

О ВОЗМОЖНОСТИ НАЛИЧИЯ ВТОРОГО ГРАЖДАНСТВА В РОССИИ, БЕЛАРУСИ И КАЗАХСТАНЕ

Т. Б. Сماشникова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье рассматриваются возможность наличия второго иностранного гражданства у граждан России, Беларуси и Казахстана, национальные особенности получения гражданства в названных государствах иностранными гражданами, виды юридической ответственности за нарушения законодательства о гражданстве.

«Двойное гражданство» подразумевает наличие у человека паспортов и равнозначных правовых статусов гражданина двух государств, между которыми подписаны соответствующие международные соглашения о двойном гражданстве. Россияне (белорусы) также могут иметь гражданство и паспорт иных государств, с которыми у России (Беларуси) отсутствуют международные договоры о двойном гражданстве, но в этом случае обладатели двух или даже нескольких гражданств на территории России не рассматриваются властью как «двойные граждане». В первом случае государство признает человека не только своим гражданином, во втором – игнорирует его заграничные документы. Если «двойное гражданство» приносит своему владельцу в основном преимущества, то «второе гражданство» несет ряд отрицательных последствий для имеющего второе гражданство лица. У Казахстана самые жесткие законодательные требования по этому явлению.

Размышляя на тему института гражданства в дружественных государствах, автор приводит предложения по унификации законодательства о гражданстве России, Беларуси, Казахстана в части прав и обязанностей своих граждан при получении гражданства иного государства.

Ключевые слова: *двойное гражданство, второе гражданство, множественность гражданств, бипатризм, законодательство о гражданстве, государственная политика сохранения граждан.*

Наличие двойного гражданства, а тем более второго гражданства является сравнительно новым явлением в государствах постсоветского пространства. До распада Советского Союза законодательство не содержало норм о двойном гражданстве, так как СССР стоял на позициях недопущения бипатризма. Распад СССР и приобретение самостоятельности союзными республиками, превращение их в суверенные государства привели к формированию национальных миграционных законодательств, различных правил приобретения и прекращения гражданства отдельного государства. В настоящей статье речь пойдет о трех государствах: России, Беларуси и Казахстане и их законодательных нормах в отношении граждан своих государств, имеющих или желающих иметь наряду со своим национальным гражданство иных государств. Бипатризм будет упоминаться в смысле наличия

у гражданина еще и паспорта иного государства.

Отношение Российского государства к лицам, имеющим как гражданство России, так и гражданство иных государств, закреплено в ст. 62 Конституции Российской Федерации. Согласно Основному закону гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации, наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором. Статья 6 Конституции РФ гласит: гражданин не может быть лишен права изменить свое гражданство.

Положение о возможности иметь иное гражданство закреплено в ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве РФ», в которой содержится базовый постулат о том, что даже если гражданин РФ имеет иное гражданство, он в первую очередь будет рассматриваться именно как гражданин РФ. Но делается весьма существенная оговорка – за исключением случаев, которые могут быть предусмотрены международными договорами.

Важность включения этого положения в российское законодательство особенно понятна тем лицам, которые в эпоху Советского Союза лишались гражданства не только в том случае, когда они приобретали гражданство иностранного государства, но и тогда, когда они просто вступали в брак с гражданином (гражданкой) иностранного государства [2, с. 66].

Под термином «двойное гражданство» подразумевается наличие у человека паспортов и равнозначных правовых статусов гражданина двух государств, между которыми подписаны соответствующие международные соглашения о двойном гражданстве. Российская Федерация заключила такие договоры только с Туркменией и Таджикистаном. Между странами были подписаны условия, которые определяют в частности, что каждая из сторон признает за своими гражданами право приобрести гражданство другой страны, не утрачивая прежнего гражданства. Согласно этим договорам обладатель двойного гражданства может выбрать, к примеру, в какой из двух стран он будет проходить службу в армии, а дети автоматически при рождении получают документы о гражданстве обоих государств.

В отношении других государств россиянам хоть и не запрещено иметь второе гражданство и второй паспорт, но обладатели двух или даже нескольких гражданств на территории России не рассматриваются властью как «двойные граждане».

Иными словами, можно отметить два подхода к вопросу иных гражданств.

1. Наличие двойного гражданства в результате приобретения человеком второго гражданства с согласия государства, гражданство которого у него уже было, и в соответствии с определенным международным договором.

2. Наличие двух и более гражданств в результате приобретения человеком второго (третьего и т.д.) гражданства при отсутствии международного договора и без ведома, разрешения государства, гражданином которого он является изначально.

