

И. Л. Ландау

**О НЕКОТОРЫХ НОВЕЛЛАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,
РЕГУЛИРУЮЩИХ ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Рассматриваются произошедшие изменения в федеральных законах, регулирующих институт гражданства в Российской Федерации. На основе анализа вносятся конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства.

This article examines changes in the federal laws governing the institution of citizenship in the Russian Federation. Proposals on improving the existing legislation are made based on the analysis conducted.

Ключевые слова: гражданство, двойное гражданство, второе гражданство.

Key words: citizenship, dual citizenship, second citizenship.

Институт гражданства имеет большое значение для определения конституционно-правового статуса человека. Последний напрямую зависит от того, является ли человек гражданином Российской Федерации или нет.

В последнее время федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и иные нормативные правовые акты, регулирующие институт гражданства, претерпели значительные трансформации, многие



из них связаны с политической ситуацией в мире. Одни изменения носят позитивный характер, а именно 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.

К сожалению, свойственная нашим законодателям поспешность в принятии законов сказывается не лучшим образом на качестве последних.

На наш взгляд, в первую очередь следует разобраться с терминологией, которой определяют наличие у человека нескольких гражданств.

22

Так, в Европейской конвенции о гражданстве употребляется только термин «множественное гражданство», трактуемый в ст. 2 как «обладание одним и тем же лицом одновременно гражданством двух или более государств» [1]. Российское законодательство использует термин «двойное гражданство», означающее наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства [2].

Однако, проанализировав статью федерального закона «О гражданстве», можно увидеть, что законодатель выделяет два вида «двойных гражданств».

Первый вариант — человек имеет российское гражданство и гражданство иностранного государства, с которым у Российской Федерации нет соответствующего договора. В этом случае каждое из государств в соответствии с ч. 1 ст. 6 федерального закона «О гражданстве в Российской Федерации» рассматривает такого человека исключительно только как своего гражданина [2].

Второй вариант — человек имеет два гражданства, но при этом эти государства заключили соответствующий договор. Подобная ситуация в корне отличается от первой, поскольку, во-первых, как правило, в договоре могут быть предусмотрены соответствующие преференции для таких лиц, во-вторых, многие вопросы, например экстрадиция и другие, должны решаться с учетом наличия у лица гражданства иностранного государства. С. А. Авакьян называет такое гражданство вторым (или «спящим»): «Оно "просыпается", когда человек приезжает в страну своего второго гражданства» [3, с. 47]. Мы солидарны с мнением С. А. Авакьяна, который считает, что двойное гражданство имеет больше минусов, чем плюсов, поскольку создает массу неразрешимых проблем для лиц, обладающих таким статусом [4, с. 610–612]. Надо отметить, что двойное гражданство не получило широкого распространения. С 1993 г. Российской Федерацией было заключено всего два договора с Туркменией (23 декабря 1993 г.) [5] и Таджикистаном (7 сентября 1995 г.) [6]. Однако сегодня действует только последний.

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 ограничений, связанных с наличием у лица иного гражданства. Как известно, в последнее время за-



конодатель планомерно вводит ограничения для лиц, обладающих помимо российского еще и иным гражданством. Например, статус депутата Государственной думы и члена Совета Федерации [7, ст. 4, ч. 1, п. 5], Президента РФ [8, ст. 3, п. 51], высших должностных лиц субъектов и депутатов законодательных (представительных) органов субъектов [9, ст. 12, п. 4, ст. 18, п. 3] не предполагает у этих лиц наличие не только иностранного гражданства, но и любого иного документа, позволяющего проживать на законных основаниях за рубежом. По нашему мнению, такие ограничения не должны касаться лиц с двойным гражданством, и, соответственно, распространятся только на лиц, имеющих второе гражданство. В противном случае получается нелогично, что 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, по нашему мнению, нарушает положение ч. 2 ст. 6 Конституции РФ, которая провозглашает, что каждый гражданин РФ обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ [10]. При этом мы видим примеры, когда в зарубежных странах лица, имеющие несколько гражданств (даже не двойных), обладают всеми теми же правами, что и граждане, имеющие единственное гражданство. Так, в 2014 г. мэром Парижа была избрана Анн Идальго, имеющая гражданство Франции и Испании, но большинство парижан это не смутило [11].

Представляется, что в настоящее время институт двойного гражданства в России вряд ли будет развиваться, поэтому возможно даже расторжение договора с Таджикистаном о двойном гражданстве, однако этот вопрос находится скорее в политической, чем юридической плоскости.

Еще одно нововведение в федеральном законе «О гражданстве РФ», которое коснулось упрощения 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 условий, предусмотренных пунктами «а», «г» и «д» ч. 1 ст. 13 указанного закона. 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).

И ученые, и практики неоднократно высказывались за упрощение законодательства в сфере получения российского гражданства соотечественниками. Однако только события на Украине подвигли наших законодателей на внесение изменений в закон. В ст. 33.1 ФЗ «О гражданстве РФ» определено, в каких случаях лицо может быть признано носи-



телем русского языка. Первое условие — это успешное прохождение собеседования. Второе — если 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 очень понятно, как лица будут доказывать факт проживания своих родственников на территории, относившейся к Российской империи или СССР. Для многих это станет неразрешимой задачей, поскольку во время Второй мировой войны на оккупированных территориях многие архивы были уничтожены или утеряны.

