

Теоретические проблемы развития конституционного права России

Трансформация правовой идеологии в области регулирования двойного гражданства в Российской Федерации

Аннотация. В статье анализируется динамика правового регулирования двойного (множественного) гражданства Российской Федерации, в котором отражается правовая идеология в складывающейся геополитической ситуации. Научные концепции влияют на правотворческий процесс, отражаются в нормативных правовых актах о гражданстве. В определенных условиях правотворческие решения, в частности о конституционализации идеи допустимости двойного гражданства, базируются на субъективизме законодателей. Двойное гражданство имеет разрушительный характер для основ конституционного строя России, поскольку добровольный носитель его утрачивает качество верности своему государству. Необходимо культивирование нравственных императивов, которые сильнее юридических принципов, ценностей. Верность гражданина своему государству (России) — важнейший нравственный императив, требующий защиты со стороны государства. Ближайшим значимым правовым действием в этом направлении должен стать пересмотр ст. 62 Конституции России — исключение из нее нормы о добровольном праве иметь двойное гражданство.

Ключевые слова: правовая идеология, научные концепции, правотворчество, двойное гражданство, множественное гражданство, верность гражданина государству, народу, клятва верности, нравственный императив, взаимная ответственность гражданина и государства.



Виктор Владимирович ПОЛЯНСКИЙ,

заведующий кафедрой
государственного
и административного
права

Самарского национального
исследовательского
университета имени
академика С. П. Королева,
кандидат юридических
наук, профессор

polansky.v@gmail.com

443011, Россия, г. Самара,
ул. Ак. Павлова, д. 1

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.083-091

Viktor V. POLYANSKY,

Head of the Department of State and Administrative Law,
Samara National Research University named after Academician S. P. Korolev,
Cand. Sci. (Law), Professor
polansky.v@gmail.com
1, ul. Ak. Pavlova, Samara, Russia, 443011

Transformation of legal ideology in the field of regulation of dual citizenship in the Russian Federation

Abstract. *The article analyzes the dynamics of the legal regulation of dual (multiple) citizenship of the Russian Federation, which reflects the legal ideology in the emerging geopolitical situation. Scientific concepts influence the law-making process and are reflected in legal acts on citizenship. Under certain conditions, law-making decisions, in particular, on the constitutionalization of the idea of the permissibility of dual citizenship, are based on the subjectivity of legislators. Dual citizenship is destructive for the foundations of the constitutional system of Russia, since its voluntary bearer loses the quality of loyalty to his state. It is necessary to cultivate moral imperatives that are stronger than legal principles and values. Loyalty of a citizen to his state (Russia) is the most important moral imperative that requires protection from the state. The next significant legal action in this direction should be the revision of Art. 62 of the Constitution of Russia — the exclusion from it of the norm on the voluntary right to have dual citizenship.*

Keywords: *legal ideology, scientific concepts, lawmaking, double citizenship, multiple citizenship, fidelity of a citizen to the state, people, oath of allegiance, moral imperative, mutual responsibility of the citizen and the state.*

Актуальность проблемы

Категория гражданства и сопряженные с ней понятия, характеристики относятся к числу наиболее сложных для логического объяснения их содержания, сущности, соотношения внутри целостной системы морально-этических, политических, юридических и иных аспектов функционирования гражданства (для многих государств мира — подданства). Так или иначе гражданство связано с генетическими отношениями государственно-организованного общества, оно определяет организационную форму государства (например, в части формы правления — республика или монархия), взаимодействие государства с иными субъектами международных отношений.

Гражданство предопределяет характер ответственности физического лица и государства, о чем на исходе перестройки было указано в Законе СССР от 23.05.1990 № 1518-1 «О гражданстве СССР»: «Советское государство в лице своих органов и должностных лиц ответственно перед гражданами СССР, а

гражданин СССР ответствен перед государством»¹. Между тем и в этом Законе не определены пределы ответственности, поскольку она формулировалась как общий принцип связи гражданства с государством.

Деликатная тема о двойном (множественном — это понятие закреплено новым Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» 2023 г.) гражданстве привлекает внимание не только ученых, специалистов в данной области юриспруденции, но и не уходит из внимания рядовых граждан, о чем свидетельствуют отклики на размещенную в сети Интернет информацию о множественном гражданстве, особенно исходящую от знаковых медийных лиц, прежде всего государственных должностных лиц, служащих.

