

УДК 342.9 DOI: 10.14451/2.211.7

Конституционно-правовые ограничения для лиц с множественным гражданством на государственной службе в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ

© 2026 **Евстефеева Мария Станиславовна**

Аспирант кафедры государственного и административного права. Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева.

E-mail: mariia.evstefeeva@gmail.com

© 2026 **Колосова Нина Михайловна**

Доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и административного права. Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева.

E-mail: mariia.evstefeeva@gmail.com

Ключевые слова: множественное гражданство, двойное гражданство, государственная служба, ограничения, конфликт лояльностей, национальная безопасность, бипатриды.

В статье рассматривается проблема ограничений для лиц с двойным или множественным гражданством при доступе к государственной службе. На основе анализа зарубежных моделей регулирования и российского законодательства раскрывается природа системного конфликта лояльностей, свойственного статусу бипатрида. Обосновывается, что множественное гражданство формирует неразрешимую коллизию интересов и лояльности в публично-властной сфере. Автор выступает за сохранение и усиление запретительной модели в России как наиболее отвечающей современным вызовам национальной безопасности.

Современная обстановка в мире, отличающаяся важностью защиты национального суверенитета, заставляет по-новому взглянуть на вопросы лояльности и безопасности государственных служащих. В этих условиях институт гражданства, понимаемый как политико-правовая связь между человеком и государством, сталкивается с новыми проблемами из-за распространения практики множественного гражданства. Когда гражданин имеет юридические связи с другим

государством, возникает риск конфликта интересов и лояльности при осуществлении государственных полномочий. Это противоречит конституционному принципу государственной службы, которая должна служить интересам нации и обеспечивать национальную безопасность. Вопрос о том, насколько допустимы ограничения для лиц с двойным гражданством на государственной службе, активно обсуждается в юридической науке и практике разных стран.

Сравнительный анализ показывает разные подходы: от полного запрета до более мягких моделей, где гражданство не играет главной роли.

Государственная служба в Российской Федерации представляет собой публично-правовой институт, обеспечивающий реализацию полномочий государственных органов и защиту публичных интересов. Ее конституционно-правовая природа определяется нормами Конституции Российской Федерации [1] и федеральным законодательством.

Фундаментальной основой выступает статья 32 Конституции Российской Федерации [1], гарантирующая гражданам равный доступ к государственной службе. Эта норма формирует публично-правовую сущность службы, определяя ее как ключевой элемент механизма государственной власти, ориентированный на обеспечение социального баланса и защиту прав граждан. Таким образом, государственная служба является организационно-правовым инструментом реализации конституционных функций государства.

Как институт публичного права государственная служба регулируется нормами конституционного и административного права. Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» [4] и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2] закрепляют ее базовые принципы: единство, приоритет прав и свобод человека, законность и профессионализм.

Согласно законодательству, государственная служба – это профессиональная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, ее субъектов, государственных органов и лиц, замещающих государственные должности. Ключевыми чертами публично-правового характера службы являются подчинение принципам верховенства закона, открытости, ответственности перед обществом, а также прямая обязанность служащих действовать в интересах государства и граждан. В условиях современных вызовов эти принципы актуализируют требования к безусловной лояльности и надежности государственных служащих,

делая данный институт важнейшим инструментом обеспечения государственного суверенитета и стабильности.

Гражданство представляет собой устойчивую политико-правовую связь между лицом и государством, выражающуюся во взаимных правах и обязанностях. Его духовно-нравственное содержание предполагает личную верность государству и активное ответственное поведение в его интересах. Институт гражданства, будучи элементом правового статуса личности, имеет фундаментальное значение как для индивида, так и для государства.

В условиях глобализации распространилась практика множественного гражданства, которая определяется российским законодательством как наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства, с которым Российской Федерацией не заключен международный договор о двойном гражданстве (ст. 4 Федерального закона от 28.04.2023 № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [3]). Однако такая множественная правовая принадлежность порождает систему взаимных прав и обязанностей одновременно перед несколькими странами, что противоречит самой сущности гражданства как отношений исключительной лояльности. Человек не может быть верен одновременно нескольким государствам; верность – категория безусловная и неделимая. Поэтому множественное гражданство создает непреодолимый конфликт лояльностей, особенно значимый в сфере публичной власти.

