимаемых в гражданство Абхазии ценностям и традициям абхазской государственности. Эта лояльность может быть выражена в различных формах, зарубежный опыт приводит их многочисленные примеры: начиная от присяги при принятии гражданства, заканчивая применением весьма жестких мер, когда речь заходит об угрозе существования государства. В критических ситуациях власть должна быть способна воспользоваться доктриной государственной необходимости (*raison d'état*), утверждающей: «Самоограничение власти правом не может доходить до того, чтобы государство принесло в жертву этому принципу собственное существование»⁶.

⁶ Коркунов Н.М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Часть I. Государство и его элементы. СПб., 1906. С. 148.

Библиографический список.

Абхазия в цифрах. – Сухум, 2005.

Коркунов Н.М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Часть I. Государство и его элементы. СПб., 1906.

Сборник законодательных актов Республики Абхазия. Выпуск 9. Сухум, 1998. С. 65-72.

Сборник законодательных актов Республики Абхазия. Выпуск 25. Сухум, 2006. С. 3-21.

Смирнова Е.С. Европа: эволюция взглядов на многогражданство во второй половине XX в. // Право и политика. 2000. № 1.

Development of the Institution of Citizenship of the Republic of Abkhazia as a New Subject of International Law (Summary)

*Igor N. Bartsits**

The article reviews the development of the institution of citizenship in the Republic of Abkhazia as a new subject of International law. The recognition by the Russian Federation made on August 26, 2008 has become the key element of establishing its international subjectivity of the Republic of Abkhazia.

The legal institute of citizenship of the Republic of Abkhazia is developing since the demise of the Soviet Union when Abkhazia declared its sovereignty and afterwards – independence, through the period of successful for Abkhazia war with Georgia (1992-1993).

Sustaining that the main problem for legal regulation of citizenship is the issue of double citizenship and its recognition, the article analyzes legislative and political aspects of the problem. A particular attention is paid at scrutinizing the issue of double citizenship as regulated by the Treaty of Friendship, cooperation and mutual assistance between the Russian Federation and the Republic of Abkhazia.

Keywords: Abkhazia; institute of citizenship of the Republic of Abkhazia; double citizenship; repatriation.

* Igor N. Bartsits – Doctor of Laws, professor, Vice-Rector of the Russian Academy of Public Administration under the President of the Russian Federation (RAPA). bartsits@ur.rags.ru.