

О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ

С изменениями и дополнениями,
вступающими в силу в 2014 году

- Проект федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон
«О гражданстве Российской Федерации»
- Комментарий к проекту будущих изменений

УДК 342.71
ББК 67.400.7
Д53

Дмитриев Юрий Альбертович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент Российской академии образования, доктор философии (Ph.D), почетный профессор Оксфордского университета (Великобритания). Специалист в области конституционного права, теории государства и права, политологии. Сфера научных интересов — теория власти и практика ее реализации. Автор нескольких законопроектов.

Моисеева Елена Юрьевна, юрист, специалист в сфере конституционного права России, менеджер компании «BP P.L.C.» (Лондон). Практикуется по вопросам подданства Соединенного Королевства Англии и Северной Ирландии. Сотрудник организации по содействию миграции соотечественников в Россию.

Дмитриев Ю.А., Моисеева Е.Ю.

Д53 Комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный). — М.: «Деловой двор», 2014. — 240 с.

ISBN 978-5-91550-145-3

Издание представляет собой постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации», подготовленный с учетом последних изменений как самого Закона, так и подзаконных нормативных правовых актов, направленных на его реализацию.

Книга содержит подробное толкование положений Закона, рекомендаций по его применению, а также критические замечания и предложения по совершенствованию его норм. Оценки авторов, специалистов в сфере российского гражданства, опираются на анализ более чем столетнего опыта развития этого правового института, особенно в последние 20 лет российской истории. В приложении приводится авторский комментарий к проекту будущих изменений рассматриваемого Закона, подготовленному ФМС России по поручению Правительства РФ.

Адресовано студентам, аспирантам, преподавателям права, государственным служащим, практикующим юристам, соотечественникам, возвращающимся на свою историческую Родину.

УДК 342.71
ББК 67.400.7

Содержание

Предисловие.....	3
------------------	---

**Комментарий к Федеральному закону
от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ
«О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Глава I. Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона.....	14
Статья 2. Законодательство о гражданстве Российской Федерации.....	16
Статья 3. Основные понятия	29
Статья 4. Принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации	36
Статья 5. Граждане Российской Федерации.....	42
Статья 6. Двойное гражданство	44
Статья 7. Предоставление защиты и покровительства гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами Российской Федерации	47
Статья 8. Гражданство Российской Федерации и брак.....	51
Статья 9. Гражданство детей	55
Статья 10. Документы, удостоверяющие гражданство Российской Федерации.....	58

Глава II. Приобретение гражданства Российской Федерации

Статья 11. Основания приобретения гражданства Российской Федерации	62
Статья 12. Приобретение гражданства Российской Федерации по рождению.....	64
Статья 13. Прием в гражданство Российской Федерации в общем порядке.....	69
Статья 14. Прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.	84
Статья 15. Восстановление в гражданстве Российской Федерации	94
Статья 16. Основания отклонения заявлений о приеме в гражданство.....	96
Статья 17. Выбор гражданства при изменении Государственной границы Российской Федерации.....	106

Глава III. Прекращение гражданства Российской Федерации

Статья 18.	Основания прекращения гражданства Российской Федерации	109
Статья 19.	Выход из гражданства Российской Федерации.....	111
Статья 20.	Основания для отказа в выходе из гражданства Российской Федерации..	113
Статья 21.	Выбор иного гражданства (оптация) при изменении Государственной границы Российской Федерации.....	115

Глава IV. Отмена решений по вопросам гражданства Российской Федерации

Статья 22.	Основания отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации	117
Статья 23.	Порядок отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации	120

Глава V. Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей. Гражданство недееспособных лиц

Статья 24.	Изменение гражданства ребенка при приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации его родителей.....	123
Статья 25.	Гражданство ребенка при приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации одним из его родителей.....	124
Статья 26.	Гражданство детей при усыновлении (удочерении).....	128
Статья 27.	Гражданство детей и недееспособных лиц, над которыми установлена опека или попечительство.....	133

Глава VI. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации

Статья 28.	Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации	137
Статья 29.	Полномочия Президента Российской Федерации	139
Статья 30.	Полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальных органов.....	144
Статья 31.	Полномочия федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, и дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами Российской Федерации	153