В контексте государственной службы этот конфликт трансформируется из потенциального в системный риск, определяемый как конфликт публично-правовых лояльностей. Его суть заключается в противоречии между обязанностями лица как гражданина и служащего Российской Федерации и его юридическими связями, вытекающими из гражданства иного государства. Конфликт проявляется на нескольких уровнях:

- Конфликт юрисдикций и обязанностей в сферах налогообложения, военной службы, соблюдения противоречащих законов.
- Конфликт в сфере государственной тайны и безопасности, когда доступ к конфиденциальной информации лицом, связанным с иностранным государством, создает недопустимый риск.
- Конфликт в процессе принятия решений, ставящий под сомнение беспристрастность служащего-бипатрида в вопросах, затрагивающих интересы страны его второго гражданства.
- Символический и политический конфликт, подрывающий общественное доверие к институту власти.

Таким образом, наличие множественного гражданства у государственного служащего представляет собой неуправляемый ситуационный конфликт интересов, а фундаментальное разделение публично-правового статуса, требующее превентивных законодательных ограничений.

Сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта позволяет систематизировать подходы к регулированию доступа бипатридов к государственной службе в три основные модели.

«Запретительная» модель (США, Китай) делает приоритетом национальную лояльность, устанавливая прямые законодательные запреты.

В США Конституция [11] ограничивает высшие должности «гражданами по рождению», а для федеральной службы существует присяга на верность, исключающая иные обязательства [6]. Кроме того, законодательство содержит прямые запреты для бипатридов на занятие должностей, связанных с национальной безопасностью или доступом к секретной информации (например, в ЦРУ или ФБР), где множественное гражданство рассматривается как несовместимый с доступом, компрометирующий фактор.

В Китае закон о гражданской службе [5] закрепляет принцип единственного гражданства как обязательное условие для поступления на службу. Закон КНР «О государственной гражданской службе» в числе базовых условий указывает наличие гражданства КНР [5]. Принцип

единственного гражданства закреплен в Законе КНР «О гражданстве», который не признает за китайскими гражданами право на иностранное гражданство. Таким образом, формальное наличие у претендента паспорта иного государства делает его не соответствующим требованию закона.

«Разрешительная» модель с ограничениями (Германия, Франция) не содержит абсолютного запрета, но связывает допуск с индивидуальной проверкой и установлением жестких ограничений для служб, связанных с суверенитетом и безопасностью.

Основной закон ФРГ не содержит прямых запретов для бипатридов. Однако Закон о государственной службе [7] требует от чиновника «верности Конституции» и поведения, гарантирующего доверие к его объективности. На практике при приеме на службу, особенно связанную с безопасностью, наличие иного гражданства подвергается строгой оценке. Ключевым критерием является отсутствие «конфликта лояльностей», и в сомнительных случаях кандидату может быть предложено отказаться от иностранного гражданства как условие допуска.

Французское законодательство в целом допускает наличие у государственных служащих множественного гражданства. Однако доступ к должностям, «участвующим в осуществлении государственного суверенитета» (высшие административные, дипломатические, судебные посты, службы в министерстве обороны и внутренних дел), резервируется за лицами, для которых французское гражданство является первичным или исключительным [8]. Решение о допуске принимается на основе индивидуальной проверки, оценивающей степень интеграции кандидата во французское общество и потенциальные риски, связанные со связями с другим государством.

«Нейтральная» модель (Канада, Швеция) формальное гражданство отодвигает на второй план, делая акцент на резидентстве, интеграции и результатах проверки благонадежности.

В Канаде Закон о гражданстве не требует от граждан отказываться от предыдущих паспортов. При приеме на государственную службу

ключевым требованием чаще является статус постоянного жителя или гражданина, а не исключительность гражданства [10]. Решающее значение имеет успешное прохождение проверки на благонадежность, в рамках которой изучаются все связи кандидата, включая иностранные. Множественное гражданство не является автоматическим основанием для отказа, но глубокие и активные связи с другим государством могут стать причиной непрохождения проверки.

Шведское законодательство не устанавливает различий между гражданами, имеющими один или несколько паспортов, при приеме на государственную службу [9]. Основными критериями являются профессиональная квалификация и соответствие общим требованиям к служащим. Как и в Канаде, для должностей, связанных с безопасностью, проводится углубленная проверка личности, где связи с иностранными государствами анализируются на предмет потенциальных рисков, но сам по себе факт множественного гражданства не дисквалифицирует кандидата.

Таким образом, сравнительный анализ показывает, что степень допустимости бипатридов на госслужбу напрямую коррелирует с важностью должности для обеспечения суверенитета и безопасности государства, варьируясь от полного запрета до нейтрального отношения при условии комплексной проверки лояльности.

