

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

О. Г. Остапец*

Новеллы законодательства о гражданстве Российской Федерации: за и против

Аннотация. На современном этапе в условиях обострения геополитической ситуации происходит процесс трансформации института гражданства в Российской Федерации. В связи с этим видится необходимым преодолевать негативные тенденции в сфере правового регулирования указанного института.

В частности, предлагается разделять понятия «двойное гражданство» и «второе гражданство», что позволит разграничить статус лиц, имеющих российское гражданство и гражданство иностранного государства, с которым у Российской Федерации заключен или отсутствует соответствующий договор.

Обосновывается необходимость изменения подхода к определению понятия носителя русского языка, используемого в Законе о гражданстве.

Анализ научных взглядов на критерии отнесения деяния к преступлению и правоприменительной практики позволяет сделать вывод о недопустимости введения института уголовной ответственности за неуведомление гражданином государственного органа о наличии иного гражданства или документа на право постоянного проживания в иностранном государстве без учета его отношения к государственной или военной службе и иных специфических особенностей.

Ключевые слова: гражданство, государство, правовой статус, двойное гражданство, второе гражданство, множественное гражданство, носитель русского языка, Закон о гражданстве, отказ от гражданства.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.056-062

Гражданство является составным элементом правового статуса индивида и играет основополагающую роль как для государства, так и для отдельной личности, поскольку по общему правилу указанный институт объединяет конкретного человека и государство через предварительную интеграцию личности

в общество. По мнению А. В. Головакина, на современном этапе развития России «...институт гражданства призван обеспечить стабильность и сплоченность общества, укрепить российскую государственность, сбалансировать интересы личности, общества, государства»¹. Вышеназванные факторы предопределяют не-

¹ Головакин А. В. Гражданство РФ — новый правовой статус. М. : Лаборатория книги, 2012. С. 5—6.

© Остапец О. Г., 2016

* Остапец Оксана Григорьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права и правоохранительной деятельности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

[Ostapets60@bk.ru]

413865, Россия, Саратовская обл., г. Балаково, ул. Чапаева, 107

обходимость эффективного конституционно-правового регулирования института гражданства в Российской Федерации.

В 2014 году Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (далее — Закон о гражданстве) и иные нормативные правовые акты, регулирующие институт гражданства, претерпели значительные изменения, многие из которых связаны с политической ситуацией в мире². Одни изменения носят позитивный характер (упрощено получение российского гражданства для отдельных категорий лиц), другие — негативный (например, введение уголовной ответственности за несообщение гражданами Российской Федерации о наличии у них иностранного гражданства или вида на жительство).

Следует признать, что новеллы законодательства о гражданстве вызывают неоднозначную оценку. В соответствии с изменениями, внесенными в статью 6 Закона о гражданстве, российские граждане (за исключением граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации) обязаны сообщать о наличии у них иностранного гражданства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, в течение 60 дней со дня приобретения данным гражданином иного гражданства или получения им документа на право постоянного проживания в иностранном государстве.

Вице-спикер Государственной Думы С. Неверов, поддерживая концепцию закона, отметил, что «государство должно знать, находится ли гражданин в общественно-правовой связи с другой страной, какие у него есть обязанности. Ведь, приобретая гражданство, человек наде-

ляется не только правами, но и обязанностями, в том числе воинской обязанностью, обязанностью отстаивать интересы этой страны и др.»³. В то же время необходимо отметить, что в тексте закона о внесении изменений в Закон о гражданстве существует определенное несоответствие нормам действующего законодательства. В части 1 статьи 6 Закона о гражданстве подчеркивается, что гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом, что соответствует статье 62 Основного Закона. В этой ситуации новеллы закона свидетельствуют о том, что государство теперь будет признавать своих граждан одновременно иностранными даже при отсутствии соответствующего международного соглашения. При этом уместно напомнить, что двойное гражданство не получило широкого распространения в России. С 1993 года Российской Федерацией было заключено всего два договора с Туркменистаном (23 декабря 1993 г.) и Таджикистаном (7 сентября 1995 г.), действие которых прекратилось.

Особый интерес вызывает ситуация, связанная с вхождением Крыма в состав Российской Федерации. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ⁴ правила, предусмотренные для лиц, имеющих двойное гражданство (статьи 6 и 30 Закона о гражданстве), к жителям Крыма будут применяться с 1 января 2016 года. Однако о наличии украинского гражданства уведомлять необходимости не возникнет. В настоящее время они признаются гражданами России и

² Федеральный закон от 4 июня 2014 № 142-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17 мая 2015 г.).