В первом случае государство признает человека не только своим гражданином, во втором – игнорирует его заграничные документы.

В законодательных актах большинства государств мира, в Российской Федерации, Республике Беларусь, Республике Казахстан используется термин «двойное гражданство». «Второе гражданство», а тем более «множественность гражданств» в нормативных актах не упоминается.

Таким образом, наличие второго, третьего и так далее паспортов никоим образом не дает права гражданину Российской Федерации на территории России чувствовать себя иностранным гражданином. Второе гражданство не имеет никакого значения и никакой юридической силы. Находясь на территории РФ, въезжать в страну и выезжать из нее, обращаться в российские органы и учреждения гражданин должен только по российским документам без каких-либо дополнительных преимуществ. При этом лицу не запрещается пользоваться вторым паспортом в других странах.

Не вызывает сомнения, что 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. 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 [1, с. 41].

Второе гражданство имеет свои недостатки. Если лицо мужского пола отслужило в армии в иностранном государстве, гражданство которого он имеет, это не освобождает его от службы в армии в России. Ко второму гражданству добавляются и такие обязанности, как оплата налогов еще одному государству. Есть и положительные стороны приобретения такого гражданства. Наличие гражданства страны, входящей в Европейский Союз, позволяет путешествовать и пересекать европейские границы без оформления визы. Кроме того, такое лицо имеет право работать и жить в любой из 28 стран, входящих в Европейский Союз [5, с. 64].

В Российской Федерации лица, имеющие второе гражданство, попадают под некоторые правовые ограничения. Такие граждане не могут занимать государственные должности, госслужащим в России также запрещено получать подданство иностранных держав. Кроме того, граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не имеют права быть избранными 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).

Изменениями, внесенными 4 июня 2014 г. в Федеральный закон «О гражданстве РФ», установлено новое важное правило: гражданин РФ (за исключением тех, кто постоянно проживает за пределами РФ) при наличии у него гражданства иностранного государства, вида на жительство или иного документа, который позволяет проживать на территории иностранного государства, должен уведомить органы миграционного учета об этом факте. Уведомление должно быть осуществлено в срок не позднее 60 дней со дня, когда лицо приобрело двойное гражданство или получило документ, который разрешает проживать на территории иностранного государства. Отдельными законодательными актами были утверждены порядок и формы подачи уведомлений, а также предусмотрены административная и уголовная ответственность за

утаивание или неполное представление данных.

Анализируя правовое положение бипатридов на территории России, можно сделать следующий вывод: Российская Федерация не настроена жестко ограничивать своих граждан нахождением только в российском гражданстве, однако и полного спектра всех конституционных прав и свобод таким лицам не предоставляет. Исходя из этого можно говорить о специальном статусе граждан Российской Федерации, имеющих еще и иное гражданство.

Чтобы стать полноправным гражданином в Республике Беларусь, как и в Российской Федерации, лицу необходимо отказаться от своего первого гражданства. Причина – отсутствие в белорусском законодательстве норм о двойном, а тем более о втором гражданстве.

Однако наличие второго гражданства у белорусского гражданина не наказуемо и не противоречит Конституции Республики Беларусь. Статья 10 Основного закона гласит, что никто не может быть лишен гражданства Республики Беларусь или права его изменить. Статья 9 Закона от 1 августа 2003 г. № 136-3 «О гражданстве Республики Беларусь» также указывает, что иностранными гражданами в Республике Беларусь признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства. Таким образом, для Республики Беларусь лицо с белорусским паспортом будет считаться только своим гражданином, несмотря на наличие у него гражданства иного государства, так как двойного гражданства в Беларуси нет. Лишать своих граждан национального паспорта Республика Беларусь не спешит, оставляя для них возможность в любой момент вернуться на Родину, проводя тем самым политику сохранения своих граждан.

Граждане Беларуси, имеющие наряду с белорусским также иное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающей из гражданства Беларуси [4].

При получении гражданства иного государства, в том числе и российского, по общему правилу гражданин Беларуси должен подать заявление об отказе от гражданства Рес-

публики Беларусь. Заявление об отказе от белорусского гражданства направляется в белорусское посольство. Однако желание гражданина расстаться с подданством Республики Беларусь не является веским поводом для государства лишить лицо национального гражданства. Просьбу могут удовлетворить, а могут и отказать. При этом подтверждать факт выхода из белорусского гражданства во многих государствах, в том числе и России, документами необязательно. С молчаливого согласия миграционных служб обоих государств человек становится обладателем двух паспортов, причем каждая из стран, и Россия, и Беларусь, считает его только своим гражданином.

