



УДК 342.5

DOI 10.52575/2712-746X-2022-47-1-98-109

Гражданство: конституционно-правовая рецепция нюансов государственного строительства

Мархгейм М.В.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85
E-mail: markheim@bsu.edu.ru

Аннотация. Конституционные изменения современного Российского государства так показательно затронули вопросы гражданства, что вдохновили автора на исследование прежних конституционных и законодательных трансформаций в геополитическом срезе СССР – РСФСР – Россия на протяжении последних тридцати лет по пяти наиболее иллюстративным аспектам, как то: изменение формализованных определений гражданства, права на гражданство, каталога и содержания принципов гражданства, позиции государства относительно покровительства и защиты граждан за границей, а также двойного гражданства с целью раскрытия гражданства в качестве индикатора изменений отечественной государственной политики. Сделан вывод, что новые вызовы государственного строительства России и угрозы ее национальному суверенитету и безопасности с очевидностью воздействовали и продолжают влиять на конституционно-правовое регулирование российского гражданства. Уточнено, что обновленный текст Конституции России учредил дополнительную ипостась иностранного гражданства, а именно статус входного ценза при доступе к публичной службе всех ветвей и уровней. Подчеркнуто, что конституционно-правовые смыслы российского гражданства могут открываться под влиянием актуальных направлений государственного строительства, что не только невероятно интересно, но и продуктивно в научном и практическом планах.

Ключевые слова: конституция, гражданство, право на гражданство, принципы гражданства, защита и покровительство граждан за границей, двойное гражданство, гражданство как ценз

Для цитирования: Мархгейм М.В. 2022. Гражданство: конституционно-правовая рецепция нюансов государственного строительства. НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право, 47(1): 98–109. DOI: 10.52575/2712-746X-2022-47-1-98-109

Citizenship: Constitutional and Legal Reception Nuances of State Construction

Marina V. Markhgeym

Belgorod National Research University,
85 Pobedy St, Belgorod 308015, Russian Federation
E-mail: markheim@bsu.edu.ru

Abstract. Constitutional changes in the modern Russian state have so significantly affected the issues of citizenship that inspired the author to study its previous constitutional and legislative transformations in the geopolitical cross-section of the USSR – RSFSR – Russia over the past thirty years on the five most illustrative aspects, such as the change: formalized definitions of citizenship, the right to citizenship, the catalog and content of the principles of citizenship, the position of the state regarding patronage and protection of citizens abroad, as well as dual citizenship in order to disclose citizenship as an indicator of changes in domestic state policy. It is concluded that the new challenges of Russia's state-building and threats to its national sovereignty and security have clearly affected and continue to affect the constitutional and legal regulation of Russian citizenship. It is clarified that the updated text of the

Constitution of Russia has established an additional hypostasis of foreign citizenship, namely the status of an entrance qualification for access to public service of all branches and levels. It is emphasized that the constitutional and legal meanings of Russian citizenship can be revealed under the influence of current trends in state-building, which is not only incredibly interesting, but also productive in scientific and practical terms.

Key words: constitution, citizenship, right to citizenship, principles of citizenship, protection and patronage of citizens abroad, dual citizenship, citizenship as a qualification

For citation: Markhgeym M.V. Citizenship: Constitutional and Legal Reception Nuances of State Construction. NOMOTHETIKA: Philosophy. Sociology. Law, 47(1): 98–109 (in Russian). DOI: 10.52575/2712-746X-2022-47-1-98-109

Введение

Гражданство, находясь в ряду атрибутов государства, отличается персонификацией, отраженной в паспорте каждого конкретного гражданина, и, по словам Н.В. Витрука, «есть юридическое оформление состава населения государства» [Витрук, 2008, с. 125]. Поэтому в любом государстве есть не только конституционные нормы, касающиеся гражданства, но и собственный закон о гражданстве, где устанавливаются его понятие и принципы, условия и способы приобретения и прекращения.

Законодательное регулирование гражданства объяснимо варьируется, реагируя на изменение стратегии государственного строительства под влиянием разнообразных внутренних и внешних факторов. В этой связи нами выдвинута гипотеза, что гражданство является своеобразным индикатором (лакмусом), улавливающим оттенки политики государства, ее крен в сторону открытости/закрытости. В данной статье проверим это предположение в конституционно-правовой «переключке» позиций СССР, РСФСР и России по поводу гражданства.

Предваряя заявленный анализ юридических норм, приведем результаты научно-тематической конституционно-правовой «переключки» подходов к исследованию гражданства в тридцатилетний период [Мархгейм, 2021]. Так, в каждом из трех десятилетий заявленного периода понимание гражданства прирастало за счет его исследования в понятийном ключе [Яковлев, 2002; Ванюшин, 2010]; применительно к конкретному государству [Кутафин, 2003], группе государств [Тагиев, 2006] или объединению государств [Керопян, 2009]; в качестве позитивного права [Михайлова, 2008] и элемента правового статуса личности [Витрук, 2008]. Эти подходы отражают, с одной стороны, признанные ракурсы исследования гражданства, с другой – неисчерпаемость нюансов данного конституционно-правового феномена.

