

О.А. ИВАНОВ*

ГРАЖДАНСТВО США

Понятие гражданства в США

Под гражданством в международном праве понимается устойчивая политико-правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности взаимных прав и обязанностей. Каждое государство самостоятельно определяет, кто может являться его гражданами, и данное положение признаётся другими государствами, если не противоречит нормам международного права.

В Соединённых Штатах для обозначения гражданства используются два термина: «*nationality*» и «*citizenship*». «*Citizenship*» в буквальном переводе означает «гражданство», «*nationality*» – это «национальность, национальная принадлежность», в то время как в американской юридической науке и практике и этот термин обозначает гражданство.

Закон «Об иммиграции и гражданстве» 1952 г. (*Immigration and Nationality Act of 1952*) выделяет два понятия – «гражданин США» (*citizen of the USA*) и «лицо американской национальности», (*national of the USA*). К последним относятся как граждане США, так и те, кто не является гражданином Соединённых Штатов, но сохраняет им «постоянную верность»¹.

К этим двум категориям Конституция США добавляет третью, используя понятие «прирождённый гражданин» (*native-born citizen*). Среди американских исследователей не существует единого мнения о том, какой смысл вкладывался в данное понятие создателями Конституции. Он может означать «родившийся на территории США», «родившийся от американских граждан» или и то, и другое вместе.

«*Nationality*» – более широкий термин, обозначающий устойчивую правовую связь не только с самими Соединёнными Штатами, но и с их заморскими владениями. В то же время лица, именуемые «*nationals*», имеют менее богатую по содержанию правовую связь с государством, что объясняется некоторой неопределённостью действия Конституции и законов США в пространстве. Верховный суд Соединённых Штатов определил, что только «фундаментальные» конституционные права распространяются на зависимые территории, а остальные подлежат применению в случае, если это указано в законе. «Фун-

* ИВАНОВ Олег Алексеевич – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИСКРАН. Copyright © 2009.

Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «США: власть и общество – уроки для России», проект № 06-03-02105а.

¹ Immigration and Nationality Act of 1952 (www.uscis.gov).

даментальные» права включают в себя свободу выбора вероисповедания, право на личную свободу и собственность, свободу слова и печати, свободный доступ к правосудию, равенство перед законом, право на защиту от необоснованных обысков и арестов, право на защиту от жестоких и необычных наказаний, право не свидетельствовать против себя. Не распространяются на зависимые территории право на защиту имущества, право на рассмотрение дела судом присяжных и на законное, скорое и публичное судебное разбирательство.

С другой стороны, обладание статусом «*nationals*» включает в себя право лица на покровительство со стороны США за рубежом, право свободного въезда на территорию страны и выезда из неё, право на облегчённый порядок приобретения гражданства (*citizenship*), а также льготы на приобретение американского гражданства детьми такого лица².

Соответственно, только обладание статусом «*citizenship*» порождает в полном объёме права и обязанности между лицом и государством.

Первая попытка дать юридическое определение понятия «гражданство» была предпринята в «Статьях Конфедерации»³, которые обязывали каждый штат предоставить гражданам остальных штатов, вошедших в союз, такие же права и привилегии, которыми пользовались его собственные граждане.

В Конституции США вопросы иммиграции и гражданства также не удостоены серьёзного внимания. В разделе 8 ст. 1 говорится о праве Конгресса устанавливать «единые правила натурализации». Несколько раз упоминаются такие понятия, как «гражданство штата» и «федеральное гражданство», однако точного определения им не даётся и не указывается, как они взаимосвязаны.

Фактически определение гражданства появилось только в связи с принятием XIV поправки к Конституции, которая установила, что «все лица, родившиеся или натурализованные в Соединённых Штатах и подчинённые их власти, являются гражданами Соединённых Штатов и штата, в котором они проживают»⁴. Несмотря на то что данная формулировка является достаточно универсальной, снова оказались нерешёнными вопросы о том, является ли гражданство штата производным от гражданства США или наоборот, можно ли быть гражданином штата и не быть гражданином США? В современных условиях подобное «двойное гражданство» практически утратило смысл и представляет собой правовой архаизм.

Приобретение гражданства США по рождению

Гражданство США приобретает по рождению или в порядке натурализации. Как и в других странах, в рамках филиации действует право почвы и право крови. XIV поправка к Конституции закрепила приоритет права почвы, законодательно оформив сложившуюся практику в деятельности судов и органов исполнительной власти. Безусловно, это связано как с традиционными концепциями английского права, на котором базируется американское законодательство, так и со спецификой исторического развития страны и динамикой

² Citizenship_2004 (www.uscis.gov).

