

*Манаширов Х.Г., студент по направлению
«Юрист в государственном аппарате»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации (РАНХиГС);
Россия, 119571, г. Москва, пр. Вернадского, 84
Научный руководитель: Болдырева Е.В.,
доцент кафедры конституционного права
Института права и национальной безопасности,
Юридического факультета им. М.М. Сперанского*

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИОБРЕТЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА РФ

Аннотация: Статья посвящена проблемным аспектам, выявленным в ходе правового анализа оснований приобретения и прекращения гражданства. Высказано предположение о том, что проблемными являются следующие аспекты: требование о законном источнике средств к существованию при приёме в гражданство; приём в гражданство лиц, обладающих какими-либо выдающимися достижениями; подход к двойному и множественному гражданству; утрата гражданства. Рассмотрена юридическая литература для обоснования дискуссионности выбранного ряда вопросов. Осуществлено исследование российских нормативных правовых актов и зарубежного опыта (Великобритании). Исходя из проведенного анализа юридической литературы и с учетом высказанных предположений, были предложены изменения, которые могли бы улучшить и дополнить существующее законодательство.

Ключевые слова: гражданство, правовое регулирование, приобретение и прекращение гражданства, приём в гражданство, двойное гражданство, многогражданство, утрата гражданства.

Abstract: The article is devoted to the problematic aspects identified in the course of the legal analysis of the bases for the acquisition and termination of citizenship. The following aspects are suggested to appear problematic: the requirement for a legal source of livelihood upon admission to citizenship; the admission to citizenship of persons with any outstanding achievements; approach to dual and multiple citizenship; loss of citizenship. The legal literature is considered to substantiate the controversial nature of the selected number of issues. A study of Russian regulatory legal acts and foreign experience (Great Britain) was carried out. Based on the analysis of the legal literature and taking into account the assumptions made, changes that could improve and supplement the existing legislation were proposed.

Keywords: citizenship, legal regulation, acquisition and termination of citizenship, admission to citizenship, dual citizenship, multi-citizenship, loss of citizenship.

В ходе правового анализа оснований приобретения и прекращения гражданства, а также внесённых изменений в Закон о гражданстве (2017 года), был выявлен ряд спорных моментов, которые требуют дальнейшей проработки и конкретизации.

Так, во-первых, актуальной проблемой представляется требование Закона о гражданстве в пункте «в» части 1 статьи 13, предписывающее лицу, обратившемуся с заявлением о приёме в гражданство, иметь законный источник средств к существованию¹. Положение об обязательном наличии законного источника средств закреплено в российском законодательстве, но

¹ Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" от 31.05.2002 N 62-ФЗ (последняя редакция) // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://www.pravo.gov.ru> (дат. обр. 05.02.2021)

не раскрывается должным образом и не регулирует норму о величине денежных средств, необходимых для существования.

В положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства указан перечень документов, необходимых для констатирования наличия у иностранного гражданина или лица без гражданства законного источника средств к существованию. Эти документы весьма разнообразны, однако проблемой является отсутствие конкретно установленного размера такого источника средств. Видится необходимым предусмотреть определенный количественный показатель (например, взяв за основу минимальный размер оплаты труда или прожиточный минимум)².

Тем не менее, по мнению отечественных исследователей в области права, несмотря на установление размера источника доходов иностранного лица, могут возникать проблемы в части признания законности этих средств³. Исходя из этого, необходимо согласиться с мнением автора, предлагающего внесение нормы не о законном источнике средств к существованию в ФЗ «О гражданстве РФ», а о наличии работы в России у лица без гражданства или иностранного гражданина⁴.

Такое изложение предполагает, что работающий человек обязательно имеет достаточное количество средств к существованию, а источник получения таких средств является законным. Что касается размеров источника, то желательно установить обязанность иностранного гражданина или лица без гражданства предоставить справку с указанием размера дохода, поэтому, по мнению отечественных исследователей, этот вариант является правильным и может применяться на практике.

² Ванюшин Я.Л. Конституционное право на гражданство и роль органов Федеральной миграционной службы в его реализации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. 207 с.

³ Балаян Э. Ю. Современные конституционно-правовые аспекты проблем института гражданства в Российской Федерации // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. № 3. С. 65-71. 001:10.21603/2542-1840-2017-3-65-71.

