УДК 341.1/8

Двойное гражданство и проблемы национальной безопасности: российское законодательство и зарубежная практика

Аксенов А.Б.
Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского филиала Российского государственного университета правосудия

В статье исследуются положения законодательства зарубежных стран, устанавливающие в целях защиты национальной безопасности ограничения для бипатридов при замещении государственных должностей; проводится анализ норм российского законодательства о двойном гражданстве в аспекте их соответствия международным нормам и зарубежной практике.

Ключевые слова: бипатризм, национальная безопасность, лояльность, запрет для государственных служащих.

Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ [1] были внесены изменения в ст. 6 Закона «О гражданстве Российской Федерации», в соответствии с которыми граждане Российской Федерации, за исключением тех, кто постоянно проживает за пределами России, и если иное не предусмотрено международным договором или федеральным законом, обязаны в установленный срок письменно уведомить соответствующие государственные органы о наличии иного гражданства или документа, подтверждающего право на их постоянное проживание в иностранном государстве. Просрочка при подаче уведомления, а также сообщение неполных или заведомо недостоверных сведений влекут административное наказание; за сокрытие наличия иного гражданства предусмотрена уголовная ответственность.

Внесенные изменения, вопреки тому что не меняют позицию государства в отношении двойного гражданства, а только предусматривают уведомительный характер приобретения гражданином Российской Федерации гражданства иного государства, вызвали неоднозначную реакцию в обществе. Новый закон, как считают многие, свидетельствует о постепенной отмене двойного гражданства в Российской Федерации, является дискриминационным законом, нарушающим права человека, вводя презумпцию нелояльности бипатридов к государству проживания, и противоречит многолетней борьбе России за безвизовый режим со странами Европы [2, с. 5].

Не ставя своей задачей проанализировать, насколько эффективны предложенные меры в ст. 6 Закона «О гражданстве Российской Федерации» для получения исчерпывающей информации о лицах с двойным гражданством, хотелось бы рассмотреть указанные новеллы в аспекте их соответствия международным нормам и мировой практике и соотношения бипатризма и вопросов национальной безопасности.

Гражданство как устойчивая правовая связь лица с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей, является, с одной стороны, необходимым условием полной реализации всего объема прав и свобод, закрепленных в законодательстве государства, чьим гражданином лицо является. С другой стороны, гражданство существует как институт защиты прав и интересов государства, которое, обеспечивая реализацию интересов своих граждан, защищая их права и свободы, требует от своих граждан исполнения определенных обязанностей. Указанные два аспекта функциональной характеристики гражданства обусловливают наличие в этой устойчивой правовой связи лица с государством такого одного из главных ее компонентов, как лояльность.

Следует отметить, что критерий «лояльности» подвергался критике в юридической литературе. Так, еще Г. Кельзен утверждал, что это политическое или моральное понятие, и указывал на его правовую неопределенность, при этом признавая, что оно встречается в праве всех современных госу-

дарств: «Юридически лояльность означает не более чем общее обязательство повиноваться правопорядку, обязательство, которое также имеют иностранцы и которое не создается клятвой верности» [3, p. 56].

Отметим, что, несмотря на действительно существующую правовую неопределенность понятия лояльности, она считается основной характеристикой гражданства практически во всех государствах. Так, еще в комментариях к Гарвардскому проекту Конвенции о гражданстве 1929 г. указывалось, что отношение между государством и лицом, обладающим его гражданством, основано на лояльности лица государству. При этом в комментарии не раскрывалось понятие лояльности, авторы проекта только ограничивались замечанием о том, что лояльность – это сумма обязанностей лица в отношении государства, к которому оно принадлежит, и лица, обладающие гражданством какого-либо государства, обязаны ему постоянной лояльностью, в отличие от временной лояльности иностранца по отношению к государству пребывания [4, p. 23].

Лояльность лица в контексте гражданства следует понимать как верность правопорядку своего государства, постановлениям государственной власти, независимо от своего личного отношения к ним. Такой подход отражает и сама семантика слов «гражданин» и «гражданственность». В общественном сознании понятие «гражданин» – не только юридическая категория, но и социально-нравственная. Являясь наследием античного понимания гражданина как патриота своего полиса, гражданственность как антитеза аполитичности предполагает активную и сознательную включенность индивида в политическую жизнь, его приверженность интересам общества и государства. Гражданин должен участвовать на стороне своего государства в скрытых и открытых конфликтах, поддерживать принципы политической системы государства и разделять общепринятые в государстве основные ценности. Таким образом, требование от гражданина верности государству исторически обусловлено и закономерно.

Двойное (или множественное) гражданство, при котором лицо одновременно обладает устойчивой правовой связью с несколькими государствами, на сегодняшний день является объективной реальностью, обусловленной глобализацией и мировой интеграцией, а также с обостряющейся во всем мире проблемой миграции, с которыми приходится считаться любому государству.