³ Неверов С. Комментарий к закону о двойном гражданстве // Официальный сайт фракции Единая Россия в Государственной Думе. URL: <http://www.er-duma.ru/press/63501/> (дата обращения: 14 мая 2015).

⁴ О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя : Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ : в ред. от 29.12.2014 № 20-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

имеют возможность сохранить имеющееся у них иное гражданство или остаться лицом без гражданства. Жители Крыма и Севастополя, признанные гражданами России, рассматриваются Российской Федерацией только как граждане РФ, за исключением случаев, предусмотренных межгосударственным договором или законом. При этом наличие российского паспорта не аннулирует украинского гражданства. Возникает неоднозначная ситуация. Украина считает Крым оккупированной территорией, а российские паспорта жителей Крыма и Севастополя недействительными. Однако «...в правах владельцы украинского паспорта с крымской пропиской ограничены — на Украине они нерезиденты, для возобновления полноценного гражданства нужно получить статус “временно перемещенного лица” с оккупированной территории и зарегистрироваться по новому адресу»⁵.

В контексте рассматриваемой проблемы возникает необходимость уточнить статус лиц, имеющих не одно гражданство. Так, в Европейской конвенции о гражданстве употребляется дефиниция «множественное гражданство», означающее обладание одним и тем же лицом одновременно гражданством двух или более государств⁶. В Европе есть государства, разрешающие множественное гражданство (например, Испания, Франция, которые поддерживают связи с населением государств — бывших колоний, заключая при этом двусторонние договоры). Другие страны (например, Армения, Литва, Румыния, Венгрия, Финляндия, Швеция) разрешают множественное гражданство при определенных условиях: этот статус большей частью получают лица этнического происхождения, что ассоциируется с «материнским государством». В то же время есть ряд государств (например, Австрия, Дания, Германия, Беларусь, Россия), в которых множественное гражданство не признается.

Как уже отмечалось, в российском законодательстве используется термин «двойное гражданство», означающее наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства. Однако, проанализировав статью Закона о гражданстве, можно увидеть, что законодатель выделяет два вида «двойных гражданств»: во-первых, человек имеет российское гражданство и гражданство иностранного государства, с которым у Российской Федерации нет соответствующего договора; во-вторых, человек имеет два гражданства, но при этом эти государства заключили соответствующий договор. Подобная ситуация кардинально отличается от первой, поскольку как правило, в договоре могут быть предусмотрены соответствующие преференции для таких лиц и многие вопросы, например экстрадиция, должны решаться с учетом наличия у лица гражданства иностранного государства.

Нельзя не согласиться с мнением И. Л. Ландау, который поддерживает позицию С. А. Авакьяна, утверждающего, что двойное гражданство имеет больше минусов, чем плюсов, поскольку создает массу неразрешимых проблем для лиц, обладающих таким статусом⁷.

Нам представляется, что все-таки следует разделять понятия «двойное гражданство» и «второе гражданство» (соответственно, оно может быть третьим, четвертым и т.д.). Может возникнуть вопрос: какая практическая значимость в таком разграничении понятий? Ответ очевиден, если применить эту градацию к вопросу об ограничениях, связанных с наличием у лица иного гражданства. Как известно, законодатель планомерно вводит ограничения для лиц, обладающих, помимо российского, и иным гражданством.

Например, статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации, Президента РФ и др. не предполагает у этих лиц наличия не

⁵ Официальный ответ пресс-службы Федеральной миграционной службы России на запрос информационного агентства REGNUM. URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1890837.html> (дата обращения: 18 марта 2015 г.).

⁶ Европейская конвенция о гражданстве (ETS N 166). Заключена в г. Страсбурге 6 ноября 1997 г. // Правовая система «ГАРАНТ».

⁷ См.: Ландау И. Л. О некоторых новеллах законодательства, регулирующего институт гражданства в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета имени И. Канта. 2014. № 9. С. 22.

только иностранного гражданства, но и любого иного документа, позволяющего проживать на законных основаниях за рубежом⁸. По нашему мнению, такие ограничения не должны касаться лиц с двойным гражданством и, соответственно, должны распространяться только на лиц, имеющих второе гражданство. В противном случае получается нелогично, когда Российская Федерация, подписывая договор о двойном гражданстве, признает право за гражданами РФ иметь двойное гражданство, но в то же время делает из них людей «второго сорта», ограничивая их пассивное избирательное право, право на равный доступ к государственной службе. Такая ситуация нарушает положение части 2 статьи 6 Основного Закона, в которой провозглашено, что каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией.

