

В статье поднимается вопрос о предмете и пределах осуществления государственного контроля в сфере миграции. Отмечается, что предмет данного вида контроля в законодательстве сформулирован узко, к нему также можно отнести контроль в сфере регулирования вопросов двойного (множественного) гражданства. Автор полагает, что требуют совершенствования механизм учета сведений о двойном (множественном) гражданстве, а также сама концепция законодательного регулирования. В качестве выводов формулируются некоторые меры по совершенствованию контроля в сфере миграции.

Ключевые слова: государственный контроль, миграционный контроль, двойное (множественное) гражданство, государственный учет.

Е.А. Дрогавцева

*Преподаватель кафедры конституционного
и международного права
Санкт-Петербургского университета
Министерства внутренних дел Российской Федерации*

Актуальность исследования предмета федерального государственного контроля (надзора)¹ в сфере миграции, а также пределов его осуществления значительно возрастает в связи с тем, что на современном этапе развития обеспечение миграционной безопасности является одной из приоритетных задач Российской Федерации. Для определения содержания анализируемой категории обратимся к законодательному определению понятия «государственный контроль».

Согласно части 1 статьи 1 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»² государственный контроль – это «деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений». Вместе с тем часть 5 статьи 2 данного нормативного правового акта исключает применение

его положений к организации и осуществлению федерального государственного контроля в сфере миграции. Однако полагаем, что законодательное определение можно взять за основу в качестве определения самой категории.

Из действующего законодательства следует, что государственный контроль в сфере миграции, предмет которого затрагивает сферу регулирования трудовой миграции, порядок пребывания (проживания) в Российской Федерации и соблюдение правил миграционного учета, осуществляет Министерство внутренних дел Российской Федерации. Федеральный государственный контроль за соблюдением обязательных требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче иностранным гражданам сертификата отнесен к компетенции Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки³. Таким образом, предмет контроля в сфере миграции определен достаточно узко, несмотря на то, что законодательная интерпретация государственного контроля предполагает «предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований»⁴, что, несомненно, относится и к сфере миграции. Обязательные требования миграционного законодательства не ограничиваются только вышеуказанными направлениями. И как справедливо отмечают А.В. Мартынов и В.В. Черников, предметами федерального государственного контроля в сфере миграции также являются и иные направления, такие как порядок приобретения российского гражданства, сфера оказания государственных услуг и осуществления государственных функций в сфере миграции, которые находят свою детализацию при осуществлении проверок порядка соблюдения опреде-

ленных правил, подлежащих проверке контролирующими лицами⁵. Развивая мысль ученых, хотелось бы отметить, что контролирующая функция государства в сфере регулирования вопросов двойного гражданства также не находит прямого отражения в действующем законодательстве, несмотря на особое внимание со стороны государства, в связи с чем целесообразно подвергнуть комплексному анализу указанное направление.

Рассмотрение проблематики обеспечения государственного контроля в сфере регулирования вопросов двойного гражданства предполагает исследование как содержания данного явления применительно к Российскому государству, так и обязательных требований, установленных государством, неисполнение которых влечет наступление определенных правовых последствий.

В действующем Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» категория двойного гражданства интерпретируется как «наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства»⁶.

В новом Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации»⁷, который вступит в законную силу 26 октября 2023 года, законодатель ввел понятие «множественное гражданство», наделив при этом категорию «двойное гражданство» иным содержанием, качественно отличающимся от указанного в действующих правовых положениях. Так, под двойным гражданством понимается «наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства, с которым Российской Федерацией заключен международный договор о двойном гражданстве», а множественное определено как «наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства, с которым Российской Федерацией не заключен международный договор о двойном гражданстве».

В качестве одного из факторов, оказавшего влияние на принятие решения о дифференцировании указанных категорий, можно выделить упразднение⁸ в 2020 году условия о необходимости оформления отказа от гражданства иностранного государства при натурализации в России, что приводит именно к возникновению «многогражданства» как явления, определение которому дал законодатель⁹. Нельзя не отметить, что гипотеза о возможности разграничения категорий двойного и множественного гражданства была научно обоснована В.Н. Ка-

лининым более 20 лет назад. В своем диссертационном исследовании он выделял юридическое (при наличии международного соглашения) и фактическое (при отсутствии международного договора) двойное гражданство в зависимости от наличия (отсутствия) ратифицированного международного договора об урегулировании вопросов двойного гражданства¹⁰.

Как уже отмечалось выше, содержание категории «государственный контроль» включает такие характеристики, как «предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований»¹¹. Таким образом, контроль может осуществляться только в сфере, в которой установлена ответственность за несоблюдение норм. Для подтверждения гипотезы об отнесении сферы регулирования вопросов двойного гражданства к предмету федерального государственного контроля в сфере миграции после рассмотрения содержания категорий «двойное» и «множественное» гражданство целесообразно обратиться к установленным законодательством обязательным требованиям в рассматриваемой сфере и мерам юридической ответственности за их нарушение.