Полноты содержанию гражданства добавили его юридические исследования в сопряжении с безопасностью [Джафаров, 2007] и миграцией [Авакьян, 2003; Сигарева, 2006], с публичной службой [Чаннов, 2008] и трудовыми отношениями [Зайцева, 2010], с вопросами двойного [Шафранская, 2020] / второго [Дадаева, 2020] / множественного [Воронина, Хазов, 2020] гражданства, территорией государства [Бабурин, 1996] и конституционными новеллами [Мархгейм, 2021]. Такой «прибавочный научный продукт» способствует постижению широты влияния фактора гражданства в публично-правовых отношениях, а также составляет основу для дальнейших исследований данного явления.

Обращают на себя внимание научные предложения нетипичного сочетания термина «гражданство», как то: «корпоративное гражданство» [Христова, 2020], «спортивное гражданство» [Пешин, 2015], «активное гражданство» [Маленков, 2021], «цифровое гражданство» [Бронников, Карпова, 2021]. Вероятно, и такой подход-отклик на современные вызовы, послужит раскрытию смысла гражданства.



Таким образом, в конституционно-правовой науке феномен гражданства продолжает разрабатываться в признанных устойчивых ракурсах и в расширяющемся факторном сопряжении, что способствует пониманию этого ёмкого юридического феномена. Далее продолжим анализ его формализованных характеристик с целью выявления рецепции законодательством о гражданстве тонкостей изменения политики государства.

Понятийные «переключки» гражданства: СССР – РСФСР – Россия

Отправным пунктом разработки любого феномена выступает поиск его понятийной определенности. В юридических исследованиях ряд явлений и процессов получил официальное определение, вокруг которого и строятся научно-теоретические рассуждения. Это в полной мере касается и гражданства. Объективно, что на конституционном уровне и в законах о гражданстве СССР, РСФСР и России такие определения различались, поскольку в них выражалась не только суверенная воля соответствующего государства, но и приоритеты его политики.

Принципиальные характеристики гражданства содержались в конституциях (основных законах) СССР (1977) и РСФСР (1978). В каждой из них содержалась отдельная глава (6 и 5 соответственно) с одноименным названием «Гражданство... Равноправие граждан», где указывалось, что конкретизация отношений гражданства осуществляется специальным законом. Так, по Закону СССР от 23 мая 1990 г. № 1518-1 «О гражданстве СССР» гражданство определяло «постоянную политико-правовую связь лица и Советского государства, находящую выражение в их взаимных правах и обязанностях... Советское государство в лице своих органов и должностных лиц ответственно перед гражданами СССР, а гражданин СССР ответственен перед государством». В данном законе было установлено, что в СССР «каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен гражданства или права изменить гражданство». Наличие политической составляющей в определении гражданства объяснялось наличием государственной идеологии, которой советским гражданам надлежало придерживаться. В противном случае существовал риск лишения гражданства.

Закон РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве РСФСР» закреплял гражданство в качестве «устойчивой правовой связи человека с государством, выражающейся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанной на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека».

Сопоставление приведенных законодательных формулировок гражданства с учетом заявленного нами ракурса исследования дает основания для ряда выводов: во-первых, РСФСР как «суверенное советское социалистическое государство» (ст. 76 Конституции СССР) в составе СССР с 1991 г. приняла свой закон о гражданстве, определение которого не было калькой союзного; во-вторых, РСФСР отказалась от политической характеристики гражданства, что минимизировало риск лица быть лишенным гражданства, если вдруг оно не разделяет официальную политику государства; в-третьих, РСФСР дефинитивно оттенила гражданство такими нравственными основаниями, как «признание и уважение достоинства, основных прав и свобод человека», что характеризует изменение акцентов государственной политики, незамедлительно включенных в правовую дефиницию гражданства.

Приведенные определения гражданства СССР и РСФСР показали совпадение таких характеристик данного феномена, как взаимность прав, обязанностей и ответственности между гражданином и государством.

Конституционные положения о гражданстве, закрепленные в ст. 6, 61, 62 Конституции Российской Федерации (1993), конкретизированы в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Понятийно гражданство Российской Федерации определено как «устойчивая правовая связь лица с Российской Феде-

рацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей». В этой формулировке сохранилась преемственность в определении гражданства РСФСР относительно «устойчивой правовой связи», «взаимности прав и обязанностей». При этом погрешностью, полагаем, стал дефинитивный отказ от «взаимности ответственности», в силу чего оказалось обедненным юридическое содержание отношений гражданства.

