

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГРАЖДАНИНА БЕЛАРУСИ, ИМЕЮЩЕГО ПАСПОРТ ГРАЖДАНИНА РОССИИ

*Т. Б. Смашникова, tat-sma@mail.ru*

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия*

**Аннотация.** Исследованы особенности правового статуса гражданина Беларуси, являющегося одновременно гражданином Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации. При провозглашенном равенстве прав граждан Союзного государства на территориях стран-участников Союза, белорусы в России, а россияне в Беларуси остаются иностранными гражданами со всеми существующими ограничениями. Проанализировав особенности современного законодательства Российской Федерации, автор установил, что получив российское гражданство и российский паспорт, гражданин Беларуси не приобретает полный объем конституционных прав полноценного гражданина России. Отмечаются существующие в России запреты и ограничения для российских граждан, имеющих второе гражданство, без всяких исключений для союзных граждан России и Беларуси, граждан Республики Беларусь. Предложены изменения действующего законодательства путем заключения договора между Россией и Беларусью с целью приведения статуса союзных граждан, имеющих гражданство обоих государств, в соответствие со статусом исключительных граждан государства (не имеющих иного гражданства), в котором проживает союзный гражданин.

**Ключевые слова:** гражданство, Союзное государство Беларуси и России, иностранцы, белорусы, россияне, союзные граждане, правовой статус, второе гражданство, права.

**Для цитирования:** Смашникова Т. Б. Особенности правового статуса гражданина Беларуси, имеющего паспорт гражданина России // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2024. Т. 24, № 4. С. 110–116. DOI: 10.14529/law240416.

Original article  
DOI: 10.14529/law240416

## FEATURES OF THE LEGAL STATUS OF A CITIZEN OF BELARUS HOLDING A PASSPORT OF A CITIZEN OF THE RUSSIAN FEDERATION

*T. B. Smashnikova, tat-sma@mail.ru*

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russia*

**Annotation.** The article examines the peculiarities of the legal status of a citizen of Belarus who is simultaneously a citizen of the Union State of the Republic of Belarus and the Russian Federation. With the proclaimed equality of rights of citizens of the Union State in the territories of the Union member states, Belarusians in Russia and Russians in Belarus remain foreign citizens with all the existing restrictions. Having analyzed the peculiarities of the current legislation of the Russian Federation, the author found that having received Russian citizenship and a Russian passport, a citizen of Belarus does not acquire the full scope of constitutional rights of a full-fledged citizen of Russia. The article notes the existing prohibitions and restrictions in Russia for Russian citizens who have dual citizenship, without any exceptions for union citizens of Russia and Belarus, citizens of the Republic of Belarus. It is proposed to change the current legislation by concluding an agreement between Russia and Belarus in order to bring the status of union citizens who have citizenship of both states in line with the status of exceptional citizens of the state (who do not have other citizenship) in which the union citizen resides.

**Keywords:** citizenship, Union State of Belarus and Russia, foreigners, Belarusians, Russians, union citizens, legal status, second citizenship, rights.

**For citation:** Smashnikova T. B. Features of the legal status of a citizen of Belarus holding a passport of a citizen of the Russian Federation. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2024. vol. 24. no. 4. pp. 110–116. (in Russ.) DOI: 10.14529/law240416.

Статья 15 Всеобщей декларации прав человека 1948 года гласит, что каждый человек имеет право на гражданство; никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

Гражданство представляет собой социально-правовой институт, без которого невозможно представить суверенное государство. Все страны мира стремятся к увеличению количества своих граждан, поддерживают связь со своими гражданами, временно или постоянно проживающими вне национальных территорий, оказывают им помощь и защиту в случае необходимости. С другой стороны, гражданство – это публично-правовой статус отдельного физического лица, влекущий за собой устойчивую правовую зависимость лица и государства, его принадлежность к определенной общности (конкретному гражданскому обществу). Гражданство является основой правового положения конкретного человека, именно гражданство устанавливает максимальный объем реальных прав (в том числе политических) гражданина на территории своего государства, его обязанности и ответственность перед государством, с одной стороны, и, максимальное количество гарантий, которые предоставляет своему гражданину государство, с другой.

Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранцы) отличается от правового статуса национальных граждан в любом государстве мира, не исключение и Российская Федерация. Иностранцы отличаются от граждан России тем, что их права ограничены федеральными законами, о чем говорит ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации. Например, иностранцы должны передвигаться и проживать на территории России только в рамках установленных законом дозволений, они не могут быть избраны в органы государственной власти и занимать определенные должности, не являются военнообязанными, проходят визовый контроль [5, с. 53].

Правовые статусы иностранцев, находящихся на территории России, не одинаковы. Одна ситуация, когда мы рассматриваем права иностранцев из США или Франции, въехавших по визе на конкретно-определенные сроки, вторая ситуация, когда мы имеем дело с иностранцами из Таджикистана, третья ситуация, если это иностранцы из Киргизии или Казахстана (стран – членов Евразийского со-

общества), и особая группа лиц – граждане Республики Беларусь (союзные граждане и граждане страны – члена Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) одновременно), которые, казалось бы, должны иметь эксклюзивный, самый льготный статус в России. На самом деле для граждан Беларуси в России все непросто, и проблем с реализацией прав более чем достаточно.

Граждане Российской Федерации в России и граждане Республики Беларусь в Беларуси (если не имеют паспортов иных государств) являются классическими гражданами суверенных государств, с максимальным объемом конституционных прав на территории своих государств. И те, и другие граждане одновременно являются гражданами Союза Беларуси и России, к национальному гражданству добавляется вторая правовая конструкция «союзное гражданство».

Согласно ст. 14 Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г. (далее – Договор) граждане государств-участников являются одновременно гражданами Союзного государства. Граждане Союзного государства пользуются равными правами и несут равные обязанности на территории другого государства-участника, если иное не предусмотрено законодательными актами государств-участников, договорами между ними. То есть о различных правах и обязанностях граждан стран – членов Союзного государства на территории конкретного государства должно быть конкретно прописано в законах России и Беларуси или их международных договорах. Но таких норм в национальных законах нет, как и отсутствует Конституционный акт Союзного государства, которым были бы установлены основы союзного гражданства.

Гражданство Союзного государства провозглашается Российской Федерацией и Республикой Беларусь для своих граждан как абсолютная правовая реальность. С момента подписания Договора возникает устойчивая правовая связь между гражданином России или гражданином Беларуси, которые являются одновременно гражданами Союза, и межгосударственным образованием – Союзным государством Беларуси и России [1, с. 11].

В соответствии с национальными законодательными актами государств – участников Союзного государства граждане Беларуси на территории России, обладают статусом ино-

странных граждан, что подтверждается имеющимися запретами и ограничениями их прав в России. Так, на белорусов, например, распространяются ограниченный срок регистрации (на один год, который можно будет продлить, но снова на один год, если есть трудовой или гражданско-правовой договор, причем российский работодатель должен контролировать названные сроки или в случае их нарушения подвергнется административной ответственности), ограниченное время пребывания, как и для иных иностранцев на территории России. Имея союзное гражданство, гражданин Республики Беларусь в России попадает под многие запреты и ограничения, существующие в российском миграционном законодательстве для иностранцев, следует отметить одно исключительное право белорусов – это право не иметь миграционной карты. Таким образом, не существующие исключительно дружеские отношения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, не провозглашенное единое союзное гражданство не дают гражданину Беларуси право уравниваться с правами гражданина России.

В современном Союзном государстве институт гражданства относится к сфере идеологии, но не к области практической реализации. Фактическое отсутствие единого гражданства создает сложности (несмотря на наличие межправительственных соглашений) для реализации равных прав и свобод граждан России и Белоруссии. Союзный Договор лишь декларирует единое гражданство, но не создает условий для его использования, не регулирует вопросы его приобретения или утраты гражданства. Кроме того, увязав гражданство с регуляторной функцией национальных законодательств, Договор допустил возможность изъятий из принципа равенства граждан Союзного государства на основании внутренних законов стран-участниц [3, с. 216].

Приезжая в Российскую Федерацию, принимая решение остаться в России на определенный срок или навсегда, гражданин Беларуси должен совершить выбор: или получить вид на жительство и проживать в России на основании этого документа, но как иностранный гражданин, или получить гражданство Российской Федерации, не отказываясь от своего национального гражданства.