Глава VII. Производство по делам о гражданстве Российской Федерации

Статья 32. Порядок подачи заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации	158
Статья 33. Порядок оформления заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации	162
Статья 34. Взимание государственной пошлины и консульских сборов	165
Статья 35. Порядок и сроки принятия решений по вопросам гражданства Российской Федерации.....	167
Статья 36. Принятие к рассмотрению повторных заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации	171
Статья 37. Дата приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации.....	172
Статья 38. Исполнение решений по вопросам гражданства Российской Федерации	174

Глава VIII. Обжалование решений полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, и действий их должностных лиц. Разрешение споров по вопросам гражданства Российской Федерации

Статья 39. Обжалование решений по вопросам гражданства Российской Федерации.....	176
Статья 40. Обжалование действий должностных лиц полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации.....	179
Статья 41. Разрешение споров о гражданстве ребенка и недееспособного лица	181

Глава VIII.1. Урегулирование правового статуса отдельной категории лиц, находящихся на территории Российской Федерации

Статья 41.1. Предмет регулирования и сфера действия настоящей главы	183
Статья 41.1. Предмет регулирования и сфера действия настоящей главы	184
Статья 41.2. Условия и порядок признания гражданами Российской Федерации	191
Статья 41.3. Условия приема в гражданство Российской Федерации	197
Статья 41.4. Заявления о признании гражданином Российской Федерации и о приеме в гражданство Российской Федерации	199
Статья 41.5. Срок рассмотрения и принятия решений по заявлениям о признании гражданином Российской Федерации и о приеме в гражданство Российской Федерации.....	204
Статья 41.6. Полномочия территориальных органов по реализации настоящего Федерального закона.....	205

Статья 41.7. Принятие решения по заявлениям о признании гражданином Российской Федерации и о приеме в гражданство Российской Федерации. Дата приобретения гражданства Российской Федерации	210
Статья 41.8. Отмена решения о признании гражданином Российской Федерации или о приеме в гражданство Российской Федерации	211
Статья 41.9. Принятие к рассмотрению повторных заявлений о признании гражданином Российской Федерации или о приеме в гражданство Российской Федерации.....	212

Глава IX. Заключительные положения

Статья 42. Действительность документов, выданных в соответствии с ранее действовавшим законодательством о гражданстве Российской Федерации...	214
Статья 43. Порядок рассмотрения заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, принятых к рассмотрению до вступления в силу настоящего Федерального закона	214
Статья 44. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом	215
Статья 45. Вступление в силу настоящего Федерального закона	217

Приложение

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»	218
Комментарий к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»	225

КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ

от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ

«О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Закон не содержит преамбулы, поскольку его авторы исходили из двух соображений. Во-первых, преамбула не имеет юридического значения и, следовательно, не выполняет регулятивного характера для рассматриваемых общественных отношений. И, во-вторых, преамбула носит, как правило, политический характер, а авторы всячески стремились освободить содержание института гражданства от политического влияния. Хотя, как показано ниже, это удалось им не во всем.

Глава I. Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

В настоящем Федеральном Законе содержатся принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством Российской Федерации, определены основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

Итак, комментируемая статья определяет предмет регулирования рассматриваемого Закона, т. е. тот круг общественных отношений, которые составляют объект, на который воздействуют нормы права, сосредоточенные в нем. Изначально институт гражданства сформировался как составная часть конституционного права, что и отмечают некоторые авторы предшествующих комментариев¹, иными словами, в соответствии со ст. 3 Конституции России гражданство выступает как один из способов реализации народом власти, источником которой он является. Однако с развитием и усложнением общественных отношений институт гражданства превратился в межотраслевой институт, вобравший в себя, как и сам комментируемый Закон, являющийся его воплощением, нормы иных отраслей права: административного, уголовного, административно-процессуального, семейного и др.

Структурно все содержание Закона разделено на несколько составных частей (блоков), не всегда совпадающих с наименованием глав Закона, но, безусловно, имеющих относительно самостоятельный предмет регулирования:

¹ Подробнее см.: Михалева Н.А. Комментарий к Федеральному закону РФ «О гражданстве Российской Федерации». М.: Экзамен. 2003. С. 9.