Определенным компенсаторным механизмом здесь можно считать введенную Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ в закон о гражданстве (2002) присягу «лица, приобретающего гражданство Российской Федерации» (ст. 11.1). Однако отношения гражданства распространяются не только на натурализованных, но и урожденных российских граждан. Представляется, что взаимная ответственность гражданина и государства требуется и потому, что это объективный признак правоотношений, к которым явно относится гражданство.

Внесенный Президентом Российской Федерации в Государственную Думу проект Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» (от 28 декабря 2021 г. № Пр-2534) в плане определения гражданства по сравнению с действующим законом изменений не привнес. Возможно, они появятся при прохождении законопроекта в палатах Федерального Собрания России, и трактовка гражданства Российской Федерации будет включать взаимную ответственность российского гражданина и Российского государства.

Таким образом, законодательное определение гражданства отражает, с одной стороны, суверенную волю государства, с другой – официальную заявку структуры и приоритетов отношений гражданства. Ставка на «правовую связь» и отказ от ее политической составляющей показательно характеризует акценты государственного строительства России в условиях конституционного запрета на установление государственной или обязательной идеологии (ч. 2 ст. 13).

Право на гражданство: конституционные и законодательные версии

Право на гражданство в основных законах СССР (1977) и РСФСР (1978) не было формализовано. При этом законы о гражданстве СССР и о гражданстве РСФСР определяли гражданство позитивным правом в совпадающей формулировке «...каждый человек имеет право на гражданство». Условия и порядок реализации этого права детализировались законодательно.

После внесения Законом Российской Федерации от 21 апреля 1992 г. № 2708-I в Конституцию (Основной закон) Российской Федерации – России изменений, коснувшихся и гражданства, оно стало адресоваться как право «каждому»: ст. 36 «Каждый имеет право на приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации...». В контексте государственного строительства полагаем значимым акцентировать на этом внимание. Данный конституционный подход России, с одной стороны, сигнализировал о политике открытости страны, с другой – сбивал с толку и противоречил вполне рациональному правилу: один человек – одно гражданство. Поскольку каждое государство считает гражданина, имеющего и иное гражданство, только своим и несет обязанности по отношению к нему, между государствами гражданства по этому поводу могут возникать не просто коллизионные, но и спорные моменты.

Видимо, рационально реагируя на это, ни в Конституцию Российской Федерации (1993), ни в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (2002) выражение «право на гражданство» не включено. Следовательно, формальных оснований для признания гражданства позитивным правом нет. Однако это не препятствует исследователям интерпретировать и разрабатывать гражданство именно как право и включать его в качестве элемента в структуру правового статуса личности, о чем наглядно свидетельствует представленный во введении анализ.

Таким образом, изменявшиеся конституционные и законодательные версии относительно права на гражданство завершились определенностью. Это не сказалось на научных подходах к исследованию гражданства в контексте права на гражданство.

Принципы гражданства: «переключки» каталогов и содержания

Основополагающие начала гражданства, как это и положено, отражались на конституционном уровне, но не именовались принципами. Они получили такой статус по итогам научно-интерпретационной деятельности, опирающейся на законодательные нормы, в которых содержались статьи, определяющие принципы гражданства. Анализ конституционных норм, связанных с гражданством, показал, что при сохранении в целом каталога основополагающих начал смысл ряда из них оказывался противоположным.

Так, Конституция СССР 1977 г. устанавливала «единое союзное гражданство», пользование гражданами СССР за границей «защитой и покровительством Советского государства» (ст. 33). Указанные основополагающие позиции в ранге принципов получили закрепление в Законе от 23 мая 1990 г. № 1518-1 «О гражданстве СССР», а в дополнение введены и такие принципы, как недопустимость произвольного лишения гражданства и права его изменить («Никто не может быть произвольно лишен гражданства или права изменить гражданство» (ст. 3)); не признание за гражданином СССР иностранного гражданства («За лицом, являющимся гражданином СССР, не признается принадлежность к гражданству иностранного государства» (ст. 11)); допустимость принятия иностранного гражданина в гражданство СССР («Иностранцы граждане и лица без гражданства могут быть по их ходатайствам приняты в гражданство СССР...» (ст. 18)); недопустимость дискриминации при приеме в гражданство СССР (ст. 18).

В Конституции (Основном законе) РСФСР от 12 апреля 1978 г. гражданство РСФСР также именовалось «единым союзным» (ст. 31), в силу чего «каждый гражданин РСФСР является гражданином СССР». Соответственно именно Законом о гражданстве СССР определялись «Основания и порядок приобретения и утраты советского гражданства». Именно этим объясняется появление закона о гражданстве РСФСР только в 1991 г. Закономерными были и иные положения данной нормы, согласно которым граждане других союзных республик пользовались на территории РСФСР одинаковыми правами с гражданами РСФСР, а граждане РСФСР за границей «пользовались защитой и покровительством Советского государства». О гражданстве иностранного государства, о двойном гражданстве в Основном законе 1978 г. в его изначальной редакции не упоминалось.