Российское гражданство белорусы получают в упрощенном порядке. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 18 де-

кабря 2023 г. № 962 «О приеме в гражданство Российской Федерации граждан Республики Белоруссия, Республики Казахстан и Республики Молдова», белорусам не требуется проживание в России в течение пяти лет по виду на жительство, не требуется подтверждение владения русским языком, не требуется знание истории России и основ законодательства Российской Федерации. Однако получение у компетентных государственных органов России разрешения на постоянное проживание и вида на жительство является обязательным условием для возможности участия в дальнейшем в процедуре получения гражданства Российской Федерации. Не совсем понятна логика таких правил для белорусов. Казалось бы, гражданину, имеющему гражданство Союзного государства Беларуси и России, целесообразно было бы установить совсем простой механизм получения гражданства России – на основании регистрации по месту временного пребывания, тем более белорус вправе продлевать такую регистрацию неограниченное количество раз, что установлено п. 9 ст. 5 Федерального закона от 1 июля 2021 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации».

Граждане Республики Беларусь, имеющие вид на жительство в России, наделены многими правами российских граждан: изменять место жительство, получать медицинскую помощь, пользоваться услугами образовательных учреждений, заниматься трудовой и предпринимательской деятельностью в различных регионах России. Однако для белорусов как иностранных граждан остается ряд ограничений и проблем, таких как участие в политической жизни страны: им запрещено быть членами политической партии (Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»), избирать и быть избранным в органы государственной власти, занимать должности государственной службы, работать с секретной информацией, в том числе на предприятиях оборонного комплекса (Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»), получать лицензию на оружие (Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»). У граждан Беларуси имеются сложности с получением

кредитов в банках России (ипотеки), различного рода пособий и компенсаций. Открывая бизнес, гражданин Беларуси также сталкивается с запретами и ограничениями, которые налагаются на организации с иностранным участием (например, запрещено вести крупный телекоммуникационный и издательский бизнес в соответствии с Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации», запрещено сотрудничать с оборонными предприятиями), в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации на них распространяются некоторые ограничения в применении налоговых режимов, а также к ним могут применяться увеличенные налоговые ставки и др.

Гражданин Беларуси, имеющий вид на жительство в России, обязан в соответствии с п. 11 ст. 8 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» ежегодно подавать уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в орган в сфере внутренних дел по месту своего жительства, прилагая документы, подтверждающие источники доходов не ниже установленного размера. Несвоевременная подача уведомления является административным правонарушением, за которое предусмотрена ответственность в соответствии со ст. 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с возможностью применения такого наказания, как административное выдворение иностранца за пределы Российской Федерации.

Итак, без паспорта Российской Федерации белорус в России не сможет свободно трудоустроиться в любое время и в любом субъекте РФ, работать на предприятиях оборонной промышленности, полноценно вести бизнес, принимать участие в политической жизни, без проблем кредитоваться в российском банке, в полном объеме получать социальные пособия и поддержку, и даже может быть выдворен с запретом на дальнейший въезд в Российскую Федерацию.

Гражданин Республики Беларусь вправе получить гражданство Российской Федерации и с момента получения российского паспорта стать «полноправным» гражданином Российской Федерации с соответствующим объемом прав, обязанностей и гарантий. Однако получая гражданство Российской Федерации, белорус сохраняет гражданство Республики Бе-

ларусь, то есть он переходит в статус лиц, имеющих второе (множественное) гражданство. А это не совсем то же самое, что иметь одно исключительное гражданство Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации о гражданстве не требует отказа лица, претендующего на получение российского гражданства, от своего первого гражданства, тем более не требует от него предъявления документов о том, что первое гражданство прекращено (ранее, до 2020 года, при подаче документов на получение российского гражданства иностранный гражданин должен был направлять в компетентные органы своего государства заявление об отказе от гражданства и копию данного заявления прилагать к своим документам, подаваемым в компетентные органы России; однако наличие такого заявления не подтверждало факта прекращения и утраты первого гражданства; Республика Беларусь не прекращала гражданство своих граждан, подавших такие заявления).

Часть 1 статья 10 Федерального закона от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 138-ФЗ) устанавливает, что гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство или множественное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации вне зависимости от места его проживания, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. В соответствии со ст. 11 Закона Республики Беларусь от 1 августа 2002 г. № 136-З «О гражданстве Республики Беларусь» за лицом, являющимся гражданином Республики Беларусь, не признается принадлежность к гражданству иностранного государства, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь.