принципы гражданства;
правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством;
основания, условия и порядок приобретения гражданства России;
основания, условия и порядок прекращения гражданства России.

Остановимся чуть подробнее на перечисленных блоках общественных отношений.

Так, принципы гражданства — это руководящие идеи, которые пронизывают все содержание комментируемого Закона, которым должна соответствовать каждая содержащаяся в нем норма. Схематично принципы конкретного правового института расположены между Конституцией страны и отдельными нормами Закона, реализующими предписания этих принципов. По причине периодических изменений, вносимых в действующий, в том числе — и в настоящий, Закон, отдельные его нормы могут не соответствовать общим принципам, изложенным в ст. 4 Закона (подробнее см. комментарий). На эти несоответствия авторы ниже обращают внимание читателей и предлагают возможные пути их исправления.

Правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством, — это набор конкретных приемов для определения возможностей отдельных лиц по решению вопросов гражданства. У этих приемов есть, как сказано в комментируемой статье, «связь» с гражданством, не всегда получающая свою реализацию на практике. Обращаем внимание читателей на формулу «отношения, связанные с гражданством». Эта формула приобретает реальный смысл при обращении к прежнему Закону о гражданстве 1991 г. Он открывался ст. 1 «Право на гражданство», которая включало норму: «В Российской Федерации каждый человек имеет право на гражданство». На наш взгляд, эта норма закрепляла полную свободу выбора человека в решении вопросов гражданства: право иметь любое гражданство, включая российское; право иметь гражданство иностранное, но жить на территории России; право не иметь никакого гражданства и получить статус апатрида (лица без гражданства) и даже на первоначальном этапе действия Закона иметь двойное гражданство, смысл которого изменен вступившей в силу Конституцией России 1993 г. (подробнее см. комментарий к ст. 6 Закона). Таким образом, Закон предоставляет лицу эту свободу выбора, а решение — воспользоваться ей или нет — принимает сам человек. К сожалению, комментируемый Закон не содержит понятия «право на гражданство», хотя соответствующую ему формулировку «вопросы, связанные» почему-то сохранил, хотя смысл ее в итоге оказался выхолощенным.

Подробно основания, условия и порядок приобретения гражданства раскрыты в гл. 2 Закона (подробнее см. комментарий к ст. 11–17). По большей части наступление этих отношений не зависит от самого человека, поскольку подавляющее большинство граждан России являются таковыми от рождения (подробнее см. комментарий к ст. 12 Закона), однако ни один гражданин России не может быть лишен права изменить свой статус гражданина по своей воле. А для относительно небольшой части физических лиц в гл. 2 Закона

(см. комментарий) подробно определены основания, условия и порядок приобретения российского гражданства.

В свою очередь, основания, условия и порядок прекращения гражданства России рассматриваются в гл. 3 Закона (подробнее см. комментарий к ст. 18–27). Решение этих вопросов также целиком и полностью зависит от самого человека. Никто не может быть лишен права на изменение гражданства (подробнее см. комментарий к ч. 4 ст. 4 Закона). Однако при решении этих вопросов государство должно руководствоваться принципом сокращения безгражданства, получившим закрепление еще в ст. 7 Закона о гражданстве 1991 г., который означал свободу выбора любого гражданства. К сожалению, в действующем Законе этот принцип выхолощен только до «поощрения приобретения гражданства России» (подробнее см. комментарий к ч. 6 ст. 4 Закона).

Как видим, уже в первой статье действующий Закон о гражданстве существенно проигрывает прежнему Закону, что в целом снижает привлекательность института российского гражданства для лиц, потенциально имеющих возможность его приобрести.

Статья 2. Законодательство о гражданстве Российской Федерации

Вопросы гражданства Российской Федерации регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В данной статье в порядке иерархии (убывания) юридической силы перечисляются нормативные правовые акты, составляющие систему источников правового института гражданства России. Как показано ниже, перечень этих источников подтверждает общий вывод о межотраслевом характере названного института (подробнее см. комментарий к ст. 1 Закона). Остановимся более подробно на анализе источников этого правового института.