Период изменения направления советского государственного строительства (1987–1991), именуемый «перестройкой», сказался на тексте Конституции РСФСР 1978 г., в который, начиная с 1989 г., стали вноситься масштабные по количеству (более 300 поправок) и принципиальной разительности изменения. По сути, получился новый текст Основного закона нового по наименованию государства – Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России от 12 апреля 1978 г. (с изменениями и дополнениями от: 27 октября 1989 г., 31 мая, 16 июня, 15 декабря 1990 г., 24 мая, 3 июля, 1 ноября 1991 г., 21 апреля 1992 г.). Трансформации неизбежно коснулись гражданства: оно стало гражданством Российской Федерации; адресовалось «каждому» в качестве права; характеризовалось недопустимостью его лишения и высылки гражданина Российской Федерации за ее пределы.

Закон «О гражданстве РСФСР» 1991 г. включил и такие принципы гражданства Российской Федерации, как добровольность («...никто не может быть лишен... права изменить свое гражданство»); недопустимость произвольной выдачи гражданина Российской Федерации («...не может быть выдан другому государству иначе как на основании закона или международного договора Российской Федерации»).

При анализе данного закона обращает на себя внимание норма, воспроизведенная по аналогии с законом о гражданстве СССР, а именно: граждане Российской Федерации, «постоянно проживающие на территории республики в составе Российской Федерации, являются одновременно гражданами этой республики» (ч. 2 ст. 2). Если для СССР, состоящего из суверенных республик, такое положение было логичным, то для Российской Федерации – не вполне, поскольку республики в ее составе не наделялись суверенитетом. Именно поэтому формализовать и реализовать институт гражданства республик в составе Российской Федерации не получилось, и данная норма осталась «нормой на бумаге», не перекочевавшей в новый федеральный закон о гражданстве Российской Федерации 2002 г.

Прекращение существования Союза ССР как субъекта «международного права и геополитической реальности», констатированное 8 декабря 1991 г.¹ перевело Декларацию о государственном суверенитете Российской Федерации от 12 июня 1990 г. из разряда внутрисоюзного в ранг национального официального документа с последовавшими за этим изменениями русла конституционного строительства.

Принятая по итогам всенародного голосования 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации, объявив Россию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (ст. 1), артикулировала не только четкие ценностные ориентиры в пользу человека, его прав и свобод, но и принципы построения самого государства, включая формат взаимоотношений между обществом и государством. Это закономерно отразилось на гражданстве Российской Федерации: оно получило статус основы конституционного строя; порядок его приобретения и прекращения определяется новой формой закона, а именно федеральным законом; является единым и равным вне зависимости от оснований приобретения; сохранена недопустимость лишения гражданства и права его изменить (ст. 6).

В контексте правового статуса личности, интегрально отраженного в Главе 2 Конституции России (1993), установлена недопустимость высылки и выдачи российского гражданина другому государству (ч. 1 ст. 61). В этой же конституционной главе была отражена позиция Российской Федерации в отношении двойного гражданства, которому будет уделено внимание в отдельной композиционной части данной статьи.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (2002) включает специальную статью 4, посвященную принципам российского гражданства. Исходно в ней подчеркнуто, что такие принципы, равно как и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, «не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности», что соответствует ст. 19 действующей Конституции Российской Федерации. Аналогичные по смыслу положения содержались в законах о гражданстве и СССР, и РСФСР. Налицо преемственность и в части, касающейся принципов единого и равного (независимо от оснований его приобретения) гражданства.

Принципы недопустимости: лишения гражданства Российской Федерации или права изменить, высылки российского гражданина за пределы России, выдачи его иностранному государству по сравнению с законом о гражданстве СССР исключили любые основания для этого. Тем самым подчеркнута приверженность ценностной установке Российского государства в пользу человека, его прав и свобод.

В проекте Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» (от 28 декабря 2021 г. № Пр-2534) также нашли свое отражение принципы гражданства Российской Федерации, но поименованы они «основными», что позволяет полагать, что каталог принципов может расширяться, но не ужиматься. К числу основных принципов россий-

¹ Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (Минск, 8 декабря 1991 г.) // <https://base.garant.ru/1118203/>



ского гражданства предложено отнести уже упоминаемые выше принципы единого и равного гражданства, добровольный характер гражданства, недопустимость лишения гражданства, выдачи российского гражданина иностранному государству, высылки за пределы страны. В законопроекте также подчеркнут недискриминационный характер регулирования отношений гражданства.

Таким образом, изменявшиеся нюансы приоритетов государственного строительства сказались преимущественно не на каталоге, а на содержании принципов гражданства даже при совпадении их лексической формы.