Статья 6 действующего Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» предусматривает обязанность гражданина Российской Федерации уведомлять о наличии гражданства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение шестидесяти дней со дня приобретения данным гражданином иного гражданства или получения им документа на право постоянного проживания в иностранном государстве. В случае постоянного проживания за пределами Российской Федерации такое уведомление подается не позднее тридцати дней со дня въезда в Российскую Федерацию¹².

В статье 11 Федерального закона от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹³, который 26 октября 2023 года заменит действующий закон, регулирующий сферу вопросов гражданства, такая обязанность сохраняется. Вместе с тем законодатель уточняет срок, определяя его календарными днями, и увеличивает срок подачи рассматриваемого уведомления для российских граждан, проживающих постоянно на территории иностранного государства, — до 60 дней с момента прибытия в Россию. В новом федеральном законе

предусмотрена возможность¹⁴ обращения с уведомлением в электронной форме, а также в дипломатические представительства или консульские учреждения. Кроме этого, законодатель закрепляет отсутствие необходимости обращения с уведомлением гражданам России, указавшим наличие гражданства иностранного государства при подаче заявления о приобретении российского гражданства или о признании гражданином Российской Федерации. Основываясь на последнем освещенном положении, можно сделать вывод о том, что бипатриды, приобретшие российское гражданство и обладающие в результате отсутствия необходимости оформления выхода из гражданства государства исхода множественным гражданством, освобождаются от обязанности уведомления компетентных органов о наличии соответствующего статуса. Неизменным остается право на обращение с уведомлением об утрате гражданства иного государства или действительного документа, подтверждающего право на постоянное проживание в иностранном государстве.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривают административную ответственность за нарушение установленного порядка подачи уведомления о наличии у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, и, соответственно, уголовную ответственность за неисполнение такого рода обязанности. Статья 19.8.3 КоАП РФ и ст. 330.2 УК РФ были введены относительно недавно – в 2014 году¹⁵.

При обращении к ст. 330.2 УК РФ возникает вопрос о степени общественной опасности и о соотношении совершенного правонарушения, квалифицируемого в законодательстве в качестве общественно опасного деяния, запрещенного уголовным законом. Полагаем, что данное преступление может подлежать частичной декриминализации. Свою актуальность ст. 330.2 УК РФ может сохранить только для специального субъекта, а именно для должностного лица, одним из требований к занимаемой должности которого является отсутствие гражданства иного государства или действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве¹⁶. Вместе с тем нельзя отвергать наличие другой точки зрения, согласно которой меры

уголовной и административной ответственности за совершение рассмотренных правонарушений в России «неоправданно незначительны»¹⁷. При рассмотрении проблематики в таком ракурсе двойное гражданство воспринимается как угроза национальной безопасности и требует повышенного контроля и надзора со стороны государства¹⁸.

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы и предложить вариации компромиссных решений. Сфера регулирования вопросов двойного гражданства однозначно относится к содержанию предмета государственного контроля в сфере миграции. С одной стороны, проверки требует порядок соблюдения должностными лицами правил учета уведомлений, а с другой – порядок подачи уведомлений бипатридами. В этой связи требует совершенствования как механизм учета сведений о двойном (множественном) гражданстве, так и сама концепция законодательного регулирования. Во-первых, отсутствует единый учет лиц, приобретших российское гражданство и сохранивших при этом гражданство государства исхода. Во-вторых, в большей степени из сферы внимания «выпадают» бипатриды, постоянно проживающие за пределами территории России, так как обращение в дипломатические и консульские учреждения с уведомлением о наличии иного гражданства (иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание в иностранном государстве) не является обязанностью. В-третьих, подача уведомлений о прекращении иностранного гражданства (об истечении срока действия документов, подтверждающих право на постоянное проживание в иностранном государстве) также является только правом, а не мерой должного поведения.

Любая контролирующая (надзорная) функция предполагает наличие достоверных и максимально точных сведений, которые подлежат проверке. Одной из целей проводимой политики в области регулирования вопросов двойного гражданства является максимальный сбор сведений о лицах, обладающих помимо российского гражданством иностранного государства, с намерением выстраивания единой политики обеспечения государственной безопасности в миграционной сфере. Исходя из анализа отдельных положений нормативных правовых актов, считаем возможным сделать вывод о том, что даже если нормативно закрепить рассматриваемое направление на уровне федерального законодательства в качестве предмета государственного контроля, в настоящее время