Правовая, политическая и этическая характеристика двойного гражданства

Несмотря на ироничное отношение Президента к некоторым высказываниям своего пресс-секретаря², через них у граждан России формируется представление о взглядах Президента на те или иные процессы, происходящие в России и за ее пределами, в том числе и на существование двойного (множественного) гражданства. При этом согласно ст. 80 Конституции РФ именно Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики, в том числе и в сфере регулирования вопросов гражданства. Поэтому россияне рассматривают информацию пресс-секретаря как отражающую идеологию Президента, соответствующую его видению сути вопросов, волнующих население страны.

В частности, касаясь британского подданства журналиста С. Брилева, Д. Песков сказал, что «наличие другого гражданства здесь не является чем-то ущербным», и назвал телеведущего «абсолютным патриотом» («Ничего, собственно, предосудительного»)³. По сути, в данном случае дана исключительно моральная оценка ситуации с подданством С. Брилева и не учитывается то обстоятельство, что моральная категория закреплена в действующем законодательстве. Конечно, в данном случае нельзя исключать политического подтекста заявления должностного лица, вместе с тем возникает проблема юридического порядка (в ее историческом контексте).

Вопросы представителю публичной власти не случайны — в обществе были и остаются сомнения относительно объективности оснований и целесообразности сохранения некоторых положений Конституции России 1993 г., касающихся

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 23. Ст. 435.

² В интервью американскому телеканалу NBC Президент В. В. Путин сказал: «У нас две тысячи сотрудников Администрации, неужели вы думаете, что я каждого контролирую? Вон Песков сидит напротив, мой пресс-секретарь, он несет иногда такую “пургу”, я смотрю по телевизору и думаю: чего он там рассказывает? Кто ему это поручил?» // URL: <https://ria.ru/20180310/1516075772.html>, 01.12.2018.

³ Почему Дмитрий Песков грудью встал на защиту британского гражданства Сергея Брилева // URL: <http://xn--b1amnebsb.ru>, 29.11.2018.

двойного гражданства. Как известно, конституционный принцип двойного гражданства (ст. 62) подкреплялся положениями Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и сохранен в новом Законе от 28.04.2023 № 138-ФЗ, вступившем в силу 26.10.2023⁴.

В последние годы в Конституцию России внесены изменения, связанные с ограничениями для некоторых категорий граждан в части допустимости двойного (множественного) гражданства (в отношении Президента — *«не имеющий и не имевший ранее»* гражданства иностранного государства, ст. 81; в отношении сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, членов Правительства, судьи, прокурора — *«не имеющий гражданства иностранного государства»* — ст. 95, 97, 110, 119, 129).

В 2021 г. были приняты весьма лояльные к носителям двойного гражданства федеральные законы, запрещающие наличие иностранного гражданства и вида на жительство за рубежом для государственных, муниципальных служащих и некоторых других лиц. Все предпринятые по инициативе Президента меры по ограничению личного усмотрения человека, претендующего на государственные, муниципальные должности, должности служащих и т.д., по сохранению иностранного гражданства, отказа от него в настоящее время указывают на изменение идеологической основы государственной политики в области регулирования гражданства. Такой вывод подкрепляется и некоторыми другими обстоятельствами.

Трансформация правовой идеологии в сфере регулирования гражданства отражена применительно к принципу двойного гражданства (подданства) в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» 2023 г. В нем, в отличие от действовавшего ранее Закона, уточнено, что такое гражданство может иметь место в случае, когда с иностранным государством Российской Федерацией заключен международный договор о двойном гражданстве (ст. 4).

В чем суть такой трансформации политики государства в лице Президента Российской Федерации? Представляется, что объективные процессы функционирования России в условиях современной геополитической ситуации (стремление так называемого коллективного Запада во главе с США нанести России стратегическое поражение) требуют переоценки и пересмотра принципов управления государством, которое осуществляется гражданами России. Чрезвычайно актуальна идея о сплочении, достижении единства народа, особенно в условиях проведения специальной военной операции (что не означает ненужности этого явления в иных, мирных условиях). Важно понимать, что с точки зрения геополитического интереса России, когда против нее ведется гибридная война, качество *верности* российских граждан своему государству, народу как база единства, сплоченности народа обретает сакральный смысл.