Еще одно нововведение в Законе о гражданстве, которое коснулось упрощения порядка получения российского гражданства иностранными гражданами и лицами без гражданства, являющимися носителями русского языка. Иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка, при условии отказа указанных иностранных граждан от имеющегося у них гражданства иностранного государства вправе обратиться с заявлением о получении гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения требований, предусмотренных пунктами «а», «г» и «д» части 1 статьи 13 Закона о гражданстве. Отказ от гражданства иностранного государства не требуется в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, либо в случае, если отказ от гражданства иностранного государства невозможен в силу не зависящих от лица причин (п. 2.1 ст. 14 Закона о гражданстве).

И ученые, и практики неоднократно высказывались за либерализацию доступа к российскому гражданству соотечественников. Однако только события на Украине подвигли наших законодателей на внесение изменений

в закон. В статье 33.1 Закона о гражданстве определено, в каких случаях лицо может быть признано носителем русского языка. Первое условие — это успешное прохождение собеседования. Второе — владение русским языком и его повседневное использование в семейно-бытовой и культурной сферах. Третье — данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах государственной границы.

На наш взгляд, такая формулировка статьи не совсем корректна. Представляется, что «носитель русского языка» — это все-таки категория, определяемая соответствующим уровнем владения языком, и она никак не может быть связана с местом проживания самого носителя языка либо его родственников. Данную норму следовало бы сформулировать таким образом, чтобы место проживания лица (либо его родственников) было бы дополнительным условием для получения гражданства в упрощенном порядке для лиц, являющихся носителями русского языка.

Кроме того, не совсем понятно, как лица будут доказывать факт проживания своих родственников на территории, относившейся к Российской империи или СССР. Для многих это станет неразрешимой проблемой, поскольку во время Второй мировой войны на оккупированных территориях многие архивы были уничтожены или утеряны.

Необходимо отметить, что с точки зрения соблюдения правил юридической техники было бы логичнее дать определение носителя русского языка в глоссарии Закона о гражданстве (ст. 3).

Этим законом также внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Кодекс дополнен статьей 19.8.3, в которой говорится об ответственности гражданина РФ за несвоевременное предоставление сведений или недостоверных сведений о наличии гражданства

⁸ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей : Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ : в ред. от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ // Правовая система «ГАРАНТ».

(подданства) иностранного государства, за что может быть наложен штраф в размере от 500 до 1 000 рублей⁹.

Законодатель предусмотрел и уголовную ответственность за неисполнение обязанности подачи уведомления о наличии у гражданина РФ гражданства (подданства) иностранного государства, дополнив Уголовный кодекс РФ статьей 330.2. Санкция этой статьи достаточно серьезная: штраф в размере до 200 тысяч рублей или в размере заработной платы либо иного дохода осужденного за период до одного года или обязательные работы на срок до 400 часов¹⁰. Ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что внесение этих изменений в законодательство стало результатом событий на Украине и связанных с ними вопросов обеспечения безопасности Российской Федерации.

При анализе новелл законодательства возникает закономерный вопрос: насколько эти меры (особенно уголовная ответственность) будут способствовать обеспечению безопасности страны. Никаких серьезных аргументов в пользу того, что именно от граждан России, имеющих второе гражданство (подданство), исходит угроза порядку управления, а тем более безопасности России, представлено не было.

В этом плане примечательна попытка авторов законопроекта обосновать введение жестких санкций за вышеуказанное деяние. Из пояснительной записки к законопроекту № 485228-6 следует, что наличие гражданства иностранного государства снижает для гражданина РФ значение российского гражданства как политико-юридического выражения ценности связи с отечеством и его волеизъявление может обуславливаться не только интересами РФ и ее народа, но и требованиями, вытекающими из принадлежности к иностранному государству¹¹.

Однако остается неясным, каким образом волеизъявление гражданина РФ может контролироваться либо влиять на его статус на территории России в отношениях с Российской Федерацией. Какие негативные последствия наступят и какие общественно значимые интересы будут нарушены, если гражданин России не уведомит уполномоченные органы о наличии гражданства иного государства либо права на постоянное проживание на территории другого государства?

Как известно, одним из основных признаков преступления является его повышенная общественная опасность. По мнению Ф. Н. Сотскова, общественная опасность преступления есть внутреннее свойство деяния, выраженное в объективной способности деятельности человека причинить или создать угрозу причинения вреда, которое находит свою юридическую оценку в запрете совершения деяния под угрозой наказания¹².

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, законодатель обязан устанавливать меры уголовной ответственности, адекватные общественной опасности преступления¹³. Уголовная ответственность за деяния, не обладающие общественной опасностью, представляет собой нарушение указанной позиции высшего судебного органа и неконституционность ограничения права на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ).