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

демографической ситуации. Право почвы в условиях массовой иммиграции не позволяло увеличить долю иностранцев в населении страны.

Достаточно сложен вопрос о том, что считать территорией США применительно к предоставлению гражданства. На практике довольно часто встречались случаи, когда на американском судне рождался ребёнок, родители которого были иностранцами, и в связи с этим возникала проблема о возможности признании такого ребёнка гражданином Соединённых Штатов по рождению. Решение по этому вопросу было принято в 1928 г., когда суд установил, что «торговое судно под флагом какой-либо страны может считаться частью этой страны только в переносном смысле слова. Соответственно, американское судно, находящееся в открытом море, не является частью США, и родившиеся на этом судне не могут ссылаться на положения XIV поправки к Конституции США для доказательства своего права на американское гражданство». В дальнейшем американские суды не пытались решить «может ли правительство США законодательным путём или посредством договора изменить статус американских морских судов таким образом, чтобы уподобить их территории Соединённых Штатов Америки и тем самым сделать постановления Конституции применимыми к лицам, родившимся на этих судах от родителей-иностранцев»⁵.

Наличие у США инкорпорированных территорий вызвало необходимость правового урегулирования гражданского статуса их жителей.

По договору 1867 г.⁶ предусматривалось, что жители Аляски имеют право выбора между русским и американским гражданством. Те, кто хотел сохранить русское гражданство, могли в течение трёх лет вернуться в Россию, остальные после трёхлетнего срока рассматривались в качестве граждан США. Данное положение не распространялось на коренных жителей Аляски, которым было предоставлено гражданство только в 1924 году.

Жители Гавайских островов, которые были включены в состав США после испано-американской войны 1898 г., получили американское гражданство в 1900 г. Гражданство приобрели все гавайцы, включая китайцев, проживавшие на островах по состоянию на 12 августа 1898 года.

Во второй половине XX века гражданство было предоставлено жителям Пуэрто-Рико, Гуама, Северных Марианских островов, Виргинских островов. В отношении Американского Самоа устанавливалось, что жители островов являются лицами американской национальности (*national of the USA*) и не могут приобрести гражданство США по праву почвы⁷.

По действующему законодательству гражданами США по праву почвы признаются:

- лица, родившиеся на территории США и находящиеся под их юрисдикцией (из данного пункта исключаются дети дипломатических представителей иностранных государств, дети граждан неприятельских государств, ро-

⁵ Х а й д Ч.Ч. Международное право, его понимание и применение Соединёнными Штатами Америки. М., 1951, т. 3, с. 394–395.

⁶ Citizenship_2004.

⁷ Ibidem.

дившиеся на территории США во время её оккупации соответствующим государством);

- лица, родившиеся в США, чьи родители относятся к коренному населению страны;
- лица, обнаруженные в США в возрасте до пяти лет, если их родители неизвестны. В случае если до достижения ими 21 года будет установлено, что они родились за пределами США, гражданство данных лиц прекращается.

Кроме того, лицами американской национальности признаются те, кто родился в заморских владениях США; за пределами страны и их заморских владений, если оба родителя не являются американскими гражданами, но имели постоянное место жительства в Соединённых Штатах или их заморских владениях до рождения ребенка; лица, обнаруженные в заморских владениях США в возрасте до пяти лет, родители которых неизвестны, если до достижения этими лицами 21 года не будет установлено, что они родились за пределами заморских владений США⁸.

Правовое регулирование приобретения гражданства по праву крови впервые определялось законами 1790 и 1795 гг., которые устанавливали, что американское гражданство распространяется на детей, родившихся за пределами США, если оба родителя являлись гражданами Соединённых Штатов. Закон 1855 г.⁹ более подробно регламентировал приобретение гражданства по праву крови. Он установил два обязательных требования – находящийся за границей отец должен быть американским гражданином в момент рождения ребенка и проживать в США в течение «некоторого времени». Подобные положения были обусловлены стремлением предупредить возможность постоянного проживания граждан за границей, при этом иметь возможность пользоваться всеми правами, но не нести обязанности граждан США. «Государство не должно даровать своё подданство по праву крови лицу, родившемуся на территории другого государства, после второго поколения лиц, рождённых и постоянно там проживающих, если такое лицо является подданным государства, на территории которого оно родилось»¹⁰. Таким образом, американское гражданство может быть приобретено ребёнком при условии проживания его отца в США. Следует отметить, что американское законодательство не учитывало правовой статус матери до 1931 г.: незаконнорожденный ребёнок не мог претендовать на гражданство Соединённых Штатов, если он не был усыновлён¹¹.