Покровительство и защита граждан за границей: трансформация роли государства

Покровительство и защита граждан за границей со стороны государства выступает правом по отношению к другим государствам и обязанностью по отношению к своим гражданам. Именно поэтому во все исследуемые конституционные тексты тесно связанных между собой государств включены положения о защите и покровительстве в отношении граждан, находящихся за пределами страны гражданства.

Анализ показал, что при сохранении отношений гражданства за границей изменилась их суть: граждане СССР, равно как и граждане РСФСР, за границей (1978–1990) «пользовались» защитой и покровительством СССР; граждане РСФСР за пределами республики (1991) «находились» под защитой и покровительством РСФСР и СССР; гражданам Российской Федерации – России (1992) «гарантировались» защита и покровительство за ее пределами. По действующей Конституции Российская Федерация защиту и покровительство своим гражданам за пределами страны также «гарантирует» (ч. 2 ст. 61). Таким образом, в рамках трансформации конституционных формулировок данного принципа очевидна смена не только «активного» субъекта, но рамок такой активности.

В Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» конституционная норма о гарантировании «защиты и покровительства» гражданам за пределами страны трансформировалась в «предоставление»: ч. 1 ст. 7 «Гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами Российской Федерации, предоставляются защита и покровительство Российской Федерации». Аналогичная формулировка конституционного положения (ч. 2 ст. 61) предложена и в ч. 1 ст. 6 законопроекта о российском гражданстве.

Таким образом, глагольный ряд, отражавший и отражающий отношения между гражданином, находящимся за границей, и государством его гражданства, выглядит так: гражданин СССР и гражданин РСФСР «пользовался» защитой и покровительством со стороны государства гражданства; конституционно граждане РСФСР (в ред. 1991 г.) за пределами республики «находились» под защитой и покровительством РСФСР и СССР; конституционно гражданину Российской Федерации «гарантируется» защита и покровительство; законом гражданину Российской Федерации «предоставляется» защита и покровительство; законопроектом гражданину Российской Федерации защита и покровительство также «предоставляется».

Обращает на себя внимание то, что в законопроекте сохранилось нарушение логики в последовательности предоставляемого: очевидно, что исходным является покровительство, а затем при необходимости – защита. Есть также сомнение в удачности замены конституционно примененного термина «гарантировать» законодательным/законопроектным – «предоставлять»: в правозащитном смысле первый значительно более ёмкий. Для понимания этого даже не нужно вдаваться в подробности содержания специальных юридических терминов «гарантировать» и «предоставлять», достаточно прочувствовать разницу их прямых синонимов: гарантировать – «поручиться», «ответить головой» и др.; предоставлять – «давать», по сути – реагировать на соответствующую просьбу.

Двойное гражданство: кульбиты законодательства

Как уже отмечалось, признание/непризнание у гражданина наличия иного гражданства для государства дело принципиальное: Конституцией СССР 1977 г. и Основным законом РСФСР 1978 г. (в его изначальной редакции) за гражданином СССР/РСФСР иностранное гражданство не признавалось.

Показательной позицией государства по отношению к двойному гражданству являлась ст. 3 Закона «О гражданстве РСФСР» 1991 г., согласно которой по общему правилу за лицом, «состоящим в гражданстве Российской Федерации, не признается принадлежность к гражданству другого государства...». Однако может возникать «иное», предусмотренное международным договором Российской Федерации: «Гражданину Российской Федерации может быть разрешено по его ходатайству иметь одновременно гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий договор Российской Федерации». По сути, речь велась о двойном гражданстве. При этом российские граждане, имеющие также иное гражданство, на этом основании не могли ограничиваться в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из гражданства Российской Федерации. Данная норма в полной мере соответствовала определению российского гражданства, выразившегося в совокупности взаимных (между гражданином и государством гражданства) прав, обязанностей и ответственности.

Затем подход ко второму/двойному гражданству изменился принципиально: если прежде «иностранцы граждане» по ходатайству могли получать российское гражданство (позиция открытости Российского государства «во внутрь»), то теперь «российские граждане» вправе иметь «гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором» (ч. 1 ст. 62) (позиция открытости Российского государства «во вне»). Специальный конституционный акцент сделан на том, что наличие у гражданина России 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 Российской Федерации» (ч. 2 ст. 62).

Отметим, что в конституционной формулировке «гражданство иностранного государства» и «двойное гражданство» воспринимаются как синонимы. Однако здесь есть тонкости: как правило, в соответствии с федеральным законом у российского гражданина может появиться второе гражданство, а в соответствии с международным договором – двойное. Определенность появляется в ходе законодательного регулирования данного вопроса.