⁴ Данилкин В. В. Актуальные проблемы, возникающие в сфере получения российского гражданства // Закон и право. 2009. № 5. С. 19-20 с. 19

Во-вторых, проблемным положением является приём в гражданство лиц, обладающих выдающимися достижениями в области науки, техники и культуры, который происходит в упрощённом порядке и предполагает сокращение срока проживания в России до одного года. Проблемным видится следующий факт: Федеральный Закон «О гражданстве Российской Федерации», Положение о порядке рассмотрения дел о гражданстве РФ не раскрывают содержание понятия «выдающихся достижений», что открывает простор для коррупционных действий, а в некоторых случаях – для необоснованных отказов лицам в получении гражданства.

Исходя из этого, необходимым представляется заполнение пробелов в регулировании данного основания путём устранения обтекаемых формулировок и внесения вместо них конкретных и точных описаний достижений, которыми ведающие в вопросах гражданства органы могли бы руководствоваться при вынесении решения о приёме в гражданство.

В-третьих, двойное или множественное гражданство относится к одной из самых актуальных и современных проблем института гражданства в России. Традиционно двойное гражданство считалось аномалией, поскольку правовая связь гражданства между индивидом и государством считалась исключительной и неразрывной, отражающей вечную преданность и лояльность. В то же время, особенно с 1980-х годов, концепция гражданства и национальности претерпела изменения, выразившиеся в растущей тенденции к принятию двойного гражданства⁵.

Термин двойного гражданства или бипатризм фигурирует в российской юридической литературе в качестве особенного правового статуса лица, которое одновременно является гражданином нескольких разных (двух и

⁵ Sejersen TB: I vow to thee my countries. The expansion of dual citizenship in the 21st century, 2008, Int Migr Rev 42(3): 523–549, p. 534.

более) государств, при каждом из которых он имеет свои гражданские обязательства и права^{6,7}.

В мировом сообществе пока не сформировался единый подход к проблеме двойного или множественного гражданства. Некоторые страны не предоставляют право приобретение гражданства другого государства (Германия, Япония, Швеция и др.), а другие государства иное гражданство признают (Армения, Канада, Израиль и др.). Иногда государства не запрещают приобретение другого гражданства (Италия, США и др.)⁸. Однако страны, позволяющие своим гражданам иметь дополнительное гражданство обычно склонны устанавливать определенные ограничения, чтобы лица не злоупотребляли предоставленными правами.

Международные правовые акты ограничивают суверенитет государства в вопросах прекращения гражданства. Можно обобщенно заметить, что международное сообщество главным образом заинтересовано в предотвращении безгражданства, а потому запреты касаются, в основном, случаев, когда утрата гражданства делает лицо апатридом.

Касательно других случаев единый подход к данной проблеме также сформирован недостаточно: с одной стороны, международное сообщество склонно признавать право на двойное (множественное) гражданство как реализацию основных прав и свобод человека; с другой – существуют правила, которые допускают прекращение гражданства в отношении лиц, которые приобрели гражданство другой страны (Европейская конвенция о гражданстве 1997 года, статья 7).

В праве Российской Федерации указывается, что возможность иметь гражданство другого государства или государств для граждан РФ зависит от

⁶ Давудова Д.К. Актуальные проблемы института гражданства в Российской Федерации // Актуальные вопросы юридических наук: материалы Междунар. заочной науч. конф. (г. Челябинск, ноябрь 2012 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2012. С. 16-18.

⁷ Лунеев В. В. Интернационализация конституционного права в условиях глобализации // Государство и право. 2015. № 11. С. 33-42.

⁸ Аксенов А.Б. Двойное гражданство и проблемы национальной безопасности: российское законодательство и зарубежная // Вестник экономики, права и социологии. 2014. № 4. С. 115-119. с. 116

наличия соответствующего федерального закона или международного договора между Россией и другим государством. Так, в России, как и во многих других странах, закон не запрещает иметь гражданство других государств, но при этом, установлены некоторые ограничения для лиц, имеющих двойное или несколько гражданств. Указанные ограничения в основном затрагивают такие права гражданина, как участие в управлении государством.

Можно сказать, что проблематика двойного (и множественного) гражданства видится как раз в таких существующих ограничениях, касающихся как круга выбора профессии, так и глобального круга – выбора государства для получения иного гражданства. Это и формирует определенную базу для дальнейших научных юридических исследований и обосновывает необходимость совершенствования законодательства – не только российского, но и международного.