Открывает его Конституция РФ 1993 г. Как показано в предисловии к настоящему изданию, все без исключения Конституции нашей страны в том или ином объеме уделяли внимание регулированию института отечественного гражданства. Действующая Конституция России не является исключением из этого ряда. Причем интересующие нас статьи разнесены в три главы Основного закона. Прежде всего это гл. 1 «Основы конституционного строя», ст. 6 которой устанавливает ряд основополагающих принципов гражданства России. Примечательно, что, если Конституция непосредственно закрепляет эти принципы, авторы комментируемого Закона не могли не упомянуть их также и в его тексте. Хотя, как показано ниже, содержание этих принципов менялось в зависимости от принятия очередных нормативных правовых актов, действующих в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Так, ч. 1 ст. 6 Конституции закрепила принципы единого и равного гражданства независимо от оснований его приобретения. При этом содержание данного принципа раскрыто в ч. 2 ст. 6. Основного закона. Он означает, что

каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ. Добавим, равные независимо от условий, сроков и оснований приобретения гражданства России.

А вот что касается принципа единого гражданства, то он подвергся ревизии в процессе развития правового регулирования рассматриваемых отношений. Изначально ч. 2 ст. 2 Закона о гражданстве 1991 г. предусматривала право республик в составе РФ устанавливать собственное гражданство, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 5 той же Конституции республикам присвоен одновременно статус государства. И многие Конституции республик в составе России также устанавливали статус республиканского гражданства. В связи с этим ч. 2 ст. 2 Закона о гражданстве 1991 г. устанавливала автоматический порядок приема граждан России в гражданство республики, на территории которой эти граждане постоянно или преимущественно проживали. Эта норма была дополнительной гарантией реализации политических прав граждан России на территории республик, где они проживали (например, право избирать и быть избранными в региональные органы государственной власти, а также возможность занимать назначаемые должности в этих органах). Примечательно, что обратной автоматической процедуры Закон 1991 г. не предусматривал.

На этом принципе ст. 6, имеющей приоритет над всеми остальными нормами Конституции, был построен смысл п. «в» ст. 71 Конституции, который относил к числу вопросов исключительного ведения России «гражданство в Российской Федерации». Исходя из содержания действовавшего на момент вступления в силу Конституции России 1993 г. Закона о гражданстве 1991 г. это означало признание действия наряду с гражданством России гражданства республик в ее составе. После вступления в силу комментируемого Закона, исключившего республиканское гражданство из своего текста, отдельные ученые сделали неверный, на наш взгляд, вывод о том, что этот Закон запретил признание гражданства республик в составе России¹.

Как нам представляется, это не так. Дело в том, комментируемый Закон — это федеральный акт, касающийся исключительно вопросов гражданства РФ. А решение вопроса о гражданстве республик в составе России — это в соответствии со ст. 73 Конституции России вопрос исключительного ведения республик: хотят — устанавливают, а хотят — нет. Другое дело, что органы государственной власти большинства республик не рискуют это сделать, хотя Федеральный закон, повторяюсь, прямого запрета республиканского гражданства не содержит. Однако, на наш взгляд, если Конституция ранее предоставила каким-либо субъектам (физическим или юридическим лицам) правовые возможности, ограничивать их без достаточных оснований значит нарушать общеправовой принцип свободы воли, гарантированный Основным законом, к тому же принятым путем референдума — высшей формы волеизъявления народа.

¹ См.: Михалева Н.А. Указ. соч. С. 25.

Еще два принципа гражданства закреплены в ч. 3 ст. 6 Конституции. Прежде всего это принцип запрета лишения гражданства России. Смысл его состоит в том, что гражданин ни при каком условии не может быть против его воли лишен гражданства России. Этот конституционный принцип вслед за Законом 1991 г., будем надеяться, навсегда закрыл позорную страницу в нашей истории, когда человек насильно лишался своей главной привилегии — защиты его законных прав и свобод со стороны своего государства. Благодаря этому принципу морально-этическая категория «Родина» приобрела атрибутивные качества юридического принципа защиты и покровительства своим гражданам со стороны государства, о чем подробно сказано ниже, применительно к ст. 61 Конституции.