В действующем Федеральном законе о гражданстве Российской Федерации вопросы именно двойного гражданства прописаны отдельной статьей, согласно которой российский гражданин «имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом». Подчеркнуто, что приобретение российским гражданином «иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации». В проекте нового закона о гражданстве (от 28.12.2021 № Пр-2534) относительно двойного гражданства представлена аналогичная позиция. Вместе с тем в силу новых конституционных установлений в нем четко обозначено, что федеральным законом «могут быть предусмотрены ограничения в отношении гражданина Российской Федерации, имеющего двойное гражданство или множественное гражданство...». Заслуживает внимания и законопроектная норма о том, что федеральными законами и международными договорами Российской Федерации могут устанавливаться «особенности правового положения гражданина Российской Федерации».



Федерации, имеющего двойное гражданство». Возникает вопрос о согласовании данной нормы с вышеприведенным конституционным положением ч. 2 ст. 62.

Таким образом, двойное гражданство, получая законодательное закрепление, пополняется новым содержанием, что несомненно еще привлечет внимание исследователей, в том числе с учетом нижеследующего.

Добавочная ипостась гражданства в Российском государстве

Необходимо обратить внимание на то, что в рамках обновления Конституции России 2020 г., направленного на совершенствование организации и функционирования публичной власти, гражданство получило добавочную ипостась, а именно – статус ценза: наличие у российского гражданина гражданства иностранного государства выступает ограничительным барьером в доступе к должностям публичной службы. Так, согласно Конституции, в ведении Российской Федерации находится «установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства (п. «т» ст. 71). Для должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации конституционно установлены не только цензы российского гражданства, возраста, постоянного проживания в России, но теперь и ценз отсутствия гражданства иностранного государства (ч. 3 ст. 77).

Ценз отсутствия гражданства иностранного государства введен также для должностей руководителя федерального государственного органа (ч. 5 ст. 78), Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 81), сенатора Российской Федерации (ч. 4 ст. 95), депутата Государственной Думы (ч. 1 ст. 97), Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (п. «е» ч. 1 ст. 103), Председателя и заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти (ч. 4 ст. 110), судьи (ст. 119), прокурора (ч. 2 ст. 129).

Приведенные нормы из различных конституционных глав, а также их конкретизирующие положения законопроекта о гражданстве Российской Федерации как будто конфликтуют с нормой о недопустимости дискриминации, в том числе по признаку гражданства. Однако для лиц, претендующих на осуществление публичной власти в России (и в любой иной стране), и конституционно, и законодательно устанавливаются так называемые «входные цензы» в целях обеспечения государственного суверенитета и национальной безопасности. При этом совершенно определено, что роль гражданства как ценза требует специального и углубленного конституционно-правового изучения, в том числе в компаративном ключе.

Заключение

Подытоживая рассмотрение гражданства в ракурсах понятийной формализации, позитивного права, каталога и содержания его принципов, покровительства и защиты граждан за границей, двойного гражданства и ценза иностранного гражданства, отметим, что новые вызовы государственного строительства России и угрозы ее национальному суверенитету и безопасности с очевидностью воздействовали и продолжают влиять на конституционно-правовое регулирование российского гражданства.

Изменения в конституционно-правовом упорядочивании отношений гражданства сообразно заявляемым ценностям и приоритетам государственной политики вдохновляли представителей конституционно-правовой науки пристально исследовать феномен гражданства в признанных устойчивых ракурсах и в расширяющемся факторном сопряжении в пользу понимания этого ёмкого юридического феномена.

Анализ формализованных характеристик гражданства показал рецепцию законодательством о гражданстве тонкостей изменения политики государства. В частности, зако-

нодательное определение гражданства отражало и отражает, с одной стороны, суверенную волю государства, с другой – официальную заявку структуры и приоритетов отношений гражданства. Ставка на «правовую связь» вкупе с отказом от ее политической составляющей показательно характеризует акценты государственного строительства России в условиях конституционного запрета на установление государственной или обязательной идеологии (ч. 2 ст. 13). Помимо этого, выявлено, что изменявшиеся конституционные и законодательные версии относительно права на гражданство выразились в отказе от формализации этой ипостаси гражданства, что, однако, не сказалось на научных подходах к исследованию гражданства в контексте права на гражданство.

Исследование гражданства с позиции его принципов показало, что изменявшиеся нюансы приоритетов государственного строительства сказались преимущественно не на их каталоге и наименованиях, а на содержании. Трансформация позиции государства по отношению к покровительству и защите граждан за границей выразилась прежде всего в конституционном и законодательном изменении сути этого: граждане «пользовались» защитой и покровительством СССР/РСФСР и «находились» под защитой и покровительством РСФСР и СССР; государство конституционно «гарантировало/гарантирует» защиту и покровительство, а законодательно «предоставляет» их.

Двойное гражданство в качестве ракурса исследования гражданства также весьма показательно оттеняет государственную политику. Получая законодательное закрепление, двойное гражданство пополняется новым содержанием, требующим специального научного внимания с учетом современных тенденций.