Как отмечала профессор Е. И. Козлова, в прошлом законодатели учитывали достижения правовой науки в регулировании общественных отношений⁵ с учетом реальных обстоятельств, в какой-то мере влияющих на сохранение мира и

⁴ Российская газета. 03.05.2023.

⁵ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М. : Юрист, 2001. Гл. 7. Основы правового статуса личности как правовой институт. Гражданство Российской Федерации. § 2. Понятие гражданства.

стабильности, защиты интересов человека, оказавшегося жертвой разрушения Союза ССР (двойное гражданство, сохраняющееся до настоящего времени в соответствии с договором России и Таджикистана). Однако «розовый» период отношений российских политиков 90-х гг. прошлого века, исповедовавших либеральные ценности, с главным их союзником — США закончился переходом России в статус одного из первых врагов мирового гегемона. В жестких санкционных условиях России приходится создавать в системном виде ответственные и контролируемые механизмы публичного управления, наполняя их верными народу и государству гражданами.

Верность как принцип гражданства

Вместе с тем, как оказалось, значительная часть действующих и потенциальных носителей публично-властных полномочий имеет не только российское, но и иностранное гражданство — в полном соответствии со ст. 62 Конституции, законодательством о гражданстве. Острота ситуации с наполнением органов государственной и муниципальной власти управленцами, преданными своему делу — служению интересам государства и народа, достигла своего апогея к 2014 г. и сохраняется до сих пор. Часть должностных лиц государства, муниципалитетов «разделила» свои обязательства быть *верным* государству на две, а то и на три и более частей, сохранив связь гражданства с иностранными государствами. В таком случае имеет место конфликт интересов государств, гражданином (подданным) которых является соответствующее лицо, неполноценное исполнение либо вообще неисполнение долга, обязанностей гражданином России. При этом особые требования должны предъявляться к гражданству лиц, наделенных полномочиями принимать управленческие решения в органах государства, местного самоуправления.

У гражданства имеются особые качества, среди которых можно выделить *базовое сущностное качество*, на котором выстраиваются все блоки взаимодействия физического лица и государства — *верность гражданина своему государству, народу*.

Между тем в российском законодательстве о гражданстве длительное время в принципе не упоминалось такое качество, как верность гражданина Российскому государству. С одной стороны, это соответствовало концепции гражданства как исключительно правового явления, а именно — понимания его как *правовой связи*, в отличие от ранее принятого концепта *политико-правовой* связи физического лица и государства. С догматико-правовой точки зрения гражданство действительно выглядит юридическим признанием факта наличия особой связи государства и физического лица. Однако не следует забывать, что юридические нормы посредством принципов, понятий, категорий и т.п. оформляют фактические общественные отношения разного содержания — экономические, социальные, политические, духовные, к числу которых относится и верность государству, народу.

Более того, понятие (в силу особо высокой значимости — категория) верности имеет конституционный статус. В статье 82 установлена обязанность Президента принести клятву «верно служить народу». Контекст клятвы указывает



на неразрывность служения Президента государству и народу, поэтому Президент, будучи верным народу, одновременно должен быть верным и государству. И только в 2017 г. в рамках клятвы была легализована обязанность лица, принимающего гражданство Российской Федерации, «быть верным России, уважать ее культуру, историю и традиции»⁶. В этой части клятва полностью воспроизводится и в новом Федеральном законе 2023 г. «О гражданстве Российской Федерации». Таким образом, качество верности распространено на всех граждан, а не только Президента России.

Гражданство как правовая категория имеет ярко выраженную политическую функцию — наделение гражданина политическими правами, позволяющими только гражданам принимать обязательные для всех субъектов общественных отношений решения. Привнесение в этот процесс фактора разделения *верности* гражданина на части — не только России, но и иностранным государствам в рамках двойного (множественного) гражданства ведет к полной *неверности* государству. Именно это следует из толкований морально-этического понятия *верности* в словарях, других научных изданиях.