Что касается ограничений в правах, то в Беларуси отсутствует обязанность гражданина информировать государство о наличии у него второго гражданства или права постоянного проживания на территории иного государства, также отсутствуют ограничения на занятие государственных должностей и участие в выборах.

Подводя итог, можно сделать вывод, что миграционное законодательство Беларуси хоть и схоже с российским, но более лояльно к своим гражданам. Граждане Беларуси, имеющие второе гражданство, ничуть не ограничены в своих правах и не обременены дополнительными обязанностями.

Республика Казахстан, в отличие от России и Беларуси, стоит на более жестких позициях в отношении своих граждан. Так, ст. 10 Основного закона в части 1 гласит, что гражданин Республики ни при каких условиях не может быть лишен гражданства, права изменить свое гражданство, а также не может быть изгнан за пределы Казахстана, а уже в части 2 той же статьи указывается, что за гражданином Республики не признается гражданство другого государства.

Закон от 20 декабря 1991 г. № 1017-ХІІ «О гражданстве Республики Казахстан» в п. 7 ст. 17 указывает, что основанием для отказа в приеме в гражданство является наличие гражданства другого государства. Подавая прошение о гражданстве в Республике Казахстан, все лица обязаны обратиться в органы МВД с заявлением об отказе от принадлежности к иностранному государству, иностранный паспорт изымается и отправляется в страну, от гражданства которой кандидат отказался.

Основным последствием нарушения данной процедуры является лишение гражданства Казахстана согласно ч. 5 ст. 21 Закона «О гражданстве Республики Казахстан». Лицо, состоящее в гражданстве Республики Казахстан и принявшее гражданство иностранного государства, в течение 30 календарных дней со дня приобретения им иного гражданства обязано сообщить о факте приобретения иностранного гражданства в органы внутренних дел Республики Казахстан или загранучреждения Республики Казахстан и сдать паспорт и (или) удостоверение личности Республики Казахстан. Возможность повторного приобретения гражданства Казахстана появится только спустя пять лет.

Кроме того, в соответствии с Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях такого гражданина ожидает серьезное наказание. В соответствии со ст. 496 КоАП РК использование паспорта и (или) удостоверения личности гражданина Республики Казахстан лицом, утратившим гражданство Республики Казахстан, влечет штраф на физических лиц в размере ста месячных расчетных показателей. Несообщение в установленные законодательством Республики Казахстан сроки факта приобретения иностранного гражданства влечет штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей либо административное выдворение за пределы Республики Казахстан. А если такое лицо состоит на государственной службе или осуществляет функции представителя власти либо выполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, то к ним применяется штраф в размере трехсот месячных расчетных показателей.

Таким образом, законодательство Республики Казахстан, по сравнению с российским или белорусским, самое жесткое и прямолинейное по отношению к своим гражданам. Однозначный запрет на второе гражданство для граждан Казахстана является строгой мерой пресечения для возможных действий с приобретением других паспортов казахскими гражданами. Хотя и эти меры не решают до конца проблемы с двойными гражданствами, которые граждане Казахстана пытаются получать и получают в иностранных государствах, в том числе и в России, и в Беларуси.

Определение гражданства как «устойчивой в пространстве и времени политико-правовой связи физического лица с конкретным государством, выражающейся в совокупности взаимных прав и обязанностей, существующей в принципе на основе фактической связи лица с государством и означающей полное подчинение лица суверенной власти государства гражданства и защиту последним прав гражданина» [3, с. 22] с развитием мировых процессов глобализации и миграции утрачивает свое абсолютное значение. Люди стремятся найти себя в разных отраслях и на разных территориях. А терять своих потенциально-перспективных граждан только потому, что они работают в других государствах, по крайней мере нецелесообразно. Государства должны найти правовой выход с целью оставить граждан в своем подданстве, не ущемляя прав и свобод отдельной личности.

Россия, Беларусь и Казахстан – государства, которые имеют большое количество взаимных договоров, находятся в едином экономическом и таможенном пространстве. Решение вопросов свободной миграции и возможности упрощенного получения гражданства в государствах-партнерах уже не далекая перспектива, а необходимость настоящего времени. По нашему мнению, России, Беларуси и Казахстану целесообразно заключить трехсторонний договор о двойном гражданстве для своих граждан на территориях договаривающихся государств, проработав в них все основные положения исходя из паритета оптимальных интересов граждан и государств.