Обновленный текст Конституции России учредил дополнительную ипостась иностранного гражданства, а именно статус входного ценза при доступе к публичной службе всех ветвей и уровней.

Отметим также, что постигать конституционно-правовые смыслы российского гражданства, которые могут открываться под влиянием актуальных направлений государственного строительства, не только невероятно интересно, но и продуктивно в научном и практическом планах.

Список литературы

- Авакьян С.А. 2003. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. Санкт-Петербург, 643 с.
- Бабурин С.Н. 1996. Современные проблемы российской государственности: территория и гражданство. *Государство и право*, 11: 60–65.
- Бронников И.А., Карпова В.В. 2021. Цифровое гражданство в Российской Федерации: политические риски и перспективы. *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения*, 26(3): 123–133. DOI: [10.15688/jvolsu4.2021.3.11](https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.3.11)
- Ванюшин Ян. Л. 2010. Гражданство и подданство: некоторые вопросы соотношения. *Проблемы права*, 1 (21): 61–65.
- Витрук Н.В. 2008. Общая теория правового положения личности. М., Инфра-М, 448 с.
- Воронина Н.А., Хазов Е.Н. 2020. Двойное гражданство и множественное гражданство проблемы и перспективы признания в России. *Международный журнал конституционного и государственного права*, 3: 58–61.
- Дадаева М.С. 2020. Двойное гражданство и второе гражданство. *Вопросы устойчивого развития общества*, 8: 229–232. DOI: [10.34755/IROK.2020.31.26.051](https://doi.org/10.34755/IROK.2020.31.26.051)
- Джафаров С.А. 2007. Национальная безопасность России (аспекты: гражданство, иностранцы, транснациональная незаконная миграция). М., Изд. ЦТМ-Пресс, 599 с.
- Зайцева О.Б. 2010. Гражданство как основание для субъектной дифференциации правового регулирования трудовых отношений. *Трудовое право в России и за рубежом*, 1: 13–17.
- Керопян А.А. 2009. Гражданство Европейского Союза. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*, 1: 79–85.
- Кутафин О.Е. 2004. Российское гражданство. М., Юристъ, 589 с.



- Маленков В.В. 2021. Активное гражданство: концепт и его эмпирические проекции (по результатам исследования тюменской молодежи). *Социологические исследования*, 3: 131–136. DOI: 10.31857/S013216250012707-0
- Мархгейм М.В. 2021. Гражданство в лабиринтах государственного строительства. В кн.: Конституционализм: симбиоз науки и практики: Материалы Международного круглого стола, посвященного памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста России, доктора юридических наук, профессора Н.В. Витрука (Белгород, 11–12 ноября 2021 г.). Белгород: 14–24.
- Мархгейм М.В. 2021. Гражданство Российского государства: интерпретационные традиции и конституционно-правовые новеллы. *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*, 7 (134): 50–52.
- Пешин Н.Л. 2015. Спортивное гражданство: содержание понятия и его соотношение с гражданством государства. *Вестник Российского Международного Олимпийского Университета*, 1(14): 28–37.
- Сигарева Е.П. 2006. Миграция и гражданство: проблемы и последствия. М., Издательство: Ин-т социально-политических исслед. РАН, 47 с.
- Тагиев Ф.С. 2006. Гражданство в странах СНГ. СПб., Реноме, 140 с.
- Христова Х.А. 2020. Корпоративное гражданство как конкурентное преимущество. *Научные вестни*, 3 (20): 177–187.
- Чаннов С.Е. 2008. Гражданство как условие поступления на государственную и муниципальную службу. *Алтайский вестник государственной и муниципальной службы*, 2: 37–39.
- Шафранская А.М. 2020. Двойное гражданство как фактор иностранного влияния в политическом процессе. *Выборы: теория и практика*, 2 (54): 32–37.
- Яковлев А.А. 2002. Использование термина гражданство в международном и внутригосударственном праве: сравнительный анализ. *Международное публичное и частное право*, 3: 9–14.