Применяя выявленные общие принципы к положениям рассматриваемого Закона, следует констатировать неадекватность мер предлагаемого правового регулирования, т.к. общественная опасность такого деяния, как неупоминание гражданином государственного органа о наличии иного гражданства или

⁹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : в ред. от 02.05.2015 № 120-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁰ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : в ред. от 30.03.2015 № 67-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹¹ См.: Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?PeriodType> (дата обращения: 18 апреля 2015 г.).

¹² См.: Сотсков Ф. Н. Общественная опасность деяния в уголовном праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 17.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. А. Асламазян» // Правовая система «ГАРАНТ».

документа на право постоянного проживания в иностранном государстве, — без учета его отношения к государственной службе и других подобных особенностей — как минимум неочевидна.

По нашему мнению, стабильность общества определяется многими факторами, в том числе и стабильностью уголовного законодательства. К сожалению, до сих пор наше государство, кардинально меняя отдельные направления уголовно-правовой политики, не всегда продумывает последствия ее реализации. В связи с этим возникают вполне обоснованные вопросы: зачем вводить уголовное наказание за указанное выше правонарушение, почему нельзя ограничиться административным наказанием?

Противники наличия у граждан РФ второго гражданства, как правило, в такой ситуации пытаются оправдаться гипотетической ситуацией: что делать с гражданами РФ, имеющими второе гражданство страны, с которой у России будет вооруженный конфликт. Как отправлять

на участие в военных действиях лиц, которые одновременно являются гражданами конфликтующих стран?

Выходом из такой ситуации было бы внесение соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон «О военном положении», предусматривающих ситуацию, когда при введении военного положения на всей территории (или части) Российской Федерации, связанного с вооруженным конфликтом с иностранным государством, у лиц, имеющих второе гражданство данного государства, возникла бы необходимость уведомить об этом органы государственной власти. При этом действия властей были бы вполне объяснимы и адекватны ситуации.

Резюмируя сказанное, следует подчеркнуть, что на современном этапе развития института гражданства в России все возможности совершенствования законодательства в указанной сфере далеко не исчерпаны и подлежат дальнейшему изучению и анализу.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Головакин А. В. Гражданство РФ — новый правовой статус. — М. : Лаборатория книги, 2012. — С. 5.
2. Ландау И. Л. О некоторых новеллах законодательства, регулирующего институт гражданства в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета имени И. Канта. — 2014. — № 9. — С. 22.
3. Сотсков Ф. Н. Общественная опасность деяния в уголовном праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — С. 17.

Материал поступил в редакцию 1 июня 2015 г.

AMENDMENTS TO THE LAW ON CITIZENSHIP OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROS AND CONS

OSTAPEЦ Oxana Grigoryevna — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Theory of Law and Law Enforcement of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration .

[Ostapeц60@bk.ru]

413865, Russia, Saratov oblast, Balakovo, ul.Chapayeva, 107.

Review. *At the present stage, under the conditions of aggravation of geopolitical situation the process of transformation of the institute of citizenship in the Russian Federation is in progress. To this end, it is necessary to overcome negative tendencies in the sphere of legal regulation of this institute. In particular, the author proposes to distinguish the concepts of “dual citizenship” and “second citizenship”, which allows differentiating the status of individuals who have Russian citizenship and citizenship of a foreign state with which the Russian Federation has or has not have a relevant treaty. The Author substantiates the necessity to change the approach to defining the concept of a native Russian speaker that is used in the law on citizenship. The analysis of scientific views concerning the criteria of referring an act to a crime and the practice of law enforcement leads to the conclusion that it is inadmissible to introduce the institute of criminal liability imposed for the failure to*

notify a state public authority of different citizenship or to submit a document that gives right of permanent residence in a foreign country without taking into account its relationship to the state or military service and other specific features.

Keywords: citizenship, state, legal status, dual citizenship, second citizenship, multiple citizenship, native Russian speaker, law on citizenship, renunciation of citizenship.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Golovakin A. V.* Grazhdanstvo RF — novyj pravovoj status. — M. : Laboratoriya knigi, 2012. — S. 5.
2. *Landau I. L.* O nekotoryh novellah zakonodatel'stva, reguliruyushchego institut grazhdanstva v Rossijskoj Federacii // Vestnik Baltijskogo federal'nogo universiteta imeni I. Kanta. — 2014. — № 9. — S. 22.
3. *Sotskov F. N.* Obshchestvennaya opasnost' deyaniya v ugovnom prave Rossii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2009. — S. 17.