Бесспорно, для конкретного лица бипатризм может иметь ряд преимуществ и прежде всего возможность безвизового въезда в страну второго гражданства и в иные государства, с которыми страной второго гражданства заключены соглашения о безвизовом въезде. Кроме того, это расширенные права в стране второго гражданства в сфере трудоустройства и предпринимательства, социального обеспечения и медицинского обслуживания. Тем не менее на межгосударственном уровне бипатризм порождает достаточно серьезные проблемы, среди которых проблемы и двойных обязательств по военной службе, и налоговых выплат, и дипломатической защиты гражданина за пределами государства. В практике международных отношений двойное гражданство является одним из наиболее проблемных аспектов гражданства, сложно поддающихся регулированию.

Но наиболее острой в связи с бипатризмом является проблема безопасности государства. Очевидно, что лицо с двойным гражданством государств, чьи отношения, по выражению А.И. Ковлера, не являются образцом добрососедства, всегда будет гражданином с недостаточной лояльностью как для принимающего государства, так и для государства происхождения [5, с. 119].

Особенно очевидной проблема двойного гражданства становится в период обострения международной обстановки и военного противостояния государств, гражданством которых лицо одновременно обладает, поскольку от гражданина любого государства требуется исполнение воинской обязанности по защите родины во время военных действий. Следует отметить, что в многочисленных многосторонних и двусторонних соглашениях по двойному гражданству вопросы выполнения воинского долга бипатридами в условиях военного времени не урегулированы. Так, в ст. 21 Европейской конвенции о гражданстве устанавливается, что в случае мобилизации в одном из государств-участников Конвенции, положения о воинской обязанности бипатридов не применяются в отношении другого государства-участника. Таким образом, как справедливо указывает А.В. Белов, если оба государства, чьими гражданствами обладает бипатрид, будут втянуты в вооруженный конфликт, то может сложиться ситуация, при которой военнообязанное лицо с двойным гражданством нарушит обязательства, вытекающие из лояльности (по крайней мере, в отношении одного из государств своего гражданства) проигнорировав мобилизационный акт [6, с. 159].

Но и в отсутствие прямого военного противостояния государств бипатризм может породить негативные явления для одного из государств гражданства лица: наличие второго гражданства у определенного круга лиц, работающих в органах власти, может породить конфликт интересов, поскольку далеко не всегда интересы одного государства совпадают с интересами других государств.

В случаях неконтролируемого приобретения двойного гражданства возникает опасность занятия бипатридами высших государственных должностей, доступа к государственной тайне, к управлению теми объектами, эксплуатация которых представляет повышенный риск для окружающих.

Кроме того, экспертами высказывается справедливое мнение о том, что распространение двойного гражданства при кризисе государства неизбежно влечет за собой дальнейшее его ослабление и эрозию: «Опасность рыхлости национального сообщества, расколов, конфликтов, ослабления сплоченности общества будет, как правило, больше, когда жители являются лицами с двойным гражданством, которые могли бы чувствовать себя более обязанными проявлять лояльность к другой стране, чем если бы они имели лишь гражданство страны, где проживают» [8, с. 47].

Очевидно, что в этих условиях гражданство означает прежде всего лояльность гражданина своему государству, а не простую формальную принадлежность данного лица данному государству, как склонны считать сторонники двойного гражданства, сводя значение этого института только к внешне правовому поведению и уплате налогов и намеренно не принимая во внимание его социально-нравственную составляющую.

В этой связи, а также по ряду других причин многие государства считают двойное гражданство нежелательным явлением и прилагают различные усилия по его сокращению. Положение об утрате гражданства одного государства при добровольном приобретении гражданства другого является одним из обычных положений в законодательстве государств, проводящих политику неприятия двойного или множественного гражданства. Необходимо указать, что в международной практике нет единого, унифицированного подхода к двойному гражданству: общепризнанным принципам и нормам международного права в равной мере не противоречит как прямое его запрещение, если только при этом не возникает состояния безгражданства (Германия, Швеция, Япония, ЮАР), так и его признание (Канада, Лихтенштейн, Армения) или допущение (Англия, Италия, США, Франция).

Возможность для государства лишить лицо своего гражданства вследствие добровольного приобретения им другого гражданства признана Европейской конвенцией о гражданстве 1997 г. (п. 1а ст. 7). В Австрии, Норвегии, если лицо получает гражданство иностранного государства, оно автоматически лишается своего предыдущего гражданства.

В тех же странах, где двойное гражданство признается или допускается, это право, как и другие права в демократическом обществе, может быть ограничено в целях устранения возможности злоупотребления им или устранения иных угроз.

Так, Закон об иммиграции и гражданстве США не содержит запрета двойного гражданства (в США признается право лица иметь гражданство двух государств), однако власти считают, что двойное гражданство может отрицательно проявиться при допуске к должностям в государственных учреждениях. В этой связи во избежание фактических или потенциальных конфликтов интересов разных государств лицо, получающее американское гражданство, должно быть абсолютно свободным от иностранного влияния. Законодательно установлены определенные ограничения, например, в сфере избирательного права (бипатриды не могут избираться в президенты или вице-президенты страны), в сфере военной службы (в инструкциях Министерства обороны США содержится запрет для военнослужащих иметь и использовать иностранный паспорт).