Кроме того, ч. 3 ст. 6 Основного закона содержит принцип свободы выбора гражданства. Здесь необходимо пояснить, что у этого принципа есть две стороны. Поскольку любое гражданство — это двусторонний акт: с одной стороны, это право гражданина, как сказано в конституционной норме, его изменить. А с другой — наличие юридических возможностей, олицетворяющих суверенную волю государства, ограничить право гражданина вступить в иное гражданство. Кстати сказать, единство и борьба противоречий между этими сторонами характеризуют практически любой институт гражданства каждого государства, что показано ниже на конкретных примерах.

Итак, как отмечено выше, перечисленные нормы Конституции объединены в первую ее главу и имеют приоритет над всеми другими нормами Основного закона. Следующая его гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» также содержит ряд основополагающих норм, регламентирующих институт гражданства и объединенных в ст. 61–63.

Статья 61, как сказано выше, более подробно раскрывает понятие «покровительство государства» применительно к Российской Федерации. Составной частью той позорной страницы в истории нашей страны, связанной с лишением гражданства России (СССР), был институт высылки. Суть его состояла в том, что в те периоды истории, когда государство не применяло по отношению к тем или иным своим гражданам репрессивные меры внутри страны, оно совершало не менее позорный акт — высылку из страны неугодных граждан. Это проявилось в 1920-е гг., во времена большевизма, когда из оппозиционных к его режиму представителей гуманитарных специальностей формировались так называемые философские пароходы, отправлявшиеся в соседнюю Турцию. Это происходило во времена и Н.С. Хрущева, и Л.И. Брежнева, когда в Израиль, США и другие страны высылали так называемых инакомыслящих деятелей культуры и искусства. Только М.С. Горбачев положил конец этой практике. Однако, чтобы придать этому решению необратимый характер, авторы Конституции в ч. 1 ст. 61 Основного закона закрепили его юридический смысл. Справедливости ради необходимо отметить, что институт высылки был присущ не только нашей стране, а следовательно, подобные запрещающие его нормы присутствуют в содержании многих институтов гражданства зарубежных стран.

Другое дело — институт выдачи. Он применяется в исключительных случаях отдельными государствами в отношении лиц, совершивших в другой стране преступление, уголовно наказуемое в стране, откуда их в связи с этим выдают. Так, согласно правилам, закрепленным ч. 1 ст. 61 Конституции, гражданин России не может быть выдан другому государству. Это вовсе не означает, что преступник избежит наказания за преступление, совершенное в другой стране. Однако за это он будет судим в России и понесет наказание, установленное законами нашей страны.

Если ч. 1 ст. 61 Конституции России гарантирует защиту и покровительство своим гражданам внутри страны, то ч. 2 той же статьи гарантирует эту защиту и покровительство для граждан нашей страны, оказываемое за ее пределами. Данная норма не конкретизирует формы и методы этой защиты. Однако в соответствии с ч. 2 ст. 80 Президент России выступает гарантом прав и свобод человека и гражданина. Это означает, что он вправе поручить любому органу государственной власти осуществить эту защиту адекватными методами, соответствующими тяжести допущенного в отношении гражданина России правонарушения. Объективности ради следует отметить, что покровительство со стороны России своим гражданам, чьи права нарушены за рубежом, проявляется менее эффективно, чем в СССР. Однако и число граждан России, находящихся за ее пределами, неизмеримо возросло.

Острым для нашей страны остается вопрос двойного гражданства, урегулированный ст. 62 Конституции России. Дело в том, что необходимо различать институты двойного гражданства и полигражданства (многогражданства). Многогражданство возникает в случае наличия у одного человека помимо российского гражданства иных государств. Их число не ограничивается Законом, за исключением защиты интересов государственной тайны, безопасности и государственной службы. Во всех других случаях наличие иного гражданства определяется только соображениями практической целесообразности: ведение бизнеса в других странах, наличие зарубежной недвижимости, родственников — иностранных граждан и иными практическими соображениями. Однако в этом случае Россия признает таких физических лиц только гражданами России и не признает их гражданами других государств. А те государства, в свою очередь, признают их своими гражданами, но не признают гражданами России.

