Хлебунова С.А.

ПРОБЛЕМЫ ДВОЙНОГО И МНОЖЕСТВЕННОГО ГРАЖДАНСТВА В РОССИИ

Khlebunova S.A.

PROBLEMS OF DUAL AND MULTIPLE CITIZENSHIP IN RUSSIA

В статье рассмотрены проблемы, касающиеся непростого правового положения индивида обладающего двойным или множественным гражданством. Раскрыты пути возможного получения двойного и множественного гражданства. Выявлена проблема, при которой индивид может не владеть информацией о имеющемся у него другом гражданстве. Размышляя о положительных и отрицательных сторонах двойного и множественного гражданства автор систематизирует проблемы в этой области по трем категориям.

Ключевые слова: статус личности, институт гражданства, двойное гражданство, множественное гражданство.

The article deals with the problems concerning the difficult legal situation of an individual with dual or multiple citizenship. The ways of possible obtaining dual or multiple citizenship are revealed. The problem is revealed in which an individual may not have information about his other citizenship. Reflecting on the positive and negative aspects of dual or multiple citizenship, the author systematizes the problems in this area into three categories.

Keywords: the status of the person, institute of citizenship, dual citizenship, multiple citizenship.

Современный этап развития института гражданства характеризуется повышенным вниманием к правовой связи индивида с государством, проявляющимся, не только в совокупности прав и обязанностей, но и к возникающим в этой сфере проблемам. Поскольку гражданство одновременно затрагивает внутригосударственные и международно-правовые отношения, соответственно проблема юридического статуса индивида с двойным или множественным гражданством, остается сложной юридической категорией, которая с каждым годом становятся только актуальнее и требуют правового регулирования.

Процесс социальной глобализации продолжает наращивать число передвижений граждан за пределы государства постоянного проживания. В свою очередь расширение масштабов международного сотрудничества и миграция населения в поисках лучшей жизни, требуют долгосрочного проживания за границей по причине работы, учебы, родственных отношений. Эти обстоятельства приводят к

тому, что люди стремятся оформить второе гражданство или несколько.

Если обратиться к истории, то прообразами формы двойного гражданства можно считать институт «изополитей» в Древней Греции и особый статус город «муниципиев» в Древнем Риме. При «изополитеи» два государства договаривались об отношениях, где всякий гражданин одного государства был в тоже время гражданином другого [1]. Параллельно в Древнем Риме особый статус городов «муниципиев» позволял гражданам проживающим в провинциях и колониях становиться одновременно римскими и латинскими гражданами [2, с. 53-55].

В настоящее время в отношении лица обладающего гражданством иностранного государства применяют термин «двойное гражданство». Между тем, граждане разных стран все активнее стремятся приобрести не два гражданства, а три, четыре и более. Поэтому, термин «двойное гражданство» стали применять к индивидам, у которых несколько гражданств. При этом, в международном праве опре-

деление «множественного гражданства» появилось в документах конференции Лиги Наций от 1930 года [3, с. 90-91], где впервые в правовом поле затронута возможность одному человеку иметь одновременно несколько гражданств.

В Российском законодательстве термин «двойное гражданство» появился совсем недавно. В дореволюционный период в России термина «гражданство», не существовал вовсе. Государственным устройством являлась монархия, поэтому использовался термин «подданство». В «советский» период политическая пропаганда и сложная процедура разрешения для выезда за границу не настраивала граждан на частые путешествия. Интерес к массовому выезду за пределы России у граждан пробудился в период 90-х годов. Это связано с распадом советского государства, выходом из его состава нескольких республик и формированием нового устройства государства – Российской Федерации.

В 1993 году Конституция Российской Федерации предусматривала возможность иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) гражданину Российской Федерации (ст. 62) [4]. Однако, в редакции Закона Российской Федерации от 17.06.1993 г. № 5206-1 «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) «за лицом, состоящим в гражданстве Российской Федерации, не признавалась принадлежность к гражданству другого государства» (ч. 1 ст. 3) [5]. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 г. аналогично определял, что гражданин Российской Федерации, имеющий иное гражданство, рассматривался «только как гражданин Российской Федерации» (ч. 1 ст. 6). При этом в последнем законе о гражданстве имелась оговорка в отношении случаев, предусмотренных международными договорами. Кроме того, в нем «одним из условий приема в российское гражданство являлось обращение заявителя в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося иного гражданства (п. г, ч. 1 ст. 13). Приобретение гражданином России иного гражданства не влекло прекращения российского гражданства (п. 2 ст. 6). Не требовался отказ от иного гражданства при приобретении российского гражданства по рождению и при приеме детей в гражданство России (ч. 2 ст. 12 и ст. 14) [6].