Таким образом, несмотря на то, что при получении гражданства США формально не требуется отказ от имеющегося гражданства, однако принцип лояльности новому государству здесь проводится очень жестко и последовательно. Так, с 1790 г. существует традиция: новоиспеченный гражданин США произносит клятву в лояльности новой родине и ценностям, заложенным отцами-основателями[1]: «Настоящим заявляю и клянусь, что абсолютно и полностью отказываюсь и отрекаюсь от верности любому зарубежному правителю, государю, государству или суверенной территории, где я прежде был объектом гражданства; что я буду поддерживать и защищать Конституцию и законы США от всех врагов как внутри страны, так и вне ее…; что я буду нести оружие от имени США, когда того требует закон…» [9]. Нарушение тем или иным образом этой клятвы является основанием для лишения американского гражданства.

Согласно израильскому законодательству, гражданин Израиля, обладающий иностранным гражданством, не вправе быть парламентарием, занимать ряд государственных должностей, например, директора Банка Израиля.

В Российской Федерации, которая допускает, что гражданин России может иметь гражданство иностранного государства (ст. 62 Конституции РФ), для бипатридов установлены ограничения при замещении государственных должностей. В 2006 г. Федеральным законом № 128-ФЗ [10] были внесены изменения в Закон РФ «О безопасности», в федеральные законы «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ», «О Счетной палате РФ», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», «О выборах Президента РФ», «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в соответствии с

[1] Процедура клятвы верности стране существует также в Канаде, Австралии, Испании и других странах.

которыми введены ограничения для лиц с двойным гражданством при замещении соответствующих государственных и муниципальных должностей.

Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 02.04.2014 г.) [11] предусматривает обязанность госслужащих сообщать нанимателю или его представителю о факте получения второго гражданства в день его приобретения, и служебный контракт с гражданским служащим расторгается (ст. 41 Закона).

Как можно убедиться, институт уведомления о факте приобретения второго (и последующего) гражданства далеко не нов для Российской Федерации. Выявление наличия у граждан иностранного гражданства, тем более вида на жительство, без уведомления об этом самих этих лиц – сложная, а порой невозможная процедура. Установление наличия у гражданина России гражданства другого государства посредством запроса в посольство зависит от того, раскрывает ли эту информацию другое государство о своих гражданах. Такие сведения не будут разглашены, например, государством Израиль, если само лицо в этом не заинтересовано. Подобная практика наблюдается в США и Великобритании.

Таким образом, обобщая все вышесказанное, следует отметить, что российское законодательство в отношении двойного гражданства содержит аналогичные, а порой и более либеральные нормы, чем законодательство многих зарубежных государств, в том числе и европейских. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О, поскольку гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности, значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством объективно снижается [12]. Поэтому, устанавливая определенные ограничения и запрет для государственных служащих иметь двойное гражданство, что, кстати, также согласуется с зарубежной практикой, российский законодатель исходит из того, что они обусловлены такой конституционно значимой целью, как необходимость упрочения и защиты безопасности и интересов государства.

Литература:

1. Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 30 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://www.nashyprava.ru/news5.php?archive=&id=7409&subaction=showfull&ucat=5
2. Корченкова Н. Иностранные паспорта скрываются за границей // Коммерсантъ. – 2014. – № 180. – С. 5.
3. Kelsen H. General Theory of Law and State. – Cambr.-Mass., 1945. – 516 p.
4. Commentary on the draft Convention on Nationality // Special Supplement to the American Journal of International Law. – 1929. – Vol. 23. – Special Number. – 126 p.
5. Ковлер А.И. Двойное гражданство: панацея или ловушка? // Актуальные проблемы гражданства: Материалы Международной научно-практической конференции по проблемам гражданства. – М., 1995. – С. 119.
6. Белов А.В. Двойное гражданство и проблема лояльности // Правоведение. – 2002. – № 2(241). – С. 157-161.
7. Стенографический отчет о пленарном заседании I Медиафорума независимых региональных и местных СМИ. – URL: http://www.kremlin.ru / news/20858
8. Шерер Р. Практика и опыт стран Западной Европы в решении вопросов двойного гражданства // Материалы семинара по вопросам гражданства, безгражданства и статуса иностранцев в государствах СНГ и Балтии – Хельсинки, 1994. – С. 45-49.
9. Дунаевский И. Читайте, завидуйте, я – гражданин… // Российская газета. – 2014. – № 6344 (72). – С. 12.
10. Федеральный закон от 25.05.2006 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» // Российская газета. – 2006. – № 4128.
11. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 02.04.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
12. Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы В.В. на нарушение его конституционных прав положением п. 3.1 ст. 4 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 52. – Ст. 6533.

Double Citizenship and Problems of National Security: Russian Legislation and Foreign Experience

A.B. Aksenov
The Kazan branch of the Russian state university of justice

The paper dwells upon legislative provisions of foreign countries that limit bipatrides from occupation of posts with the aim of protecting national security. Moreover, the author analyzes norms of Russian dual citizenship legislation from the point of view of their correspondence to international norms and foreign experience.

Key words: bipatrism, national security, loyalty, prohibition for civil servants.