

## Правовое заключение на законопроекты о гражданстве

### ПРАВОВОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект Федерального закона № 485228-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и проект Федерального закона № 485053-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Постоянной комиссией по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Комиссия) проведена правовая экспертиза:

- проекта Федерального закона № 485228-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенного депутатом Государственной Думы А.К. Луговым и принятого Государственной Думой в первом чтении 13 мая 2014 г. (далее – законопроект А.Лугового),

- и проекта Федерального закона № 485053-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенного депутатом Государственной Думы С.В. Ивановым (далее – законопроект С.Иванова).

Целью законопроектов является возложение на граждан Российской Федерации обязанности уведомлять полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации, о приобретении ими иного гражданства, а также установление ответственности за нарушение указанного требования:

- в законопроекте А.Лугового - уголовной в виде штрафа до 200.000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо обязательными работами на срок до 400 часов,

- в законопроекте С.Иванова - административной (для граждан) в виде штрафа в размере 1.500 – 2.500 руб. и уголовной (для служащих) разных видов и размеров.

Согласно ч. 1 ст. 62 Конституции РФ гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором. Причем такой гражданин рассматривается Российской Федерацией только как россиянин за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом или международным договором (ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

Законодательство запрещает иметь иностранное гражданство государственным и муниципальным служащим, судьям, депутатам, должностным лицам ряда правоохранительных органов и некоторым другим категориям граждан. Исходя из этого, государство может возложить на эти категории граждан обязанность информировать государство о наличии у них другого гражданства в целях учета.

Институт гражданства регулируется гражданско-правовыми средствами. Уголовный закон является крайним средством государственного реагирования на наиболее грубые правонарушения.

Совершение гражданином правонарушения или преступления с использованием второго гражданства должно квалифицироваться по соответствующей статье КоАП РФ либо УК РФ в зависимости от конкретных последствий вреда. Нельзя устанавливать ни административную, ни уголовную ответственность граждан лишь за факт неуведомления ими государства о наличии другого гражданства, поскольку его наличие само по себе не может нарушать интересы государства либо содержать угрозу их нарушения.

Оба законопроекта не поясняют необходимость введения административной и уголовной ответственности за сокрытие второго гражданства ни служащими, ни гражданами - нет информации о распространенности и ссылок на исследования.

По мнению Комиссии, привлечение к уголовной ответственности может осуществляться только за совершение общественно опасных деяний, которым дается индивидуальная уголовно-правовая оценка. В рассматриваемых отношениях субъектами данной ответственности могут быть только лица, в отношении которых законом установлен запрет иметь иное гражданство, но не рядовые граждане. Это можно реализовать в рамках специального законодательства (о государственной и муниципальной службе, государственной тайне и др.). Привлечение же к уголовной (также и административной) ответственности граждан Российской Федерации, на которых законодательство не налагает ограничений, связанных с наличием иного гражданства, является мерой за пределами жесткой и ничем необоснованной.

Более того, многие граждане не знают и не могут знать о сохранении за ними прежнего гражданства, т.к. при отказе от гражданства законодательством не предусмотрена высылка заявителей решений о его прекращении. К тому же, у населения нет доступа к соответствующей ведомственной информационной базе, а в некоторых государствах решения о прекращении гражданства вообще не принимаются.

Так, при приобретении гражданства вновь образованной республики на территории бывшего СССР в порядке признания от уроженцев других республик не требовалось отказываться от прежнего гражданства, приобретенного по рождению либо другим основаниям, и решений о его прекращении не принималось.

На практике получится, что перечисленные категории граждан скрывают наличие у них другого гражданства и сообщили о себе заведомо ложные сведения, что помимо привлечения к уголовной ответственности может стать основанием отмены решений о предоставлении им российского гражданства. Судебное разрешение споров будет для граждан бесперспективным, поскольку сам закон фактически проектируется под его неизбежное и массовое нарушение.

Законопроекты не учитывают существующую международную обстановку, в т.ч. после присоединения Республики Крым к Российской Федерации.

Принятие любого из законопроектов грубо нарушит права тысяч жителей Крыма, приобретших гражданство Российской Федерации и отказавшихся от гражданства Украины, поскольку решений о прекращении последнего украинские власти, разумеется, не принимали. Тем более, что законодательство Украины не признает за своими гражданами двойного гражданства. Эти люди не могут знать, что их украинское гражданство не прекращено и не уведомят о его наличии ФМС России, за что могут быть привлечены к уголовной ответственности.

Также непонятно, как быть с детьми, за которых родители принимают решение о гражданстве либо оно предоставляется им автоматически по рождению.

Авторами законопроектов вовсе не учтены граждане Российской Федерации, проживающие за рубежом, также имеющие и иное гражданство. Не располагая информацией об изменениях в российском законодательстве, они заведомо не смогут подать уведомление в установленный срок в полномочный орган, ведающий вопросами гражданства, в законопроектах не указан сам этот орган за рубежом и порядок оповещения граждан об изменении закона.

Более того, из-за концептуальной непроработанности законопроектов и отсутствия надлежащих исследований и обоснования не указано даже приблизительно количество таких граждан, которое может составить миллионы человек.

Информация в финансово-экономическом обосновании к проектам об отсутствии дополнительных бюджетных расходов не соответствует действительности, поскольку накопление, хранение и обработка информации, обеспечение доступа к ней и защита являются сложными многостадийными процессами, требующими создания соответствующей базы данных и существенных материально-технических затрат. На отсутствие такого обоснования указывает Правительство РФ в своем официальном отзыве на законопроект С.Иванова. Более того, создание данной информационной базы за рубежом займет немало времени и потребует значительных финансовых средств.

В нарушение ч. 3 ст. 104 Конституции РФ законопроект А. Лугового, очевидно предусматривающий расходы из федерального бюджета, внесен в Государственную Думу без заключения Правительства РФ.

По мнению Комиссии, законопроекты А. Лугового и С. Иванова подлежат отклонению как устанавливающие необоснованную обязанность и ответственность, прежде всего, для рядовых граждан Российской Федерации, не относящихся к специальным субъектам. Законодательные новации по уголовной и административной ответственности за факт сокрытия иного гражданства могут быть реализованы только в рамках специального законодательного регулирования для лиц, замещающих государственные и приравненные к ним должности. При этом должна быть полностью исключена возможность привлечения к уголовной ответственности рядовых граждан за сам факт неупоминания государства о наличии у них другого гражданства.

Настоящее заключение подготовлено членами Совета Е.А. Бобровым, А.М. Верховским и специалистами Совета Л.А. Жировой, С.С. Скотниковым.

17 мая 2014 г.

Источник: [http://www.president-sovet.ru/structure/gruppa\\_po\\_migratsionnoy\\_politike/materialy/pravovoe\\_zaklyuchenie\\_na\\_zakonoproekty\\_o\\_grazhdanstve.php](http://www.president-sovet.ru/structure/gruppa_po_migratsionnoy_politike/materialy/pravovoe_zaklyuchenie_na_zakonoproekty_o_grazhdanstve.php)