На практике декларативные положения закона о «не признании двойного

гражданства» не исключало его наличие. В результате, сложилось как минимум три проблемы. Во-первых, приобретая российское гражданство, иностранный гражданин отказывался от имеющегося иностранного гражданства путем направления заявления об отказе простым заказным письмом с уведомлением. Обратного уведомления о выходе из гражданства иностранного государства такой человек не получал. По факту, лицо, получившее гражданство Российской Федерации, оставалось гражданином иностранного государства, то есть имело два гражданства. Кроме того, проверить достоверность направленного заказным письмом заявления об отказе от имеющегося иностранного гражданства не предоставлялось возможным. К материалам о приобретении гражданства России заявитель мог предоставить уведомление о направлении письма об отказе и второй экземпляр заявления, но действительно ли в конверте направлялся первый экземпляр заявления не проверить. Конверт мог быть просто пустым.

Во-вторых, переезжающие на постоянное место жительства российские граждане, приобретая гражданство другого государства, не подавали документов о выходе из гражданства России. Поэтому, оказывались владельцами двух паспортов, подтверждающих гражданство сразу двух государств.

В-третьих, аналогичная ситуация складывалась с детьми иностранных граждан, приобретающих гражданство Российской Федерации. Вписанный родителем в заявление о приобретении гражданства России несовершеннолетний ребенок, фактически остается гражданином иностранного государства, поскольку от него не отказывался.

Непростая ситуация у детей, рожденных в смешанных браках или рожденных за пределами России. В смешанных браках ребенок становится гражданином сразу двух государств. Дети, рожденные не только у родителей имеющих разные гражданства, но еще и рожденные на территории иностранного государства, где признается гражданство по «праву почвы», по факту рождения, становились гражданами сразу трех государств.

Между тем, все три категории показывают, что не закрепленное в законе о гражданстве Российской Федерации право иметь двойное или множественное гражданство, на практике существовало.

Внесенная в 2014 году поправка в закон о гражданстве Российской Федерации, в отношении подачи уведомления о

гражданстве другого государства, юридически признала у граждан России двойное гражданство. Она позволила многим россиянам легализовать наличие иностранного гражданства и многие успели воспользоваться этим правом, подать уведомление в установленный законом срок в миграционную службу.

В 2021 году за неисполнение обязанности подать уведомление о наличии у гражданина России гражданства иностранного государства, введено не административное, а уголовное наказание в размере штрафа до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода, либо обязательными работами на срок до четырехсот часов [7].

В этой связи возникает две проблемы. Первая проблема заключается в том, что подать уведомление о наличии другого гражданства в установленный законом срок гражданин России не смог по причине истекшего срока паспорта иностранного государства. Оформить паспорт в иностранном консульстве на территории Российской Федерации возможно, но страх уголовного наказания и плохой информированности подталкивает граждан получать паспорт за пределами России. Поэтому, чтобы избежать уголовной ответственности, граждане намерено уезжают за пределы Российской Федерации, где оформляют новый документ, а по прибытию в Россию, подают уведомление о гражданстве иностранного государства как только полученном.

Другой проблемой является определение термина «множественное гражданство», который продолжает оставаться юридически не признанным. Отсутствие правового выражения и нормативно-правовых актов регулирующих положение граждан, обладающих таким статусом, со временем только усложнит межгосударственные отношения. На практике обладатель нескольких гражданств, может уведомить только о наличии одного иностранного гражданства, утаив информацию о третьем и последующих. Поэтому, если между государствами не заключен международный договор (соглашение) выявить наличие двойного или множественного гражданства представляется затруднительно.

Несомненно, наличие у человека двойного или множественного гражданства предполагает получение определенных плюсов. Безвизовый въезд, упрощенное получение гражданства близким родственникам, выбор более качественного медицинского обслуживания, возможность длительного проживания, осуществ-

ление работы без специальных разрешительных документов, право учиться в образовательных организациях любой страны, а в случае ухудшения политической или природной обстановки возможность быстрого переезда и т.д. Именно эти преимуществами привлекают оформить двойное или множественное гражданство.

С другой стороны двойное или множественное гражданство увеличивает правовые проблемы, с которыми сталкивается гражданин. Такой гражданин не только пользуется двойными правами, но исполняет обязанности, не в отношении одного государства, а сразу двух или более. Гражданин с двойным или множественным гражданством, вынужден одновременно оплачивать налоги во всех странах, проходить службу в армии, на него могут распространяться определенные ограничения.