в полном объеме координировать информацию о бипатридах не представляется возможным. Полагаем возможным принять следующие меры: 1) учитывая возможность подачи уведомления в дипломатические и консульские учреждения, а также допустимость обращения в электронной форме, законодательно закрепить обязанность по уведомлению о наличии иностранного гражданства (вида на жительство) для лиц, постоянно или временно проживающих за пределами территории России, для повышения уровня содержательности отражаемых в учетах сведений; 2) ввести обязанность обращения с уведомлением об утрате гражданства иного государства или действительного документа, подтверждающего право на постоянное проживание в иностранном государстве (в том числе для лиц, приобретших гражданство России в статусе иностранного гражданина), с целью повышения степени достоверности информации; 3) создать отдельную единую электронную базу данных, содержащую сведения как о российских гражданах с двойным гражданством, так и о гражданах России, обладающих множественным гражданством, с возможностью последующей интеграции в АС «Российский паспорт», с целью использования в служебной деятельности, а также для осуществления комплексного контроля за своевременностью и качеством внесения информации; 4) рассмотреть возможность частичной декриминализации ст. 330.2 УК РФ, исходя из степени общественной опасности конкретного деяния для государства, с целью недопущения нарушения положений части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.
2. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
3. Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 127.
4. Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 17. Ст. 2712.
5. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.
6. Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 18. Ст. 3215.
7. Постановление Правительства РФ от 15 июля 2021 г. № 1213 (ред. от 30.11.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением обязательных требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче иностранным гражданам сертификата» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 30. Ст. 5790.
8. Приказ МВД России от 28 июня 2022 г. № 468 (ред. от 28.06.2022) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.06.2023).
9. Васильев Ф.П. Сущность современного государственного языка и гражданственности в области регулирования миграционной политики в России (повышенный контроль за двойным гражданством и мигрантами – предотвращение угроз национальной безопасности России и возвышения русского языка) [Текст] / Ф.П. Васильев // Chronos: психология и педагогика. 2021. Т. 6. № 1 (24). С. 23–30.
10. Дрогавцева Е.А. Новеллы терминологии как один из этапов реформирования российского законодательства о гражданстве [Текст] / Е.А. Дрогавцева // Гражданское общество в России и за рубежом. 2022. № 2. С. 30–32.
11. Дрогавцева Е.А. Трансформация содержания конституционных принципов гражданства в законодательной деятельности парламента: пределы допустимости и проблемы совершенствования [Текст] / Е.А. Дрогавцева // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. № 3(61) С. 15–22.
12. Калинин В.Н. Институт гражданства в российском праве (общетеоретический аспект) [Текст]: Дис. ... к.ю.н.: 12.00.01 / В.Н. Калинин. М., 2002. 225 с.
13. Мартынов А.В., Черников В.В. Государственный контроль (надзор) в сфере миграции: понятие, особенности правового регулирования и проблемные вопросы совершенствования [Текст] / А.В. Мартынов, В.В. Черников // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 3. С. 93–112.
14. Пронякина С.Ю. Подходы к определению и значению двойного гражданства [Текст] / С.Ю. Пронякина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 3 (50). С. 50–63.

¹ Далее – государственный контроль.

² Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

³ Приказ МВД России от 28 июня 2022 г. № 468 (ред. от 28.06.2022) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.06.2023); Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; Постановление Правительства РФ от 15 июля 2021 г. № 1213 (ред. от 30.11.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением обязательных требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче иностранным гражданам сертификата» // СЗ РФ. 2021. № 30. Ст. 5790.

⁴ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

⁵ Мартынов А.В., Черников В.В. Государственный контроль (надзор) в сфере миграции: понятие, особенности правового регулирования и проблемные вопросы совершенствования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 3. С. 104–105.

⁶ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

⁷ Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 18. Ст. 3215.

⁸ Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2712.

⁹ Дрогавцева Е.А. Новеллы терминологии как один из этапов реформирования российского законодательства о гражданстве // Гражданское общество в России и за рубежом. 2022. № 2. С. 32.

¹⁰ Калинин В.Н. Институт гражданства в российском праве (общетеоретический аспект): Дис. ... к.ю.н.: 12.00.01. М., 2002. С. 115.

¹¹ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

¹² Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

¹³ Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 18. Ст. 3215.

¹⁴ Примечание: возможность, но не обязанность.

¹⁵ Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 127.

¹⁶ Дрогавцева Е.А. Трансформация содержания конституционных принципов гражданства в законодательной деятельности парламента: пределы допустимости и проблемы совершенствования // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. № 3(61). С. 19.

¹⁷ Пронякина С.Ю. Подходы к определению и значению двойного гражданства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 3(50). С. 60.

¹⁸ Васильев Ф.П. Сущность современного государственного языка и гражданственности в области регулирования миграционной политики в России (повышенный контроль за двойным гражданством и мигрантами – предотвращение угроз национальной безопасности России и возвышения русского языка) // Chronos: психология и педагогика. 2021. Т. 6. № 1 (24). С. 27–28.

STATE CONTROL IN THE SPHERE OF REGULATION OF DUAL CITIZENSHIP ISSUES IN RUSSIA

E.A. Drogavtseva

*Lecturer of the Department of Constitutional and International Law of the St. Petersburg University
Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation*

The article raises the issue of the subject and limits of state control in the sphere of migration. It is noted that the subject of this type of control in the legislation is formulated narrowly, it can also include control in the sphere of regulation of dual (multiple) citizenship issues. The author believes that the mechanism for recording information on dual (multiple) citizenship, as well as the concept of legislative regulation itself, require improvement. As conclusions, some measures to improve control in the sphere of migration are formulated.

Keywords: state control, migration control, dual (multiple) citizenship, state registration.