В-четвёртых, можно выделить очень актуальную проблему ужесточения Закона о гражданстве в части отмены решения о выдаче гражданства Российской Федерации лицам, подозреваемым в совершении актов террористического или экстремистского характера (или совершивших такие акты). Следует отметить при этом, что в пояснительной записке вносятся положения о недопустимости утраты осужденными гражданства Российской Федерации, если эти лица не являются гражданами другого государства или не имеют гарантии его приобретения⁹.

С появлением таких рестрикций в правовой среде возникла дискуссия о правильности и рациональности решения о применении подобной санкции. Многие юристы считают логичным, что прекращать гражданство террористов нет смысла, так как террористы могут быть абсолютно безразличны к вопросу о гражданстве той или иной страны. Следует особо подчеркнуть, что данная

⁹ Расокулова С. Х. Основания приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации // Проблемы в российском законодательстве. № 6. 2013. С. 44-46.

инициатива противоречит Конституции РФ, запрещающей прекращение российского гражданства¹⁰.

При исследовании данного вопроса необходимо обратиться к опыту Великобритании и рассмотреть предпринятые в этом государстве методы решения проблемы, так как именно Соединенное Королевство имеет самую длинную историю законов о прекращении гражданства.

До 2002 года министр внутренних дел Великобритании был уполномочен аннулировать гражданство натурализованного гражданина, если его гражданство было приобретено путем мошенничества или введения в заблуждение, либо на основании предписанных оснований нелояльности. Однако это право могло быть осуществлено только в том случае, если секретарь был убежден, что сохранение гражданства не будет «способствовать общественному благу»¹¹.

В период после Второй Мировой Войны право аннулировать гражданство по основаниям нелояльности использовалось очень редко, причем последний случай прекращения гражданства по нелояльным основаниям в 20 веке произошел в 1973-1981 годах.

В 1981 году Закон о национальной принадлежности Великобритании был переработан в форме Закона о британском гражданстве 1981 года. После бурных парламентских дебатов этот закон в целом сохранил за собой секторальные полномочия государства по прекращению гражданства. Что, однако, не привело к какому-либо новому использованию закона для прекращения гражданства по нелояльным основаниям, а законы о прекращении гражданства в Великобритании стали рассматриваться как «умирающие»¹².

¹⁰ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://www.pravo.gov.ru> (дат. обр. 05.10.2020).

¹¹ British Nationality Act 1981 (UK) s 40 (2) // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61> (дат. обр. 05.10.2020).

¹² Gibney M.: The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom. UK: Bloomsbury Professional, 2014, pp. 326-335.

В XXI веке Великобритания начала активнее применять полномочия в области данной рестрикции и стала мировым лидером в использовании прекращения гражданства в качестве контртеррористической меры. В течение этого периода государство расширило полномочия на прекращение гражданства в 2002, 2006 и 2014 годах¹³, и в каждом из трех случаев расширение действия законов об аннулировании гражданства было введено после событий, которые усилили озабоченность национальной безопасностью: террористические нападения 11 сентября на Всемирный торговый центр в 2001 году, взрывы в Лондоне в 2005 году и увеличение участия иностранных истребителей в конфликтах в Сирии и Ираке с 2011 года.

В январе 2015 года Закон о борьбе с терроризмом и безопасности 2015 года ввел набор новых административных полномочий, призванных облегчить исключение и нарушение мобильности лиц, считающихся представляющими угрозу безопасности. Одной из ключевых особенностей данного закона является временный запретительный приказ (англ. the Temporary Exclusion Order (TEO), далее – TEO) – приказ, который министр внутренних дел может издать, чтобы помешать гражданину за пределами Великобритании вернуться в Великобританию в течение двухлетнего периода¹⁴. После или в течение этого периода могут быть введены дополнительные TEO. Режим TEO предоставляет возможность удерживать гражданина за пределами Великобритании на неопределенный срок. Нет никаких ограничений на количество раз, когда дополнительный TEO может быть наложен поверх первоначального двухлетнего срока.

Однако основная цель этой схемы заключается не в изгнании, а в создании механизма, с помощью которого выдворенные граждане могут вернуться в Великобританию управляемым образом. Гражданин,

¹³ Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 (UK) s 4 // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41> (дат. обр. 05.10.2020); Immigration, Asylum and Nationality Act 2006 (UK) s 56 // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/13/contents> (дат. обр. 05.10.2020); Immigration Act 2014 (UK) s 66 // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/contents/enacted> (дат. обр. 05.10.2020).