Например, в России с июля 2021 года действует статья 349.6 Трудового кодекса Российской Федерации, согласно которой работникам государственных органов и органов местного самоуправления запрещено иметь двойное гражданство, если их должность требует оформление допуска к государственной тайне. Кроме того, государственные и муниципальные служащие обязаны извещать свое руководство об утрате гражданства России, получения гражданства или вида на жительство другой страны [8]. В результате, некоторым государственным и муниципальным служащим пришлось уволиться. Однако, выявлена категория служащих, имеющих другое, иностранное гражданство, которое не прекращено. Зачастую человек и не подозревал о его существовании или не может от него отказаться. В этой связи, для смягчения возникшей правовой коллизии в августе 2021 года подписан Указ Президента Российской Федерации, разрешающий принимать на государственную службу без доступа к государственной тайне россиян, имеющих иностранное гражданство, которое не прекращено по не зависящим от них причин [9]. Рассматривать и принимать решение по вопросу о невозможности прекращения гражданства другого государства будет Президент Российской Федерации или Комиссия по вопросам гражданства при главе государства.

Несмотря на то, что многие страны, признают у граждан наличие двойного или множественного гражданства, тем не менее, заключать международные договоры (соглашения) не стремятся. Международное сотрудничество по обмену ин-

формации относительно такой категории лиц попросту отсутствует. Это в свою очередь приводит к осложнению правового регулирования отношений государства с населением, обладающим двойным или множественным гражданством.

Например, государство не может владеть достоверной информацией о реальном имуществе и доходах гражданина с двойным или множественным гражданством. Следовательно, возникает возможность сокрытия доходов и не оплаты налогов. В случае вооруженного конфликта между странами, не определено, на чьей стороне будет выступать лицо с двумя или несколькими гражданствами. Кроме того, гражданин обязан уведомлять государственные органы всех стран, гражданином которых является, обо всех изменениях своего правового статуса. Соблюдать законодательство этих стран.

Между тем, без санкции о наказании индивид не стремится добровольно уведомлять о наличии двойного или множественного гражданства. К тому же законодательство разных государств часто имеет правовые противоречия, которые создают проблемы гражданам с двойным или множественным гражданством.

У Российской Федерации международные договоры о двойном гражданстве заключены только с Туркменистаном и Таджикистаном. Согласно, этим договорам, гражданин этих государств может сделать выбор, в какой из двух стран на-

мерен служить в армии, а дети автоматически при рождении получают документы о гражданстве обеих стран [10].

Обобщая проблемы двойного или множественного гражданства можно выделить три большие категории:

1. Проблемы внутригосударственного характера. К ним относятся проблемы взаимоотношения гражданина обладающего двойным или множественным гражданством с государством, на территории которого такой индивид проживает большую часть времени.

2. Проблемы внешнегосударственного характера. В эту категорию следует отнести проблемы индивида с каждым государством, где он является гражданином.

3. Проблемы межгосударственного характера. Проблемы взаимодействия государств в отношении граждан с двойным или множественным гражданством.

Рассмотрение проблем двойного или множественного гражданства с позиции представленных категорий, позволяет их систематизировать относительно трех уровней правового регулирования статуса личности: внутригосударственного, внешнегосударственного и межгосударственного. В свою очередь, решение правовых коллизий относительно каждого уровня, при таком видении представляется наиболее эффективным для проработки проблем возникающих вследствие двойного и множественного гражданства.

Литература

1. Энциклопедический словарь. [Электронный ресурс]// broukgauzefron.slovaronline.com.(дата обращения 24.07.2021).
2. Клокова Э.Э. Институт двойного гражданства в Российской Федерации: теоретические аспекты, законодательство и правоприменение: Дис.канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2019. с. 53-55 [Электронный ресурс] //usla.ru. (дата обращения 24.07.2021).
3. Маркитанова М.К. Особенности правового регулирования двойного гражданства в России на современном этапе// сборник Юридические науки, правовое государство и современное законодательство. Сборник статей IX Международной научно-практической конференции. Под редакцией Г.Ю. Гуляева. 2019. с. 90-91[Электронный ресурс]//eLibrary.ru. (дата обращения 27.07.2021).
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс]// Консультант плюс.
5. Закона Российской Федерации в реакции от 17.06.1993 г. № 5206-1 «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]// <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013292>. (дата обращения 28.07.2021).
6. Федеральный закон от 31.05.2002г.№ 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями от 30.12.2020) [Электронный ресурс]// Консультант плюс. (дата обращения 30.08.2021).
7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 (ред. от 01.07.2021) [Электронный ресурс]// Консультант плюс. (дата обращения 08.08.2021).
8. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 28.06.2021) [Электронный ресурс]// Консультант плюс. (дата обращения 10.08.2021).
9. Указ Президента РФ от 25.08.2021 № 493 «О порядке замещения должностей государственной и муниципальной службы гражданами Российской Федера-

