

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЦ С ДВОЙНЫМ ГРАЖДАНСТВОМ В ПРАКТИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ

Чепелёв В.А.

студент 4 курса РГУП

В ч. 1 ст. 62 Конституции России предусмотрено, что гражданин России вправе иметь гражданство иностранного государства в соответствии с федеральным законом и международным договором России. Бипатрид сохраняет все права, вытекающие из российского гражданства¹, за исключением случаев, предусмотренных международным договором РФ или федеральным законом (ч. 2 ст. 62 Конституции РФ). Такими исключениями, например, являются: ограничения для бипатридов в праве на доступ к государственной службе (например, п. 6 ч. 1 ст. 16 Закона о государственной гражданской службе РФ); ограничения в праве быть избранным в органы публичной власти (например, п. 3.1. ст. 4 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»); ограничения в праве на свободное использование своих способностей для предпринимательской и иной экономической деятельности (например, статья 19.1. Закона о СМИ); иные ограничения, предусмотренные законами.

Наличие достаточно широкого круга «изъятий» из принципа «сохранения всех прав гражданина России» заставляет задуматься о конституционности (правомерности) и необходимости введения таких

ограничений. В ряде случаев, не связанных прямо с «идентичностью», суверенитетом России, такие ограничения, на наш взгляд, не имеют под собой достаточного конституционного обоснования. Актуальность выбранной темы обусловлена следующим:

- во-первых, несмотря на наличие ряда работ о правовом регулировании двойного гражданства в России, вопрос правомерности таких ограничений не был детально рассмотрен в российской науке;
- во-вторых, имеет место тенденция к расширению перечня ограничений прав бипатридов. Так, в 2006 г. были введены ограничения права быть избранными Президентом РФ, депутатом Государственной Думы РФ, депутатом законодательного органа субъекта РФ²; в 2008 г. бипатриды стали признаваться иностранными инвесторами в областях, имеющих стратегическое значение для государства³; с 2016 г. иностранные субъекты (в том числе бипатриды) были лишены возможности быть участником любых СМИ и владеть более 20% долей в уставном капитале лица-участника СМИ⁴;
- в-третьих, 17 января 2019 г. Конституционным Судом России (далее — КС

¹ Лицо, имеющее двойное гражданство (от лат. *bi* — «двойной» и греч. *patris (patridos)* — «родина»).

² Федеральный закон от 25.07.2006 № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей».

³ Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

⁴ Федеральный закон от 14.10.2014 № 305-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации».

РФ) было вынесено Постановление №4-П¹, в котором перед Судом был поставлен вопрос о конституционности ограничения права бипатридов на занятие предпринимательской деятельностью применительно к участию в управлении СМИ. Это дело вызвало большой интерес юридического сообщества, что выразилось в представлении в КС РФ *amicus curiae* Институтом права и публичной политики (далее — ИППП) и широком обсуждении принятого Постановления^{2, 3}.

В настоящей работе последовательно проанализируем практику КС РФ относительно пассивного избирательного права бипатридов и права на занятие предпринимательской деятельностью.

1. **Двойное гражданство и невозможность быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления.** В п. 3.1. ст. 4 Закона № 67-ФЗ закреплено, что «не имеют права быть избранными граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание... на территории иностранного государства». Это положение распространяется на выборы Президента РФ, глав субъектов РФ и муниципальных образований, депутатов Государственной Думы РФ, законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ и муниципальных образований.

В 2007 г. положение п. 3.1. ст. 4 Закона № 67-ФЗ в части ограничений избирательных прав бипатридов являлось предметом рассмотрения КС РФ по жалобе гражданина В.В. Кара-Мурзы, который был исключён

из списка кандидатов в депутаты Московской областной думы по причине наличия у него второго гражданства. 4 декабря 2007 г. Судом было принято отказное Определение № 797-О-О⁴. КС РФ заключил, что наличие политико-правовой связи с несколькими государствами снижает «значение ценности гражданства РФ как связи с Отечеством». Подчинённость не только воле народа России влечёт расхождение с принципами государственного суверенитета России и независимости депутатского мандата (п. 2.2. мотивировочной части). Оспариваемое положение было признано не нарушающим конституционные права и свободы заявителя и не было проверено Судом по существу.