Что же касается лиц, обладающих двойным гражданством, то Россия наряду с государствами второго гражданства одновременно признает их гражданами обоих государств. Количество лиц, имеющих двойное гражданство, неизмеримо меньше, чем лиц, имеющих многогражданство, поскольку для приобретения второго гражданства в этом случае мало только личного желания самого гражданина России. Необходимо также соблюдение ряда юридических условий, по-разному закрепленных законодательно. В Законе о гражданстве 1991 г. основанием для приобретения двойного гражданства был объявлен только международный договор. А в ч. 1 ст. 62 Конституции России и

ст. 6 комментируемого Закона к этому добавилось еще одно условие — федеральный закон.

Так, если по Закону 1991 г. отдельные граждане России приобрели второе гражданство на основании международного договора и с разрешения Президента страны, то в соответствии с комментируемым Законом Президент России фактически никому не предоставил права на второе гражданство (подробнее см. комментарий к ст. 29 Закона), хотя в соответствии с п. «а» ст. 89 Конституции он теоретически имеет на это право. Правда, необходимо отметить, что международные договоры, дающие право на второе гражданство, были заключены Россией только с отдельными государствами СНГ и Израилем. На сегодняшний день действует только торговое соглашение с Израилем. Однако нельзя исключать в будущем заключения таких договоров. Поэтому полностью исключать возможность легального (с разрешения Президента) приобретения второго гражданства для граждан России нельзя. Однако комментируемый Закон не предоставляет им такой возможности (подробнее см. комментарий к ст. 6 Закона).

Завершая анализ норм Конституции России, регламентирующих институт гражданства, обратимся к содержанию гл. 4 и укажем п. «а» ст. 89, возлагающий на Президента обязанности решения вопросов гражданства. Необходимо отметить, что отправление этого полномочия относится к числу традиционных для главы государства. Как отмечено в предисловии, ранее эту функцию выполнял Президиум Верховного Совета СССР (РСФСР) или Президиум ЦИК, считавшиеся коллективными главами государства. С юридическим обретением Россией традиционного для цивилизованной страны института главы государства эта функция перешла к нему. Более подробно полномочия Президента в этой области описаны в настоящем Законе (подробнее см. комментарий к ст. 29), поэтому не будем подробно останавливаться на них в данном разделе работы. Отметим только, что приведенная формулировка нормы Основного закона позволяет «доставить» этот институт в любом объеме нормами текущего законодательства (подробнее см. ниже комментарий к рассматриваемой статье Закона).

Следующим источником законодательства о гражданстве выступают международные договоры РФ, которые в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются частью правовой системы страны, однако имеют юридический приоритет перед нормами национального законодательства.

В этот список вошло немалое количество нормативных правовых актов, которые могут быть разделены на группы: международные нормативные акты универсального характера; акты, регламентирующие права отдельных социально незащищенных категорий граждан (детей, женщин, инвалидов и др.), и региональные акты, в данном случае речь идет об акте Совета Европы и СНГ. При этом приоритет в первой группе этого списка по праву принадлежит Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. Статья 13 этого акта запрещает изгнание человека из своей страны, закрепляет право

каждого покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Также в ней прямо закреплена норма о том, что каждый человек имеет право на гражданство, не может быть произвольно лишен его или права изменить свое гражданство¹. Этот акт стал правовой основой для дальнейшего международно-правового регулирования вопросов гражданства иными рассмотренными ниже международными нормативными правовыми актами. Так, ст. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. декларирует право народов на самоопределение² (включая национальное гражданство. — Ю.Д., а ст. 16 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. уже гарантирует право каждого человека, где бы он ни находился, право на признание его правосубъектности³, неотъемлемой составной частью которой, на наш взгляд, является его гражданство по рождению, свободному выбору или приобретению).