¹⁴ Counter-Terrorism and Security Act 2015 (UK) ss 2(1), 2(5), 4(3)(b) ('CTSA') // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted> (дат. обр. 05.10.2020).

подпадающий под действие ТЕО, может подать заявление на получение разрешения на повторный въезд в Великобританию, которое обычно выдается¹⁵, но зачастую с учетом условий (например, явиться в полицию и посетить программу дерадикализации), которые гражданин должен соблюдать, чтобы разрешение оставалось действительным. Однако если гражданин, подпадающий под действие ТЕО, депортируется из иностранного государства в Великобританию, то схема ТЕО не разрешает его изгнания.

Отмечается, что процедура прекращения гражданства используется чаще, чем схема ТЕО (последняя использовалась только один раз с момента ее введения в действие¹⁶). Это может быть связано со следующим фактом: прекращение гражданства предоставляет более простое средство для постоянного изгнания «опасного» гражданина из Великобритании.

Однако неочевидно, что прекращение гражданства служит потребностям безопасности Великобритании лучше, чем условная управляемая схема возвращения, реализуемая через Закон о борьбе с терроризмом и безопасности. Как предполагается в научной среде, противодействие добровольному возвращению граждан, считающихся угрозой безопасности, несет с собой опасность принятия такими лицами терроризма в качестве образа жизни, что создает дополнительные риски того, что они могут способствовать эскалации иностранных конфликтов или пытаться спровоцировать террористические атаки в Великобритании из-за рубежа.

Из того, как применялись и расширялись законы Великобритании о прекращении гражданства, можно сделать ряд выводов, которые могут представлять ценность для российского законодательства.

¹⁵ CISA (n 76) s 6(1) // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted> (дат. обр. 05.10.2020)..

¹⁶ Walker P.: Rudd Admits Anti-Terror Exclusion Powers Used Only Once since 2015. London: The Guardian, 2017. URL: www.theguardian.com/uk-news/2017/may/29/uk-used-anti-terror-exclusion-powers-once-since-2015-amber-rudd-admits (дат. обр. 05.10.2020). Hamilton F. and Fisher L.: Jihadist Ban: Theresa May Says Use of Temporary Exclusion Orders Is “a Matter for Police. London: The Times, 2017. URL: www.thetimes.co.uk/article/may-defends-single-use-of-jihadist-ban-dnxnqr6p3 (дат. обр. 05.10.2020).

Во-первых, длительная борьба с терроризмом и утрата в этой связи лицами гражданства Великобритании выявили ряд слабых сторон такой политики. Как было отмечено выше, неочевидно, что прекращение гражданства может исключить все риски, связанные с обеспечением полной антитеррористической безопасности страны. Существуют также определенные сложности с прекращением гражданства тех лиц, которые не имеют иного гражданства и становятся в случае подобной депривации апатридами, что противоречит основным международным правовым актам.

Во-вторых, очевидно существование новых исключительных мер контроля, которые могут быть более эффективными в рамках борьбы с угрозами безопасности и представлять реальный интерес для Российской Федерации (например, рассмотренный выше режим ТЕО).

Кроме того, можно заметить, что уголовный приговор, который выносится лицу на основании совершенного им противоправного действия, не доказывает, что у такого лица априори имелся умысел на совершение действий, противоречащих интересам Российской Федерации в момент ходатайства о приеме в гражданство России. Приемлемым представляется только прекращение гражданства лица на доказанном судом основании имевшего места такого умысла до получения гражданства страны (однако очевидно, что такое обстоятельство трудно доказуемо).

К тому же, прекращение гражданства происходит в отношении лиц, осужденных по ряду статей УК, по которым в России нередко выносят неправомерные приговоры. Здесь можно особенно выделить часть 2 статьи 205.2, статьи 282.2 и 205.5 (о причастности к деятельности экстремистских и террористических организаций) и случаях применения статьи 278 в комбинации с "террористическими" статьями. Это может привести к злоупотреблению ужесточением законодательства и ограничивать права мигрантов в РФ.

Более того, рестрикции в отношении гражданства не касаются граждан РФ, получивших гражданство по рождению. Однако существует вероятность наличия умысла в нанесении ущерба интересам Российской Федерации и у лиц, являющихся гражданами страны по рождению. Это вызывает ряд вопросов о регулировании механизма прекращения гражданства в отношении таких граждан.