Наличие второго, третьего паспортов никоим образом не наделяет гражданина Российской Федерации на территории России статусом иностранца. Находиться на территории Российской Федерации, въезжать в страну и выезжать из нее, обращаться в российские органы и учреждения гражданин Российской Федерации с иным паспортом должен только по российским документам без каких-либо дополнительных преимуществ. При этом лицу не запрещается пользоваться вторым паспортом в других странах [4, с. 110].

Имея одновременно паспорта Республики Беларусь и Российской Федерации, человек воспринимается на территории России исключительно как гражданин России, а на территории Беларуси – исключительно как гражданин Беларуси. Казалось бы, это идеальное положение физического лица: он в России свой гражданин и он же в Беларуси свой гражданин, который должен и там и там быть наделенным максимальным объемом конституционных и административных прав. Но ч. 5 ст. 10 Федерального закона № 138-ФЗ предупреждает, что федеральным законом могут быть предусмотрены ограничения в отношении гражданина Российской Федерации, имеющего двойное гражданство или множественное гражданство.

В 2020 году Государственной Думой по предложениям Президента Российской Федерации были приняты изменения во многие федеральные законы, устанавливающие запрет на второе гражданство, подданство и вид на жительство для государственных и муниципальных служащих, уполномоченных по правам человека и по правам детей, сотрудников СВР, ФСБ, ФСО, МВД, ФСИН, дипломатических работников, губернаторов и депутатов (скорректированы нормы федеральных законов «О воинской обязанности и военной службе», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). Граждане Российской Федерации, имеющие иное гражданство, не имеют права избираться в представительные органы государственной власти в соответствии с положениями Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 3.1 ст. 4).

В Трудовом кодексе Российской Федерации также содержатся ограничения прав граждан со вторым гражданством: «Граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства, не допускаются к работе в госорганах или органах местного самоуправления на должностях, не являющихся должностями государственной или муниципальной службы, для замещения которых требуется оформле-

ние допуска к государственной тайне» (ч. 3 ст. 349.6 ТК РФ).

Таким образом, граждане Российской Федерации, имеющие второе гражданство (которыми в нашем случае стали граждане Республики Беларусь с российским паспортом), попали под запрет занимать должности государственной службы, а в некоторых случаях и должности, не относящиеся к государственной (муниципальной) службе, и, как следствие, их конституционное право участвовать непосредственно в управлении делами государством (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ) утратило силу, причем это ограничение не обусловлено никаким сроком, то есть конституционные права таких граждан усечены на всю их жизнь в Российской Федерации, но приобретает военная обязанность нового гражданина перед Российской Федерацией. В связи с приобретением гражданином Республики Беларусь нового статуса – гражданина Российской Федерации со вторым гражданством возникает вопрос: является ли такой гражданин полноправным членом российского общества, настоящим гражданином России? Ответ очевиден – данный статус не является статусом полноценного гражданина Российской Федерации из-за большого количества ограничений и запретов, практически таких же, какие имеют классические иностранные граждане.

Одновременно гражданин Беларуси с гражданством России приобретает ряд аналогичных проблем в Республике Беларусь, связанных с реализацией права на равный доступ к государственной службе, избирательных прав, исполнением воинской обязанности (которая остается за белорусом), что влияет на сохранение целостности конституционных ценностей, национальной идентичности и национальной безопасности [1, с. 168].

В результате белорус, имеющий гражданство России и Беларуси, одновременно превращается в гражданина в каждом государстве с ограниченным (усеченным) правовым статусом. Этот человек не является иностранным гражданином в Беларуси и России, приобрел весь спектр обязанностей на территории каждого из двух государств, но не наделен полным объемом конституционных и административных прав, причем также на территории каждого из двух государств. Не нарушая никаких законов, не совершая преступ-

лений и правонарушений, человек утратил конституционные политические права и в Беларуси, и в России.

Провозгласив образование Союзного государства Беларуси и России, названные государства не создали комфортные условия для своих граждан, изменяющих место постоянного жительства или место осуществления своей трудовой деятельности в границах Союза. По факту сложилась правовая неопределенность: гражданин одного государства, например, Беларуси (союзный гражданин), находясь на территории другого государства, например, в России (в границах провозглашенного единого Союза), остается для России иностранным гражданином. Если же этот гражданин получит паспорт России, государства – члена Союза, то он станет гражданином с значительно усеченными конституционными правами (недогражданином) на территории обоих государств одновременно. Возвращаясь на постоянное место жительства в государство своей национальной принадлежности в Беларусь, такой человек остается лишенным многих конституционных прав в политической сфере.