Судья КС РФ А.Л. Кононов высказал особое мнение к настоящему Определению, в котором не согласился с выводами Суда. А. Л. Кононов отметил, в частности, что российское законодательство не содержит никаких намёков на «упрёчный» гражданский статус бипатридов, а разделение граждан на «первостепенных» и «второстепенных» не соответствует принципу равенства. Более того, по мнению судьи КС РФ, тезис об угрозе для государственного суверенитета является несостоятельным по причине его отсутствия у субъектов РФ⁵.

Отметим, что в 2017 г. дело В.В. Кара-Мурзы было коммуницировано Европейским Судом по правам человека (ЕСПЧ)⁶. В практике ЕСПЧ и органов Совета Европы сложилась позиция, согласно которой лишение бипатридов пассивного избирательного права при признании в государстве двойного гражданства является не соответствующим требованиям Конвенции. В Поста-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2019 № 4-П.

² Заключение ИППП «О результатах международно-правового и сравнительно-правового исследования по вопросу регулирования иностранного участия в средствах массовой информации» (далее Заключение ИППП). URL: http://www.ilpp.ru/netcat_files/userfiles/Litigation_Treinings/Amicus/2018_Amicus_Curiae_Brief%20_Zakon_o_SMI.pdf (дата обращения — 09.02.2019).

³ Пушкарская А. О свободе мысли и слова выразили особое мнение // Коммерсантъ. 2019. №20. С. 3.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 797-О-О.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П.

⁶ *Тирмастэ Мария-Луиза, Иванов М.* Европейский суд занялся «делом Кара Мурзы»// Коммерсантъ. 2017. № 101. С. 3.

новлении по делу «Тэнасе против Молдовы» ЕСПЧ отметил¹, что «лояльность» к государству (его Конституции, законам, территориальной целостности и независимости) может быть легитимной целью, однако эта цель не должна подменяться «лояльностью к правительству» (§ 166). В настоящем деле ЕСПЧ поставил под сомнение истинность цели «лояльности к государству», учтя направленность реформ избирательного права Молдовы (повышение порога голосов для попадания в парламент, запрет на формирование избирательных блоков) и сущность парламента, который создан для политической дискуссии. Также суд отметил, что у государства, одобряющего в целом двойное гражданство, были иные меры для защиты национальной безопасности – в частности, санкции за действия, посягающие на эти ценности (§ 175).

На уровне Совета Европы в 1997 г. принята Европейская конвенция о гражданстве.² В ст. 17 Конвенции закреплено правило о том, что бипатриды имеют те же права и обязанности, что и иные граждане государства-участника Конвенции. Россией настоящий документ подписан, но не ратифицирован, следовательно, он не имеет обязательной юридической силы для России.

Подводя итог изложенному в этой части работы, отметим следующее:

- невозможность бипатридов быть избранными на должность Президента РФ может быть оправдана обозначенной КС РФ целью обеспечения государственного суверенитета, исходя из особых функций Президента РФ. Так, Президент России осуществляет функции Верховного Главнокомандующего Вооружёнными Силами России (ч. 1 ст. 87 Конституции РФ), руководства внешней политикой России (п. «а» ст. 86 Конституции РФ);
- однако такие ограничения трудно считать оправданными для выборов реги-

ональных и муниципальных депутатов, поскольку субъекты РФ не имеют государственного суверенитета, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

Оправдание ограничений «отсутствием независимости депутатского мандата» бипатрида выявляет противоречие: двойное гражданство в России признаётся, однако законодатель и КС РФ полагают, что уже сам факт наличия второго гражданства создаёт непреодолимые препятствия для осуществления деятельности депутата. Таких препятствий не создаёт, например, род деятельности кандидата в депутаты или наличие в прошлом судимости за преступление средней тяжести. Таким образом, критерий разграничения по признаку наличия второго гражданства сложно назвать объективно оправданным и соответствующим требованию ч. 2 ст. 19 Конституции РФ.

2. Двойное гражданство и свобода предпринимательской деятельности (на примере права участвовать в управлении СМИ). С 1 января 2016 г. ч. 1 ст. 19.1. Закона о СМИ были введены следующие ограничения, связанные с учреждением и управлением любыми российскими СМИ для иностранных лиц (к ним приравнены и бипатриды): запрет на учреждение СМИ; запрет осуществлять владение, управление более 20% долей в уставном капитале учредителя СМИ, редакции СМИ и вещательной организации; невозможность осуществлять корпоративные права (ст. 65.2. ГК РФ) в случае несоответствия приведённым требованиям.