Переходя к перечислению международных нормативных актов второй группы, регламентирующих права отдельных категорий граждан и являющихся источниками законодательства о гражданстве РФ, необходимо назвать Конвенцию о гражданстве замужней женщины от 29 января 1957 г., которая не только сломала сложившийся в мире стереотип поведения, заключавшийся в том, что замужняя женщина всегда следует гражданству своего мужа, но и в ст. 1 провозгласила, что заключение или расторжение брака, а также перемена гражданства мужем не будут отражаться автоматически на гражданстве жены⁴. А ст. 3 этого акта добавила, что «иностранка, состоящая замужем за кем-либо из граждан договаривающихся государств (включая Россию. — Ю.Д.), может приобрести гражданство своего мужа в упрощенном порядке натурализации». Хотя, как отмечено выше (подробнее см. предисловие), Законы, комментируемый и предшествующий, избегают по названным причинам термина «натурализация», этот принцип отражен в рассматриваемом Законе (подробнее см. комментарий к ч. 2 ст. 14).

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г. пошла дальше и в ст. 16 установила одинаковые права мужчины и женщины не только на вступление в брак, но и на пребывание в нем⁵, отраженные в российском законодательстве о гражданстве (подробнее см. ч. 1 ст. 8 Закона).

Особенно бережно международное законодательство защищает права ребенка. Неслучайно, ст. 8 Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989г. — единственный из перечисленных актов, прямо указывающий на необходимость защищать права ребенка на сохранение своей индивидуальности,

¹ См.: Международные акты о правах человека: сб. документов // сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М.: Норма-Инфра.М. 2008. С. 39, 43.

² См.: Там же. С. 44.

³ См.: Там же. С. 58.

⁴ См.: Там же. С. 410.

⁵ См.: Там же. С. 251.

включая гражданство¹. Эта норма получила отражение и в комментируемом Законе: ч. 3 ст. 8 содержит прямой запрет на получение ребенком статуса лица без гражданства (подробнее см. комментарий).

Несколько особняком в этом списке международных нормативных правовых актов стоят акты, регламентирующие специальные вопросы гражданства. К ним относятся:

1) Конвенция о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г., определяющая упрощенный порядок приобретения гражданства по рождению, в силу закона и по ходатайству лицами, рискующими приобрести статус «безгражданства»². Статья 2 этой Конвенции вводит в международно-правовой оборот термин «найденный», в российском Законе о гражданстве 1991 г. уточненный в формуле «ребенок, находящийся на территории Российской Федерации, оба родителя которого неизвестны». Одна из российских ученых, к сожалению, недавно ушедшая из жизни, профессор Е.И. Козлова, утверждала, что такой ребенок признается гражданином России в соответствии с действием принципа «права почвы»³. При всем уважении к столь авторитетному мнению не могу согласиться с ним. Принцип «права почвы» действует в иной правовой семье американского права, а в континентальной семье, к которой принадлежит и Россия, действует иной принцип «права крови». А гражданство ребенка в этом случае определяется в соответствии с международной Конвенцией 1954 г. (подробнее см. комментарий к ч. 2 ст. 12 Закона);

2) Конвенция о статусе апатридов от 26 апреля 1954 г. Согласно Конвенции под термином «апатрид» подразумевается лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его (государства. — Ю.Д.) закона⁴. Статья 32 этой Конвенции наряду с защитой прав апатрида тем не менее призывает договаривающиеся государства облегчать их ассимиляцию и натурализацию, исходя из того что апатрид — лицо менее защищенное в правовом отношении по сравнению с гражданином. Данное правило закреплено и в действующем Законе о гражданстве, но применяется с соблюдением ряда условий (подробнее см. комментарий к ст. 14);

3) Конвенция о статусе беженцев от 14 декабря 1950 г. прямого отношения к решению вопросов гражданства не имеет, но исходит из того, что государство, гражданство которого имеет иностранный гражданин, не смогло защитить его права, что и вызвало приобретение им нового статуса. В силу ст. 12 Конвенции «личный статус беженца определяется законами страны его domicilio (постоянного места жительства. — Ю.Д.) или, если такового не имеется, законами страны его проживания»⁵.

¹ См.: Там же. С. 308.

² См.: Там же. С. 414.

³ См.: Государственное право Российской Федерации/под ред. О.Е. Кутафина. М.: Юридическая литература. 1996. С. 180.

⁴ См.: Международные акты о правах человека: сб. документов // сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М.: Норма-Инфра.М. 2008. С. 421.