В настоящее время для приобретения гражданства по крови по крайней мере один из родителей должен быть гражданином США, проживать до рождения ребенка на территории страны. Ребёнок приобретает гражданство автоматически, если он родился за пределами Соединённых Штатов и оба родителя являются гражданами США, при этом хотя бы один родитель проживал на территории США перед рождением ребёнка. В случае когда только один ро-

⁸ Immigration and Nationality Act of 1952 (www.uscis.gov).

⁹ Citizenship_2004.

¹⁰ Х а й д Ч.Ч. Ук. соч., с. 389.

¹¹ Citizenship_2004.

датель является американским гражданином, для признания гражданства за ребёнком необходимо, чтобы родитель проживал в США не менее 10 лет¹².

Приобретение гражданства США в порядке натурализации

Более детально в США, как стране иммигрантов, разработаны нормы, регулирующие порядок натурализации. Уже в 1790 г. был принят первый закон «О гражданстве», по которому любой белый свободный человек, проживший два года в США, имел право получить американское гражданство. Заявление о приёме в гражданство должно было подаваться в суд того штата, где проситель проживал в течение года. Он должен был продемонстрировать высокие моральные и политические качества и принести присягу на верность Соединённым Штатам. Дети, проживавшие вместе с просителем на территории США, приобретали гражданство одновременно с ним¹³.

Однако новый закон, принятый в 1795 г., продлил минимальный срок проживания до 5 лет, из которых один год – на территории штата, где находится суд, рассматривающий просьбу о натурализации. Кроме того, заявитель должен был за три года подать декларацию о своём намерении, под присягой подтвердить намерение стать гражданином США и отказаться от прежнего гражданства. Суд должен был убедиться в преданности просителя конституционным принципам США и в его стремлении способствовать процветанию страны¹⁴. Спустя три года по новому закону о гражданстве срок натурализации был увеличен до 14 лет¹⁵.

Подобная политика в отношении вновь прибывающих переселенцев была обусловлена преобладанием федералистов в Конгрессе и администрации президента, которые считали необходимым исключить или, по крайней мере, уменьшить влияние иммигрантов на политическую жизнь нового государства. Исходя из этих же взглядов в 1798 г. был принят закон «Об иностранцах», по которому президент наделялся полномочиями депортировать любого иностранца, представляющего собой угрозу для США¹⁶.

Сменившая федералистов администрация Т. Джефферсона способствовала отмене закона «Об иностранцах» в 1800 г., а введённый в действие в 1802 г. новый закон «О гражданстве»¹⁷ восстановил пятилетний срок проживания в США как условие получения гражданства¹⁸.

Экономические и политические последствия Гражданской войны нашли своё отражение в законодательстве о гражданстве. В 1870 г. был принят закон, впервые в американской истории распространивший право на натурализацию

¹² Immigration and Nationality Act of 1952.

¹³ Act of March 26, 1790 (www.ins.gov/graphics/aboutins/statistics/legishist/index.htm).

¹⁴ Act of January 29, 1795. (www.ins.gov/graphics/aboutins/statistics/legishist/index.htm).

¹⁵ Nationality Act of June 18, 1798 (www.ins.gov/graphics/aboutins/statistics/legishist/index.htm).

¹⁶ Hutchinson E. Legislative History of American Immigration Policy, 1798–1965. Philadelphia, 1981, p. 14–15.

¹⁷ Ibid., p. 14–15.

¹⁸ An Immigrant Nation: U.S. Regulation of Immigration, 1798–1991. Wash., 1991, p. 4.

на выходцев из Африки и лиц африканского происхождения¹⁹. Тем самым Соединённые Штаты привели своё законодательство в соответствие с той обстановкой, которая сложилась в стране после отмены рабства.

Противоположный подход был использован при решении вопроса о китайских иммигрантах. В начале 1850-х годов в США началась антикитайская фаза нейтивизма, эпицентром которого стал штат Калифорния. Поражение Китая в «опиумной войне», неудача тайпинского восстания, стихийные бедствия и голод, «золотая лихорадка» – всё это привело к массовой иммиграции китайцев в США, прежде всего, на западное побережье. В 1852 г. губернатор Калифорнии в своём послании легислатуре штата рекомендовал принять рестрикционистское законодательство в отношении китайских рабочих. В следующем году был утверждён закон «О налоговых сборах с иностранных горнорабочих», который на практике распространялся только на китайцев. В дальнейшем было принято законодательство, ограничивающее право китайцев на приобретение земли.