Наиболее распространенной является позиция, отраженная в словаре С. И. Ожегова, согласно которой *«верность, — стойкость и неизменность в чувствах, отношениях, в исполнении своих обязанностей, долга»*⁷. Фактические отношения по поводу гражданства, реализации правовой связи физического лица и гражданина свидетельствуют в пользу признания верности государству, народу *абсолютной качественной характеристикой связи гражданства*. Иное ведет к ее полному отсутствию, как это имеет место в отношении так называемого «ограниченного» государственного суверенитета.

Исходя из сложившегося представления о свойствах *верности* гражданина своему государству, следует оценивать и высказывания политиков — представителей государства. Беспристрастный подход к оценке существования двойного гражданства непременно ведет к осознанию факта отсутствия верности обладателя связей гражданства с различными государствами каждому из них. Это подтверждается признанием С. Брилева в том, что «за время работы в Лондоне получил привязанность к этой стране», «и вот от этой моей привязанности я точно отказываться не собираюсь»⁸.

Нередко высказываются суждения (скорее всего, обладателей двойного гражданства) о допустимости двойного (множественного) гражданства у лица, поскольку это способствует реализации свободы личности, свободы передвижения, владения, пользования и распоряжения собственностью, где бы она ни была

⁶ Федеральный закон от 29.07.2017 № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации” и статьи 8 и 14 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2017. № 31. Ст. 4792.

⁷ См.: Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под общ. ред. Л. И. Скворцова. 28-е изд., перераб. М.: Мир и образование; Оникс, 2012.

⁸ Познер порекомендовал Брилеву отказаться от двойного гражданства. А сам от тройного не отказался // URL: <https://regnum.ru/news/2529600.html>.

и т.д., и в целом «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции РФ), он является приоритетом в деятельности государства. В обоснование приводятся и некоторые научные аргументы. Много сторонников такой позиции среди должностных лиц государства, местного самоуправления.

Научной аргументации по поводу двойного (множественного) гражданства у чиновников быть не может, поскольку их личный статус исключает объективность в отношении обстоятельств, затрагивающих интересы как самого чиновника, так и его близких — членов семьи, других родственников, друзей и т.д. Сложившаяся в конце 80-х — 90-х гг. прошлого века система ценностей в советском и российском обществе и государстве предопределила содержание и сущность конституционных норм о статусе личности, в том числе и о гражданстве. Включение в Конституцию России 1993 г. положения о двойном гражданстве не являлось идеалистическим стремлением сделать человека — гражданина России свободным: и тогда, и сейчас вполне очевиден материалистический подход к такому правовому регулированию отношений по поводу гражданства, а именно — заинтересованный.

Ничто не свидетельствует в пользу идеализма поборников свободы, везде заметен интерес, который, как известно, «правит миром». И в последующем обладатели двойного гражданства своими действиями это подтвердили (например, стремление статусом гражданина иностранного государства защитить собственность, хотя в условиях санкций неудачно). Фактор интереса вызывает сопротивление заинтересованных лиц и серьезно осложняет возможность трансформации правовой идеологии в области регулирования отношений по поводу двойного гражданства, как и в других направлениях — по льготному предоставлению гражданства бывшим соотечественникам. Несмотря на это, она идет.

Применительно к гражданству интерес материализуется в последствиях обладания физическим лицом устойчивой связью с тем или иным государством. Но не это является главным предметом внимания в данной статье. Важно увидеть, определить пределы характеристик содержания такой связи гражданства, влияния ее на статус гражданина, государства по отношению к своему гражданину. В советской научной литературе, учебниках (по высказанному в конце 70-х гг. прошлого века мнению профессора Е. И. Козловой об учебнике государственного права как о «квинтэссенции науки») для характеристики гражданства использовались самые различные понятия: связь (правовая, политико-правовая), отношения и т.д. Ученые стремились в рамках правовой логики увидеть ясную определенность такого важного явления, как гражданство, поскольку оно формирует содержательную (субстанциальную) часть государства, определяет параметры распространения его власти на своих граждан, а в совокупности — предопределяет стабильность его существования как организации граждан.

Следует отметить, что научные представления о гражданстве отражались в законодательстве, в том числе и в части легального дефинирования этого явления. Например, в последнем союзном Законе о гражданстве 1990 г. было установлено: «Гражданство СССР определяет постоянную политико-правовую связь лица и Советского государства, находящую выражение в их взаимных правах и обязанностях». Можно спорить о полноте отражения в Законе всех характеристик гражданства, однако нельзя отрицать, что в приведенной формуле



воспроизведена одна из сложившихся к тому времени научных позиций о сущности и содержании гражданства.