Нужно отметить, что с точки зрения юридической техники было бы логичнее дать определение носителя русского языка в ст. 3 закона «О гражданстве РФ», в которой содержатся все основные понятия, используемые в этом нормативном правовом акте.

Кроме этого, по нашему мнению, в законе лучше было бы использовать термин «экзамен» вместо «собеседование». Представляется, что сдача экзамена является более серьезной и прозрачной процедурой, чем проведение собеседования.

Еще одно новелла, связанная с институтом гражданства. На момент написания статьи принят федеральный закон о внесении изменений в федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации [12]. В частности, ст. 6 вышеназванного закона дополнили положением о том, что гражданин РФ, имеющий также иное гражданство, вид на жительство или иной действительный документ, подтверждающий право на его постоянное проживание в иностранном государстве, обязан уведомить об этом соответствующий орган. Однако это правило не касается граждан РФ, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации. Этим законом также внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Кодекс дополнен ст. 19.8.3, в которой говорится об ответственности гражданина РФ за несвоевременное предоставление сведений или недостоверных сведений о наличии гражданства (подданства) иностранного государства, за что может быть наложен штраф в размере от пятисот до одной тысячи рублей.

Законодатель предусмотрел и уголовную ответственность за неисполнение обязанности подачи уведомления о наличии у гражданина



РФ гражданства (подданства) иностранного государства, дополнив Уголовный кодекс РФ ст. 330.2. Санкция этой статьи достаточно серьезная: штраф в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы либо иного дохода осужденного за период до одного года или обязательные работы на срок до четырехсот часов.

Ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что принятие этих изменений в законодательстве стало результатом событий на Украине и связанных с ними вопросов безопасности Российской Федерации.

По нашему мнению, здесь существует проблема с терминологией. О каком гражданстве идет речь? Из контекста статей понятно, что речь идет о любом гражданстве (или ином статусе гражданина РФ, дающем ему право проживать в иностранном государстве). В случае двойного гражданства у Российской Федерации имеется договор с иностранным государством, поэтому проблем с уведомлением друг друга о наличии у человека одновременно двух гражданств у государств не возникает. Совершенно иная ситуация, когда у гражданина РФ имеется второе гражданство страны, у которой с Российской Федерации нет договора о двойном гражданстве. Здесь в некоторых случаях действительно могут возникать проблемы, поскольку государства не обязаны уведомлять друг друга о наличии гражданства у того или иного человека.

При анализе новеллы законодательства возникает закономерный вопрос: насколько эти меры (особенно уголовная ответственность) будут способствовать обеспечению безопасности страны. Никаких серьезных аргументов о том, что именно от граждан РФ, имеющих второе гражданство (подданство), исходит угроза национальной безопасности, представлено не было. Как известно, одним из основных признаков преступления является его повышенная общественная опасность. Можно сослаться на классика уголовного права Н. Ф. Кузнецову, которая утверждала, что общественная опасность уголовно-наказуемого деяния состоит в том, что оно причиняет или создает угрозу определенного вреда общественным отношениям [13, с. 60]. Насколько непредоставление сведений о наличии иностранного гражданства у гражданина РФ принесет существенный вред общественным отношениям, непонятно. Кроме того, вопрос соразмерности какого-либо деяния и ответственности за него всегда находился под пристальным вниманием ученых. Следуя известному принципу, согласно которому свобода одного субъекта простирается до границ свободы другого субъекта, можно утверждать, что свобода государства ограничена свободой человека [14, с. 64].

По нашему мнению, стабильность общества определяется многими факторами, в том числе и стабильностью уголовного законодательства. К сожалению, до сих пор наше общество не определилось с уголовно-правовой политикой. И доказательство тому — постоянно меняющееся уголовное законодательство. Вот и сейчас непонятно, почему необходимо вводить уголовное наказание за это правонарушение, почему нельзя ограничиться административным наказанием?

Противники наличия у граждан РФ второго гражданства, как правило, в такой ситуации пытаются оправдаться гипотетической ситуа-



цией: 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», предусмотрев там 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, возникала бы необходимость уведомить об этом органы государственной власти. При такой ситуации действия властей были бы вполне объяснимы и адекватны ситуации.

Список литературы

1. *Европейская конвенция о гражданстве* от 6 ноября 1997 г. ETS №166 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. *О гражданстве* Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 31 мая 2002 г. №62-ФЗ : ред. от 20.04.2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. *Авакьян С. А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003.
4. *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2011.
5. *Соглашение* между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства от 23 дек. 1993 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. *Договор* между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сент. 1995 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. *О статусе* члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 8 мая 1994 г. №3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. *О выборах* Президента Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 10 янв. 2003 г. №19-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. *Об общих* принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 1999 г. №184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. *Конституция* Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. : с изм. на 5 февр. 2014 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. *Забродина Е.* Париж взят... URL: <http://www.rg.ru/2014/04/01/idalgo.html> (дата обращения: 01.06.2014).
12. *О внесении* изменений в статьи 6 и 30 федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 4 июня 2014 г. №142-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



13. Кузнецова Н. Ф. Преступление и преступность. М., 1969.
14. Генрих Н. В. Предмет и метод уголовно-правового регулирования: история, теория и практика. М., 2011.

Об авторе

Инга Леонидовна Ландау – канд. юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: ILandau@kantiana.ru

About the author

Dr Inga Landau, Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: ILandau@kantiana.ru