ции, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от них причинам» [Электронный ресурс]// портал официального опубликования правовых актов//publication.pravo.gov.ru. (дата обращения 12.08.2021).

10. Смашникова Т.Б. «Особенности статуса лиц, имеющих двойное гражданство в Российской Федерации» [Электронный ресурс]// Журнал современные инновации. 2017г.// cyberleninka.ru. (дата обращения 21.08.2021).

References

1. Entsiklopedicheskiy slovar'. [Elektronnyy resurs]// broukgauzeffron.slovaronline.com.(data obrashcheniya 24.07.2021).
2. Klokova E.E. Institut dvoynogo grazhdanstva v Rossiyskoy Federatsii: teoreticheskiye aspekty, zakonodatel'stvo i pravoprimeneniye: Dis.kand. yurid. nauk: 12.00.02. Moskva, 2019. s. 53-55 [Elektronnyy resurs] //usla.ru. (data obrashcheniya 24.07.2021).
3. Markitanova M.K. Osobennosti pravovogo regulirovaniya dvoynogo grazhdanstva v Rossii na sovremennom etape// sbornik Yuridicheskiye nauki, pravovoye gosudarstvo i sovremennoye zakonodatel'stvo. Sbornik statey IX Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Pod redaktsiyey G.YU. Gulyayeva. 2019. s. 90-91 [Elektronnyy resurs]//eLibrary.ru. (data obrashcheniya 27.07.2021).
4. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniyem 12.12.1993) [Elektronnyy resurs]// Konsul'tant plyus.
5. Zakona Rossiyskoy Federatsii v reaktsii ot 17.06.1993 g. № 5206-1 «O grazhdanstve Rossiyskoy Federatsii» (s izmeneniyami i dopolneniyami) [Elektronnyy resurs]// <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013292>. (data obrashcheniya 28.07.2021).
6. Federal'nyy zakon ot 31.05.2002g.№ 62-FZ «O grazhdanstve Rossiyskoy Federatsii» (s izmeneniyami ot 30.12.2020) [Elektronnyy resurs]// Konsul'tant plyus. (data obrashcheniya 30.08.2021).
7. Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 13.06.1996 (red. ot 01.07.2021) [Elektronnyy resurs]// Konsul'tant plyus. (data obrashcheniya 08.08.2021).
8. Trudovoy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 30.12.2001 № 197-FZ (red.ot 28.06.2021) [Elektronnyy resurs]// Konsul'tant plyus. (data obrashcheniya 10.08.2021).
9. Ukaz Prezidenta RF ot 25.08.2021 № 493 «O poryadke zameshcheniya dolzhnostey gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhby grazhdanami Rossiyskoy Federatsii, imeyushchimi grazhdanstvo (poddanstvo) inostrannogo gosudarstva, kotoroye ne prekrashcheno po ne zavisyashchim ot nikh prichinam» [Elektronnyy resurs]// portal ofitsial'nogo opublikovaniya pravovykh aktov//publication.pravo.gov.ru. (data obrashcheniya 12.08.2021).
10. Smashnikova T.B. «Osobennosti statusa lits, imeyushchikh dvoynoye grazhdanstvo v Rossiyskoy Federatsii» [Elektronnyy resurs]// Zhurnal sovremennyye innovatsii. 2017g.// cyberleninka.ru. (data obrashcheniya 21.08.2021).

ХЛЕБУНОВА Светлана Александровна, кандидат юридических наук, старший преподаватель, кафедры конституционного права Уральского юридического института МВД России. 620057, Россия, г. Екатеринбург, ул. Корепина, д. 66. E-mail: tvkh1954@mail.ru.

KHLEBUNOVA Svetlana Aleksandrovna, Candidat of Legal Sciences, senior Lecturer, department of Constitutional Law Ural Law institute of the Ministry of internal Affairs Russia. 620057, Russia, Ekaterinburg, st. Korepina, 66. E-mail: tvkh1954@mail.ru.