В указанный договор предлагается включить следующие положения:

1) установить ценз оседлости для возможного получения двойного гражданства в

одной из договаривающихся сторон – три года;

2) установить прохождение военной службы в вооруженных силах государства, где лицо имеет постоянное место жительства;

3) создать единую электронную базу данных лиц с двойным гражданством;

4) разрешить лицам с двойным гражданством занимать государственные должности и участвовать в выборах в государствах постоянного проживания.

Хотелось бы верить и надеяться, что подобное соглашение будет заключено и национальные законодательства получают развитие в сфере установления четкого статуса лиц, имеющих двойное гражданство в договаривающихся государствах-партнерах.

Литература

1. Аксенов, А. Б. Проблемы становления и развития института двойного гражданства в российском законодательстве / А. Б. Аксенов // Ученые записки. – 2016. – Т. XI. – С. 38–44.

2. Богословский, А. А. Проблемы двойного гражданства в Российской Федерации / А. А. Богословский // Проблемы российского законодательства. – 2009. – № 1. – С. 65–67.

3. Боярс, Ю. Р. Гражданство в международном и внутреннем праве / Ю. Р. Боярс. – Рига: Издательство Латвийского университета, 1981. – 126 с.

4. Сюльжина, А. Почта Союза // Союз. Беларусь-Россия. – № 573 (41). URL: <https://rg.ru/2012/11/01/pochta.html>.

5. Устьянцева, В. Д. Понятия двойного гражданства и второго гражданства / В. Д. Устьянцева, С. Ф. Носова // Законность и правопорядок в современном обществе. – 2016. – № 33. – С. 63–67.

Смашникова Татьяна Борисовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: tat-sma@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 16 декабря 2016 г.

ON POSSIBILITY OF ACQUIRING A SECOND CITIZENSHIP IN RUSSIA, BELARUS AND KAZAKHSTAN

T. B. Smashnikova

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article considers the possibilities of having a foreign citizenship for citizens of Russia, Belarus and Kazakhstan, focuses on national features of granting citizenship to foreigners in these countries, enumerates the types of legal liability for violating the legislation of citizenship.

“Dual citizenship” implies having passports and equivalent legal status of citizenship of two states which have signed the mutual international agreements on the dual citizenship. Russian (Belarusian) citizens can also have citizenship and passports of other states with which Russia (Belarus) does not have the international agreements on dual citizenship. In this case people having two or more citizenships on the territory of the Russian Federation are not viewed as people having a dual citizenship. In the first case, the state considers a person more than its citizen, in the second one it ignores foreign documents of a person. If the dual citizenship brings advantages to its owner, the second citizenship leads to negative consequences for the owner. Kazakhstan has the hardest legislative requirements on this issue.

Reflecting on the institution of citizenship in friendly nations, the author comes up with proposals concerning unification of the citizenship legislation of Russia, Belarus and Kazakhstan relating to citizen’s rights and liabilities in case of becoming a citizen of another state.

Keywords: *dual citizenship, second citizenship, multiplicity of citizenships, bipatri-ism, civil legislation, state policy of citizen retention.*

References

1. Aksenov A. B. [Problemy stanovleniya i razvitiya instituta dvoynogo grazhdanstva v rossiyskom zakonodatel'stve]. *Memoirs XI [Legal order]*, 2016, pp. 38–44. (in Russ.)
2. Bogoslovskiy A. A. [Problemy dvoynogo grazhdanstva v Rossiyskoy Federatsii]. *Problems of the Russian legislation [Legal order]*, 2009, no. 1, pp. 65–67. (in Russ.)
3. Boyars Yu. R. *Grazhdanstvo v mezhdunarodnom i vnutrennem prave* [Citizenship in the international and domestic law]. Riga, 1981, 126 p.
4. Syul'zhina A. *Pochta Soyuzu* [Union. Belarus-Russia], 1981, no. 573 (41). Available at: <https://rg.ru/2012/11/01/pochta.html>.
5. Ust'yantseva V. D., Nosova S. F. [Ponyatiya dvoynogo grazhdanstva i vtorogo grazhdanstva]. *Rule of law in modern society [Legal order]*, 2016, no. 33, pp. 63–67. (in Russ.)

Tatiana Borisovna Smashnikova – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Theory of State and Law Department, of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: tat-sma@mail.ru.

Received 16 December 2016.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Смашникова, Т. Б. О возможности наличия второго гражданства в России, Беларуси и Казахстане / Т. Б. Смашникова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2017. – Т. 17, № 1. – С. 109–114. DOI: 10.14529/law170118.

FOR CITATION

Smashnikova T. B. On possibility of acquiring a second citizenship in Russia, Belarus and Kazakhstan. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2017, vol. 17, no. 1, pp. 109–114. (in Russ.) DOI: 10.14529/law170118.