Российское правовое регулирование доступа лиц с множественным гражданством к государственной службе представляет собой многоуровневую систему, сочетающую конституционные гарантии и отраслевые запреты.

Конституция Российской Федерации устанавливает базовые принципы. Статья 32 гарантирует гражданам право на равный доступ к государственной службе. Однако это право не является абсолютным. В соответствии со статьей 55 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав

и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства [1]. Именно эта норма служит ключевым конституционным основанием для установления законодательных ограничений для бипатридов, поскольку их статус рассматривается как потенциальный риск для обеспечения безопасности и обороны.

Конституционный допуск реализован в ряде федеральных законов, устанавливающих прямые запреты и особые требования.

Статья 16 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2] содержит прямой запрет на нахождение на гражданской службе в случае наличия гражданства другого государства, за исключением случаев, предусмотренных международным договором. Это базовое правило для всего корпуса федеральных и региональных гражданских служащих.

Аналогичные запреты установлены для замещения должностей Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Таким образом, законодательство формирует исчерпывающий список должностей, полностью закрытых для лиц с множественным гражданством. Правовым обоснованием таких запретов является необходимость обеспечения национальной безопасности, обороны страны и исключения конфликта интересов, связанного с двойной лояльностью.

Действующее правовое регулирование, несмотря на кажущуюся строгость, содержит ряд существенных пробелов и коллизий, снижающих его эффективность и создающих правовую неопределенность.

Например, механизм контроля за соблюдением запретов остается уязвимым и в значительной степени полагается на добросовестность самого претендента или служащего.

Во-первых, доминирует самостоятельное декларирование: основной инструмент – анкета, где гражданин указывает наличие или отсутствие иного гражданства, что создает высокий риск умышленного сокрытия информации.

Во-вторых, ограничено межведомственное взаимодействие: проверка сводится в основном к запросу в Главное управление по вопросам миграции МВД России о факте подачи уведомления о наличии иного гражданства в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 28.04.2023 № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [3]. Однако эта система выявляет только тех, кто добровольно уведомил государство.

В-третьих, отсутствует проактивный поиск: нет системного механизма автоматизированного обмена данными с иностранными государствами для установления факта получения ее гражданами второго паспорта. Скрытие такого факта, особенно если лицо получило гражданство и постоянно проживает за границей, крайне сложно выявить.

В-четвертых, существует проблема «латентных бипатридов»: наибольший риск исходит от лиц, получивших иностранное гражданство по «праву почвы» или через натурализацию за рубежом, но не уведомивших об этом российские органы и претендующих на должности, связанные с доступом к государственной тайне или влиянием на стратегические решения.

Проведенный анализ конституционных основ, зарубежного опыта и системных коллизий российского права позволяет сформулировать ключевые предложения по совершенствованию регулирования. В свете выявленных фундаментальных противоречий между статусом бипатрида и публично-правовой природой государственной службы наиболее последовательной и обоснованной мерой представляется закрепление и ужесточение полного запрета на занятие государственных и муниципальных должностей лицами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства.

Аргументация в пользу полного запрета основывается на следующих тезисах.

Во-первых, это непримиримость конфликта публично-правовых лояльностей. Как было установлено, гражданство является не только политико-правовой, но и духовно-нравственной

связью, основанной на идее личной и исключительной верности государству. Множественное гражданство инстинктивно создает ситуацию «раздвоения» этой верности. В контексте государственной службы, которая сама есть инструмент реализации суверенитета, этот конфликт перерастает из потенциального в системный и неразрешимый. Верность не может быть частичной или условной; служащий, связанный обязательствами с иным государством, априори не может гарантировать безусловную преданность интересам России, особенно в ситуации международной напряженности.

Во-вторых, отмечается невозможность эффективного управления рисками. Опыт «разрешительных» моделей (Германия, Франция) показывает, что индивидуальная оценка рисков конфликта интересов применительно к лояльности – крайне сложная, подверженная субъективизму и коррупциогенным факторам процедура. Установление универсального и понятного правила – отсутствие иного гражданства как обязательное условие доступа к службе – снимает проблему сложной и необъективной оценки.

В-третьих, очевидна несостоятельность «нейтральной» модели в условиях современных угроз. Подход, при котором гражданство считается формальностью (Канада, Швеция), опирается на идеи глобализации и взаимного доверия между государствами. Текущая геополитическая реальность, требующая обеспечения национальной безопасности в условиях жесткой конкуренции и санкционного давления, делает такую модель неприемлемой для России. Акцент на резидентстве и благонадежности не заменяет гарантий, которые дает исключительная правовая связь лица с одним государством.