Так, можно считать, что у Российской Федерации пока недостаточно практического опыта в прекращении гражданства при борьбе с террористическими угрозами, и пока остаётся неочевидным, как с практической точки зрения будет происходить данная процедура. Представляется вероятным, что существуют два возможных исхода такого нововведения. Первый видится в определенном повторении ошибок Великобритании – ужесточении и расширении законодательства в части прекращения гражданства лиц, представляющих государству потенциально опасными. Второй исход – неприменение таких рестрикций – представляется логичным в случае сохранения острых споров в российской юридической литературе и при обнаружении неэффективности принятых мер.

Логичным здесь представляется заимствование положительного зарубежного опыта, который видится в создании подобного британскому механизма ТЕО. У этого метода также существуют свои плюсы и минусы, как было отмечено выше, однако по отношению к лицам с риском апатричества этот метод выглядит наиболее гуманным.

Кроме того, можно отметить необходимость доработки и совершенствования законодательства в части вопросов утраты гражданства. Российская Федерация должна работать над проведением такой антитеррористической политики, целью которой было бы создание безопасной среды и обеспечение граждан достойным уровнем жизни без ущемления прав отдельно взятых граждан.

Таким образом, вышерассмотренные проблемы говорят о необходимости внесения изменений, которые могли бы улучшить и дополнить существующее законодательство, а также решить ряд этих проблем. Детальный анализ пробелов в законодательстве с рассмотрением зарубежного опыта – важный базис для внесения будущих изменений, а потому данные по каждому проблемному моменту рекомендации могут иметь реальную полезность при дальнейшей разработке изменений нормативных правовых актов в вопросах приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

Использованные источники:

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://www.pravo.gov.ru> (дат. обр. 05.10.2020).
2. Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" от 31.05.2002 N 62-ФЗ (последняя редакция) // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://www.pravo.gov.ru> (дат. обр. 05.02.2021).
3. Аксенов А.Б. Двойное гражданство и проблемы национальной безопасности: российское законодательство и зарубежная // Вестник экономики, права и социологии. 2014. № 4. С. 115-119. с. 116.
4. Балаян Э.Ю. Современные конституционно-правовые аспекты проблем института гражданства в Российской Федерации // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. № 3. С. 65-71. 001:10.21603/2542-1840-2017-3-65-71.
5. Ванюшин Я.Л. Конституционное право на гражданство и роль органов Федеральной миграционной службы в его реализации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006 - 207 с.

6. Давудова Д.К. Актуальные проблемы института гражданства в Российской Федерации // Актуальные вопросы юридических наук: материалы Междунар. заочной науч. конф. (г. Челябинск, ноябрь 2012 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2012. С. 16-18.
7. Данилкин В.В. Актуальные проблемы, возникающие в сфере получения российского гражданства // Закон и право. 2009. № 5. С. 19-20 с. 19
8. Лунеев В.В. Интернационализация конституционного права в условиях глобализации // Государство и право. 2015. № 11. С. 33-42.
9. Расокулова С.Х. Основания приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. № 6. 2013. С. 44-46.
10. British Nationality Act 1981 (UK) // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61> (дат. обр. 05.10.2020).
11. Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 (UK) // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41> (дат. обр. 05.10.2020).
12. Immigration, Asylum and Nationality Act 2006 (UK) // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/13/contents> (дат. обр. 05.10.2020).
13. Immigration Act 2014 (UK) // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/contents/enacted> (дат. обр. 05.10.2020).
14. Counter-Terrorism and Security Act 2015 (UK) ('CTSA') // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted> (дат. обр. 05.10.2020).
15. Gibney M.: The Deprivation of Citizenship in the United Kingdom. UK: Bloomsbury Professional, 2014, pp. 326-335.
16. Hamilton F. and Fisher L.: Jihadist Ban: Theresa May Says Use of Temporary Exclusion Orders Is "a Matter for Police. London: The Times, 2017. URL: www.thetimes.co.uk/article/may-defends-single-use-of-jihadist-ban-dnxxnqr6p3 (дат. обр. 05.10.2020).

17. Sejersen TB: I vow to thee my countries. The expansion of dual citizenship in the 21st century, 2008, Int Migr Rev 42(3): 523–549, p. 534.

18. Walker P.: Rudd Admits Anti-Terror Exclusion Powers Used Only Once since 2015. London: The Guardian, 2017. URL: www.theguardian.com/uk-news/2017/may/29/uk-used-anti-terror-exclusion-powers-once-since-2015-amber-rudd-admits (дат. обр. 05.10.2020).