Продолжавшийся рост антикитайских настроений в Калифорнии привлёк внимание федеральных властей, и в 1876 г. туда была направлена специальная комиссия для изучения данного вопроса. В феврале 1877 г. комиссия представила в Конгресс отчёт, содержащий следующие основные положения: китайцы не имеют желаний и возможности для своего развития, они обладают «отвратительными и непристойными привычками», в моральном отношении они ниже любой европейской нации, они жестоки по отношению к престарелым и больным, и, наконец, «китайцы никогда не смогут ассимилироваться с белыми»²⁰.

На основе выводов комиссии и под влиянием позиции властей и населения штата Калифорния в 1882 г. был принят закон «Об исключении китайцев». Он не только запретил въезд китайцам в США, но и наложил запрет на приём китайцев в американское гражданство. Данные ограничения были отменены только в 1943 году²¹.

В целом, для последней трети XIX – первой половины XX века было характерно повышенное внимание судов к цвету кожи и национальности заявителя при решении вопроса о приёме в гражданство, и в отдельных случаях данная характеристика была важнее, чем сохранение верности Соединённым Штатам. В 1905 г. президент Т. Рузвельт создал комиссию по пересмотру натурализационного законодательства, предложения которой легли в основу закона «О натурализации» 1906 года²².

Были установлены единые правила натурализации, позволившие ввести данный процесс в строгие юридические рамки, а также утверждены его базовые принципы. Установление понятия «желательность», или «пригодность» (*eligibility*) привело к тому, что не каждый иностранец, находившийся на территории США, имел возможность стать американским гражданином. Иностран-

¹⁹ Citizenship_2004.

²⁰ Federal Immigration Legislation. Digest of Immigration Decisions. Steerage Legislation, 1819–1908. In: State Immigration and Alien Laws. Wash., 1911, p. 70.

²¹ Citizenship_2004.

²² An Immigrant Nation: U.S. Regulation of Immigration, 1798–1991, p. 5.

нец обладал правом требовать рассмотрения в установленном порядке своей просьбы о приёме в гражданство, но его мнение и мнение властей могли быть диаметрально противоположными при оценке конкретных обстоятельств. В связи с этим вынесение решения о натурализации возлагалось на суды и рассматривалось в качестве чисто судебной процедуры. Также закон определил владение английским языком как необходимое условие натурализации.

Первая мировая война обусловила необходимость внесения изменений в действующее законодательство. По закону 1918 г. (*Act of May 9, 1918*) любой иностранец, состоявший на службе в вооружённых силах США не менее трёх лет, мог подать заявление о натурализации без подтверждения пятилетнего срока проживания в Соединённых Штатах²³.

Последующая кодификация законодательства о натурализации была проведена в 1940 г. в связи с началом Второй мировой войны. Основной упор был сделан на обеспечение национальной безопасности: вводилось обязательное дактилоскопирование всех иностранцев, ранее применявшееся только к преступникам; расширялся список «нежелательных лиц»: принудительной высылке подлежали лица, являвшиеся членами организаций, относимых властями к разряду «подрывных», или каким-либо иным образом в прошлом или настоящем связанные с деятельностью таких организаций²⁴.

В 1947 г. юридический комитет Сената начал разработку предложений по совершенствованию законодательства в области иммиграции и гражданства. В 1952 г. был принят закон «Об иммиграции и гражданстве», кодифицировавший всё предшествующее законодательство. С учётом изменений, внесённых в закон в 1965, 1986, 1990, 1996, 2002 годах, он определял следующие условия натурализации:

- достижение заявителем 18-летнего возраста;
- постоянное проживание в США не менее пяти лет непосредственно перед обращением (супруги американских граждан вправе обратиться с просьбой о принятии их в гражданство США спустя 3 года после получения статуса постоянного жителя США, при условии, что их брак не был расторгнут);
- фактическое пребывание в стране в течение как минимум половины этого срока (отсутствие заявителя в стране свыше шести месяцев может прервать срок);
- проживание в штате, в котором подаётся заявление о приёме в гражданство, не менее трёх месяцев;
- постоянное проживание в США с момента подачи заявления до вынесения решения о приёме в гражданство;
- наличие у заявителя высоких моральных качеств;
- преданность Конституции США, лояльное отношение к действующему порядку и процветанию США;
- знание английского языка, включая умение читать, писать, использовать в речи наиболее употребляемые слова (данное требование не распростра-

²³ Act of May 9, 1918 (www.ins.gov/graphics/aboutins/statistics/legishist/index.htm).