В-четвертых, полный запрет усилит механизмы проверки, перенеся фокус с пассивной проверки уведомлений в МВД на активную обязанность кадровых служб и органов безопасности верифицировать отсутствие иностранных паспортов у претендентов и действующих служащих с использованием всех доступных законных средств.

В-пятых, это восстановит и защитит публичное доверие. Государственная служба — это не только профессиональная деятельность, но и публичный институт, символизирующий единство нации и государства. Наличие у служащих связей с иностранными государствами, независимо от страны, подрывает это доверие в глазах общества. Полный запрет служит не только инструментом управления рисками, но и важным символическим актом, укрепляющим статус госслужбы как служения исключительно национальным интересам.

Таким образом, предлагается не просто сохранить существующие запреты, а усилить их, унифицировать и подвести под них единую концептуальную основу. Это требует внесения системных изменений в отраслевое законодательство, ужесточения ответственности за сокрытие и создания эффективных межведомственных механизмов проверки. Такой подход, сочетающий конституционную строгость российской модели с аргументированной теоретической базой, представляется наиболее адекватным ответом на вызовы, связанные с множественным гражданством в сфере публичной власти.

Проведенное исследование позволило осуществить комплексный анализ конституционно-правовых ограничений для лиц с множественным гражданством в сфере государственной службы на основе сравнительного изучения зарубежного опыта и российского правового регулирования.

Конституционно-правовая природа государственной службы как публично-правового института, а также сущность гражданства как политико-правовой связи, основанной на идее личной верности, изначально создают системное противоречие с правовым статусом бипатрида. Верность может быть только одному государству, что формирует непреодолимый конфликт лояльностей при осуществлении публичных функций.

Сравнительно-правовой анализ подтвердил существование трех основных моделей регулирования: запретительной (США, Китай), разрешительной с оценкой рисков (Германия, Франция) и нейтральной (Канада, Швеция). Выбор модели коррелирует с пониманием государством приоритетов национальной безопасности и трактовки гражданства.

Российская модель носит строго запретительный характер, близкий к китайской, и опирается на конституционные основания (ст. 55 Конституции Российской Федерации [1]) и развитую систему отраслевых законодательных запретов [2–4]. Однако в ней выявлены существенные пробелы: неопределенность ключевых понятий, отсутствие дифференциации рисков и несовершенство механизмов проверки.

Наиболее последовательным и обоснованным путем совершенствования законодательства является не ослабление, а концептуальное усиление и унификация запрета. Это обусловлено необходимостью безусловного обеспечения национальной безопасности, устранения правовых коллизий и восстановления публичного доверия к институту государственной службы как символу суверенитета и единства нации.

Таким образом, подтверждается изначальная гипотеза о необходимости сохранения и укрепления принципа единства гражданства как незыблемого условия доступа к государственной службе. Только исключительная и неделимая правовая связь лица с Российской Федерацией может служить гарантией его безусловной лояльности, требуемой для исполнения публично-властных полномочий. Дальнейшее развитие законодательства должно быть направлено на устранение выявленных пробелов и создание эффективного механизма контроля, полностью исключающего возможность занятия государственных должностей лицами с двойным или множественным гражданством.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ).
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 01.07.2021) : принят Гос. Думой 7 июля 2004 г. : одобр. Советом Федерации 15 июля 2004 г.
3. О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 28.04.2023 № 138-ФЗ : принят Гос. Думой 13 апреля 2023 г. : одобр. Советом Федерации 19 апреля 2023 г.
4. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 28.06.2022) : принят Гос. Думой 25 апреля 2003 г. : одобр. Советом Федерации 14 мая 2003 г.
5. 中华人民共和国公务员法 [Закон КНР «О государственной гражданской службе»]. – URL: https://www.gov.cn/guowuyuan/2018-12/30/content_5353490.htm (дата обр. 02.11.2025).
6. 5 U.S. Code § 3331 – Oath of office. – URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3331> (visited on 11/02/2025).
7. Bundesbeamtenengesetz (BBG). – URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009 (visited on 11/02/2025).
8. Code général de la fonction publique. – URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070742 (visited on 11/02/2025).
9. Lag (1994:260) om offentlig anställning. – URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994260-om-offentlig-anstallning_sfs-1994-260/?clckid=64172a92 (visited on 11/02/2025).
10. Public Service Employment Act (S.C.) – URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-33.01> (visited on 11/02/2025).
11. The Constitution of the United States. – URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution> (visited on 11/02/2025).