КС РФ рассмотрел вопрос о конституционности ст. 19.1. Закона о СМИ в январе 2019 года по жалобе гражданина Е.Г. Финкельштейна, который до законодательных изменений владел 49% долей в уставном капитале ООО «Радио-Шанс»; после изменений в Закон о СМИ он не был допущен к го-

¹ European Court of Human Rights. Judgement of 27 April 2010. Tănase v. Moldova. Application No 7/08. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98428> (дата обращения: 09.02.2019).

² Европейская конвенция о гражданстве (ETS № 166) (Заключена в г. Страсбурге 06.11.1997). URL: <http://docs.cntd.ru/document/901799763> (дата обращения: 09.02.2019).

лосованию на общем собрании участников ООО в связи с невозможностью участия бипатридов в организации, осуществляющей вещание. Арбитражные суды принимали различные решения по делу заявителя, однако суд кассационной инстанции установил, что применению подлежит ч. 1 ст. 19.1. Закона о СМИ, запрещающая бипатридам быть участниками юридического лица-СМИ (п. п. 5–8 Заключения ИППП.).

КС РФ в Постановлении от 17.01.2019 №4-П отметил, что установление ограничений для граждан России, имеющих гражданство другого государства, является возможным, так как СМИ играют «особую роль в современном демократическом обществе», а «безопасность государства включает в себя и информационную безопасность» (п. 3 мотивировочной части). При этом КС РФ признал положения ч. 1, 2 и 4 ст. 19.1. Закона о СМИ неконституционными по причине их неопределённости (неясно, кого считать «участником СМИ» при применении ч. 1 ст. 19.1. Закона о СМИ. Также непонятно, на кого распространяется требование владеть не более чем 20% долей: участников хозяйственного общества — учредителя СМИ, организации, осуществляющей вещание, или же участников иного лица, имеющего доли в уставном капитале общества.). Однако права заявителя, как отмечает старший юрист ИППП О.Г. Подоплелова, в полной мере не были защищены,¹ вопрос о правомерности различия в правах между россиянами с одним гражданством и бипатридами не был разрешён Судом.

Судья КС РФ К.В. Арановский высказал мнение к настоящему Постановлению. Важнейший тезис, высказанный судьёй, — опасность конституционным ценностям должна быть *реальна*, «законодательные решения, которые приводят к изъятиям в правах, мало обосновать лишь *опасениями*». Само по себе иностранное происхождение идей, капитала не может быть признаком угрозы

конституционно значимым ценностям. Широкое толкование целесообразности (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), по мнению К.В. Арановского, сделает конституционные права «беззащитными». Этот тезис поддерживает и американский исследователь П. Спиро, полагающий, что «угроза должна быть непосредственной, публичный интерес непреодолимым, а ответные меры сдержанными»².

Соглашаясь с мнением судьи К.В. Арановского, добавим, что международная практика в области ограничения иностранных инвестиций в СМИ также не обосновывает необходимость установления ограничений для лиц с двойным гражданством. Так, в США установлен «порог» в 25% иностранного участия в американском СМИ. При этом такое ограничение не распространяется на бипатридов, а превышение лимита автоматическим образом не влечёт недопустимости такого владения. В Австралии ограничение охватывает исключительно телевидение и также не затрагивает права бипатридов.

В заключение хотелось бы отметить следующее.

3. В рассмотренных примерах КС РФ придерживается последовательной позиции о возможности оправдать ограничение прав бипатридов «снижением ценности их гражданства» и «обеспечением безопасности государства». Между тем, по нашему мнению, более верным является подход, выраженный в мнениях судей К.В. Арановского и А.Л. Кононова: в каждом конкретном случае необходимо оценивать правомерность ограничений прав бипатридов как с опорой на ст. 19 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Нельзя ограничиваться формальным установлением правомерности цели ограничений прав, останавливаясь на этом.

4. Ограничение прав бипатридов правомерно в исключительных случаях, прямо связанных с безопасностью России (избра-

¹ Пушкарская А. Конституционный Суд смягчил последствия двойного гражданства// Коммерсантъ. 2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3855532> (дата обращения: 09.02.2019).

² Spiro P.J. Dual citizenship as human right // International Journal of Constitutional Law. Vol. 8. Issue 1. 1 January 2010. P. 128.

ние на должность Президента РФ, служба в Вооружённых Силах РФ, правоохранительных органах, регулирование «стратегических инвестиций»); все иные ограничения, помимо формального оправдания

целью «обеспечения суверенитета / безопасности / целостности государства», требуют доказательства действительного, а не надуманного характера угрозы этим, бесспорно, важнейшим ценностям.