References

- Avak'yan S.A. 2003. Russia: citizenship, foreigners,immigration. Sankt-Peterburg, 643 p. (In Russian)
- Baburin S.N. 2016. Sovremennye problemy rossijskoj gosudarstvennosti: territoriya i grazhdanstvo [Modern problems of Russian statehood: territory and citizenship]. *Gosudarstvo i pravo*, 11: 60–65.
- Bronnikov I.A., Karpova V.V. 2021. Digital Citizenship in the Russian Federation: Political Risks and Prospects. *Science Journal of VolSU. History. Area Studies. International Relations*, 26(3): 123–133. (In Russian) DOI: [10.15688/jvolsu4.2021.3.11](https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.3.11)
- Vanyushin Ya.L. 2010. Citizenship and Allegiance: Some Balance Is. *Problemy prava*, 1 (21): 61–65. (In Russian)
- Vitruk N.V. 2008. Obshchaya teoriya pravovogo polozheniya lichnosti [General theory of the legal status of the individual]. М., Publ. Infra-M, 448 p.
- Voronina N.A., Hazov E.N. 2020. Dvoynoe grazhdanstvo i mnozhestvennoe grazhdanstvo problemy i perspektivy priznaniya v Rossii [Dual citizenship and multiple citizenship problems and prospects of recognition in Russia]. *Mezhdunarodnyj zhurnal konstitucionnogo i gosudarstvennogo prava*, 3: 58–61.
- Dadaeva M.S. 2020. Dual citizenship and second citizenship. *Issues of sustainable development of society*, 8: 229–232. (In Russian)
- Dzhafarov S.A. 2007. Nacional'naya bezopasnost' Rossii (aspekty: grazhdanstvo, inostrancy, transnacional'naya nezakonnaya migraciya) [National security of Russia (aspects: citizenship, foreigners, transnational illegal migration)]. М., TSTM-Press, 599 p.
- Zajceva O.B. 2010. Grazhdanstvo kak osnovanie dlya sub"ektnoj differenciacii pravovogo regulirovaniya trudovyh otnoshenij [Citizenship as a basis for the subject differentiation of the legal regulation of labor relations]. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom*, 1: 13–17.
- Keropyan A.A. 2009. Citizenship of the European Union. *RUDN Journal of Law*, 1: 79–85. (In Russian)
- Kutafin O.E. 2004. Rossijskoe grazhdanstvo [Russian citizenship]. М., Publ. Yurist", 589 p.
- Malenkov V.V. 2021. Active Citizenship: Concept and Its Empirical Projections (Based on the Results of Tyumen Youth Survey). *Sociologicheskie issledovaniya*, 3: 131–136. (In Russian). DOI: 10.31857/S013216250012707-0



- Marhgejm M.V. 2021. Citizenship in the labyrinths of state-building. *In: Constitutionalism: Symbiosis of Science and Practice: Materials of the International Round Table dedicated to the memory of the Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of Russia, Doctor of Law, Professor N.V. Vitruk (Belgorod, November 11–12, 2021)*. Belgorod: 14–24. (In Russian)
- Marhgejm M.V. 2021. Grazhdanstvo Rossijskogo gosudarstva: interpretacionnye tradicii i konstitucionno-pravovye novelly [Citizenship of the Russian State: interpretive traditions and constitutional and legal novels]. *Nauka i obrazovanie: hozyajstvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie*, 7(134): 50–52.
- Peshin N.L. 2015. Sportivnoe grazhdanstvo: sodержanie ponyatiya i ego sootnoshenie s grazhdanstvom gosudarstva [Sports citizenship: the content of the concept and its relation to the citizenship of the state]. *Vestnik Rossijskogo Mezhdunarodnogo Olimpijskogo Universiteta*, 1(14): 28–37.
- Sigareva E.P. 2006. Migraciya i grazhdanstvo: problemy i posledstviya [Migration and citizenship: problems and consequences]. M., Publ. Institut sotsial'no-politicheskikh issledovaniy, 47 p.
- Tagiev F.S. 2006. Grazhdanstvo v stranah SNG [Citizenship in the CIS countries]. SPb., Publ. Renome, 140 p.
- Hristova H.A. 2020. Korporativnoe grazhdanstvo kak konkurentnoe preimushchestvo [Corporate citizenship as a competitive advantage]. *Nauchnye vesti*, 3 (20): 177–187.
- CHannov S.E. 2008. Grazhdanstvo kak uslovie postupleniya na gosudarstvennyuyu i municipal'nyuyu sluzhbu [Citizenship as a condition for admission to state and municipal service]. *Altajskij vestnik gosudarstvennoj i municipal'noj sluzhby*, 2: 37–39.
- SHAfranskaya A.M. 2020. Dvojnoe grazhdanstvo kak faktor inostrannogo vliyaniya v politicheskom processe [Dual citizenship as a factor of foreign influence in the political process]. *Vybory: teoriya i praktika*, 2 (54): 32–37.
- YAKovlev A.A. 2002. Ispol'zovanie termina grazhdanstvo v mezhdunarodnom i vnutrigosudarstvennom prave: sravnitel'nyj analiz [The use of the term citizenship in international and domestic law: a comparative analysis]. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo*, 3: 9–14.

Конфликт интересов: о потенциальном конфликте интересов не сообщалось.

Conflict of interest: no potential conflict of interest related to this article was reported.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Мархгейм Марина Васильевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права, юридический институт, Белгородский государственный национальный исследовательский университет, г. Белгород, Россия

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Markhgeym Marina V., Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and International Law, Law Institute, Belgorod National Research University, Belgorod, Russia