Профессор Е. И. Козлова прямо указывала на взаимосвязь юридической науки и правотворческой деятельности уполномоченных государственных органов. Степень взаимодействия ученых и практиков (прежде всего — правотворцев) нельзя оценить однозначно, но, будучи депутатом Совета народных депутатов в одном из районов Москвы, профессор Е. И. Козлова изнутри оценивала правотворческий процесс, что позволило ей отметить факт учета тех или иных концепций в формулировании различных норм, в том числе и о гражданстве, в законодательстве СССР⁹.

Иллюстрацией тому было отражение в легальных определениях гражданства в Законе СССР 1990 г. такой характеристики, как *политический* характер связи гражданства и указание на только *правовой* характер этой связи в последующем Федеральном законе о гражданстве Российской Федерации, *постоянный* либо *устойчивый* характер связи гражданства, взаимность прав и обязанностей лица и государства, что действительно отражало наличие научных дискуссий и выбор законодателем своей позиции, не исключающей заинтересованность как авторов, лоббистов, так и законодательного органа в целом.

В Советском государстве, когда в научном анализе юридических понятий и категорий значительную роль играли идеологические принципы, ценности, что в той или иной мере вело к искажению понимания реальных процессов в государственно-организованном обществе, одновременно минимизировался субъективистский подход в аргументации собственной позиции. На этой основе велись научные дискуссии, результатом которых были сформулированные концепции, в том числе и по проблемам двойного гражданства, дававшие органам публичной власти возможность оценивать и выбирать наиболее обоснованные предложения ученых по выработке нормативных правовых актов. На начальном этапе становления Российской Федерации эта позитивная традиция не была прервана, хотя элементы субъективности личного либо коллективного, группового интереса в правотворчестве присутствовали и сохраняются до настоящего времени.

Выводы и предложения

Юридические понятия отражают политические интересы, скорее всего, это имманентное свойство правового регулирования гражданства, поскольку даже научные концепции, теории используются составителями правовых актов в рамках текущих актуальных представлений о ценностях, отражающих притязания общества, его слоев, в том числе отдельных лиц на те или иные блага. Гражданство в данном случае — не исключение, даже наоборот, наиболее важная ценность для субъектов общественных отношений, заботящихся об интересах индивида, государства в целом.

Задача научных исследований, правотворческой деятельности — минимизация проявления корыстного индивидуального, группового интереса, что весьма

⁹ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 84.

затруднительно в условиях острой политической борьбы в переходный период от одной социально-экономической системы к другой. Правовое регулирование двойного гражданства требует особо ответственного отношения, поскольку этот феномен может вести к ослаблению и разрушению базовых основ конституционного строя России как геополитического явления.

Необходимо культивировать *нравственные императивы*, которые сильнее юридических принципов, ценностей — они должны служить интересам всего народа, государства. *Верность* своему государству (России — Отчизне¹⁰) — важнейший нравственный императив, требующий защиты со стороны государства.

Ближайшим значимым правовым действием в этом направлении должен стать пересмотр ст. 62 Конституции России — исключение из нее нормы о добровольном праве иметь двойное гражданство. Это будет соответствовать интересам российского народа, его государства, создаст условия для единства, сплоченности народа перед лицом опасных геополитических угроз.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М. : Юрист, 2001. — 520 с.
2. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка : около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / под общ. ред. Л. И. Скворцова. — 28-е изд., перераб. — М. : Мир и образование ; Оникс, 2012. — 1375 с.
3. Познер порекомендовал Брилеву отказаться от двойного гражданства. А сам от тройного не отказался // URL: <https://regnum.ru/news/2529600.html>, 01.12.2018.
4. Почему Дмитрий Песков грудью встал на защиту британского гражданства Сергея Брилева // URL: <http://xn--b1amnebsh.ru>, 29.11.2018.
5. Путин рассказал, что иногда Песков «несет пургу» // URL: <https://ria.ru/20180310/1516075772.html>.

¹⁰ Следует помнить, что Гимн России содержит указание на этот нравственный императив: «Нам силу дает наша *верность* Отчизне. Так было, так есть и так будет всегда!»