²⁴ Hutchinson E. Op. cit., p. 258.

няется на лиц, которые физически не могут его выполнить, а также на лиц старше 50 лет и не менее 20 лет постоянно проживающих в США);

- знание и понимание основ истории, принципов и формы правления США.

Закон «Об иммиграции и гражданстве» определил перечень оснований, при наличии хотя бы одного из которых заявителю будет отказано в натурализации:

- призыв к свержению законного правительства США или членство в организациях, выступающих за такое свержение;
- членство в любых тоталитарных объединениях (включая Коммунистическую партию), если только лицо не докажет, что вступление в данные объединения не было добровольным;
- совершение уголовных преступлений: преступления неполитического характера, совершённые по злему умыслу и связанные с «нарушением морали»; любые многократно совершённые преступления; нелегальная торговля запрещёнными товарами (включая наркотики); проституция и связанные с ней преступления, включая любые формы пособничества²⁵.

Прекращение гражданства США

В Соединённых Штатах прекращение гражданства возможно как по инициативе самого гражданина, так и в принудительном порядке, осуществляемом государством.

В законодательстве социалистических государств предусматривалась возможность лишения гражданства, при этом не указывались конкретные причины для начала такого процесса. С принятием новых конституций большинство стран Восточной Европы (в том числе, Российская Федерация) включили в них положение о том, что никто не может быть лишён своего гражданства. В западных странах продолжают действовать нормы, позволяющие государству принудительно прекратить гражданство.

В Соединённых Штатах существуют следующие основания для принудительного прекращения гражданства:

- приобретение гражданином США гражданства иностранного государства в результате натурализации;
- принесение присяги или клятвы верности иностранному государству или его политико-территориальному подразделению;
- поступление на военную службу в армию иностранного государства без специального разрешения;
- поступление на гражданскую службу правительства иностранного государства, если это сопряжено с наличием либо приобретением гражданства данного государства или принесением ему присяги либо клятвы верности;
- совершение измены, попытка свергнуть правительство насильственным путём либо участие в военных действиях против США²⁶.

²⁵ Immigration and Nationality Act of 1952.

²⁶ Ibidem.

Решение о принудительном прекращении гражданства в случае измены принимается военными судами, в остальных случаях федеральными окружными судами или судами штатов.

В связи с изложенными выше основаниями нужно рассмотреть позицию законодательных и судебных органов в отношении двойного гражданства.

Одним из необходимых элементов гражданства является наличие особой связи между человеком и государством, состоящей в «верности или преданности» США (*allegiance*). В данном случае перевод в неполной мере отражает сущность понятия. «Верность» – термин сложный и многогранный, она может быть постоянной или временной, полной или абсолютной, верностью в основных и не основных вопросах. Главное его содержание – то, что, если человек находится под юрисдикцией США, он обязан соблюдать американское законодательство. Если лицо сохраняет верность в некоторых вопросах другой стране, но в основных – Соединённым Штатам, он также может быть гражданином США. При решении вопроса о принятии лица в американское гражданство анализируется характер и степень его верности США, которая должна отвечать признаку постоянности. В связи с этим именно нарушение верности США является фундаментальной основой для прекращения гражданства.

Американское законодательство допускает двойное гражданство, но относится к нему негативно, так как возможны противоречия между необходимостью соблюдать верность в отношении двух стран. Двойное гражданство приобретает только по рождению, что, как правило, является результатом коллизии законодательства о гражданстве США и иной страны. Государство в данном случае выдвигает требование по поддержанию политико-правовых связей человека с Соединёнными Штатами, иначе это может послужить дополнительным основанием для принудительного прекращения гражданства.

Особое место в ряду оснований для прекращения гражданства занимает отмена натурализации. Она производится в судебном порядке в случаях:

- незаконного получения натурализации в результате сокрытия тех или иных фактов или фальсификации документов;
- выезда гражданина в течение пяти лет после натурализации на постоянное место жительства в другое государство;
- установления в течение пяти лет после натурализации членства лица в организации, связь с которой не позволила бы ему получить гражданство США.

Американский гражданин может добровольно прекратить гражданство, если обратится с заявлением об отказе от него в дипломатическое или консульское учреждение США за границей либо в Службу иммиграции и гражданства.