При любом отношении к институту гражданства межгосударственных образований нельзя не отметить, что именно союзное гражданство является неперенным фоном для гармонизации и выравнивания прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь [2, с. 74].

Выходом из такой ситуации видится принятие законодательного разграничения в России, устанавливающего: во-первых, правовой статус лиц – граждан РФ, имеющих второе гражданство иных государств, и, во-вторых, правовой статус лиц – граждан РФ, имеющих второе гражданство Республики Беларусь (союзных граждан). Вариантом разрешения

такой несправедливой ситуации с объемом прав союзных граждан было бы заключение международного договора (соглашения) между Российской Федерацией и Республикой Беларусь в рамках дорожной карты по интеграции стран Союзного государства. В этом Договоре целесообразно закрепить не декларативный, а реально действующий на всей территории Союзного государства единый статус гражданина союзного государства. Практическое закрепление и оформление данного статуса возможно посредством выдачи отдельного документа – Паспорта гражданина Союзного государства, который мог бы выдаваться гражданам по их запросу как, например, заграничный паспорт в России, в том числе лицам, уже имеющим два гражданства (Российской Федерации и Республики Беларусь). Этот статус должен подтверждать полный объем прав, обязанностей и ответственности союзного гражданина (гражданина Беларуси в России, гражданина России в Беларуси, гражданина одновременно с двумя гражданствами Российской Федерации и Республики Беларусь) в том государстве, где такое лицо имеет фактическое постоянное место жительства. Должны быть исключены все имеющиеся в национальных законодательствах ограничения, действующие для граждан со вторым гражданством страны – члена Союза, проживающих в другом государстве – члене Союза, при условии, что у этих граждан нет гражданств иных стран.

Российская Федерация и Республика Беларусь в настоящее время не могут использовать в полном объеме профессионализм и инициативу законопослушных союзных граждан, имеющих одновременно два гражданства России и Беларуси, только потому, что правовые вопросы установления статуса союзного гражданства не урегулированы.

#### Список источников

1. Волчкевич О. В. О множественном гражданстве государственных служащих // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2021. № 1 (41). С. 167–172.
2. Некрасов С. И. Социальные права граждан Союзного государства: проблема выравнивания и реализации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия Юриспруденция. 2021. № 4. С. 68–79.
3. Рыков С. А. Особенности правовой системы Союзного государства России и Беларусь // Global and Regional Research. 2021. Т. 3. № 4. С. 210–221.
4. Смашникова Т. Б. О возможности наличия второго гражданства в России, Беларуси и Казахстане // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия Право. 2017. Т. 17. № 1. С. 109–114.

5. Солдатов А. П. О совершенствовании правового положения иностранных граждан в России // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 50–56.

**References**

1. Volchkevich O. V. [On multiple citizenship of civil servants]. *Vestnik Akademii MVD Respubliki Belarus'* [Bulletin of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus], 2021, no. 1 (41), pp. 167–172. (in Russ.)
2. Nekrasov S. I. [Social rights of citizens of the Union State: the problem of alignment and implementation]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya Yurisprudentsiya* [Bulletin of the Moscow State Regional University. The Jurisprudence Series], 2021, no. 4, pp. 68–79. (in Russ.)
3. Rykov S. A. [Features of the legal system of the Union State of Russia and Belarus]. *Global and Regional Research*, 2021, Vol. 3, no. 4, pp. 210–221.
4. Smashnikova T. B. [On the possibility of having a second citizenship in Russia, Belarus and Kazakhstan]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya Pravo* [Bulletin of the South Ural State University. The Law Series], 2017, Vol. 17, no. 1, pp. 109–114. (in Russ.)
5. Soldatov A. P. [On improving the legal status of foreign citizens in Russia]. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii* [Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2021, no. 2 (58), pp. 50–56. (in Russ.)

**Информация об авторе**

**Смашникова Татьяна Борисовна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

**Information about the author**

**Tatiana B. Smashnikova**, Candidate of Sciences (Law), associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

*Поступила в редакцию 15 апреля 2024 г.  
Received April 15, 2024.*