⁵ См.: Там же. С. 436.

Завершают эту группу источников законодательства о гражданстве региональные международные нормативные правовые акты — это акты Совета Европы и СНГ. В нее также входит значительное число актов, так или иначе имеющих отношение в вопросам гражданства:

1) Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Сама Конвенция не делит людей на имеющих то или иное гражданство или нет¹. Зато Протоколы к ней так или иначе касаются рассматриваемых нами общественных отношений. В частности, ст. 3 Протокола № 4 от 16 сентября 1963 г. запрещает высылку граждан с территории государства, гражданином которого он является², а ст. 1 Протокола № 7 от 22 ноября 1984 г. запрещает высылку «иностранца, на законных основаниях проживающего на территории какого-либо государства,... иначе как во исполнение решения принятого в соответствии с законом»³;

2) Европейская конвенция о выдаче от 13 декабря 1957 г. определила перечень преступлений, за совершения которых виновные лица из числа иностранцев подлежат выдаче, а также порядок их выдачи. Однако ст. 6 Конвенции предоставляет договаривающимся сторонам право отказать заинтересованной стороне в выдаче собственных граждан, оставляя за ними право самостоятельно решить вопрос о возбуждении уголовного дела в отношении подозреваемого лица на основании документов, предоставленных иной заинтересованной стороной⁴;

3) Статья 24 Конвенции СНГ о правах и основных свободах от 26 мая 1995 г. гарантирует каждому право на гражданство и запрещает произвольно лишать человека своего гражданства или права его изменить⁵.

Надо честно признать, что СНГ — это весьма аморфное, неэффективное образование, поэтому в его рамках куда большую роль играют двусторонние, в крайнем случае — трех-, четырехсторонние соглашения, заключенные между государствами-участниками. В частности, вопросов гражданства касается Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 26 января 2006 г. «Об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств — участников Союзного государства»⁶. Из самого названия этого акта видно, что речь идет о равенстве правовых статусов граждан России и Белоруссии на территориях названных государств. Следующим документом в вялотекущем процессе создания Союзного государства Беларуси и России стал проект Конституции Союзного государства, который предусмотрел возможность создания института союзного гражданства, которое дает равные права (п. 4 ст. 6 Проекта) его обладателям — гражданам этих

¹ См.: Там же. С. 539–551.

² См.: Там же. С. 554.

³ См.: Там же. С. 557.

⁴ См.: Там же. С. 590.

⁵ См.: Там же. С. 716.

⁶ Вступило в силу 3 февраля 2009 г. // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1371.

государств на всей территории Союзного государства¹. Речь в данном случае не идет о двойном гражданстве (подробнее см. комментарий к ст. 6 Закона). Видимо, этот Проект так и останется проектом, поскольку трудно представить себе равенство прав российских граждан на территории Белоруссии, которая просто станет жертвой невольного аншлюса (захвата) соседним многократно более мощным государством, однако сам факт попытки создания такого «наднационального гражданства», похожего на гражданство СССР, представляется примечательным.

Между отдельными государствами — членами СНГ заключались международные договоры, регламентирующие отдельные вопросы гражданства. Например, Соглашение от 26 февраля 1999 г. между Республиками Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства. В упрощенном (регистрационном) порядке гражданство одного из государств — участников Соглашения предоставлялось в случае соблюдения одного из условий:

а) если заявитель прежде состоял в гражданстве Белорусской ССР, Казахской ССР, Киргизской ССР или РСФСР и одновременно в гражданстве бывшего СССР, родился или проживал на территории стороны приобретаемого гражданства до 21 декабря 1991 г. При этом заявитель до момента обращения должен был проживать на территории одного из указанных государств и не выезжать на постоянное жительство (не иметь постоянной регистрации) в третью страну;

б) при наличии у заявителя хотя бы одного постоянно проживающего на территории стороны приобретаемого гражданства и являющегося ее гражданином близкого родственника: супруга (супруги), одного из родителей (усыновителей), ребенка (в том числе усыновленного), сестры, брата, деда или бабушки, внука или внучки².

Анализ практики применения Соглашения свидетельствует, что в основном им воспользовалось население самого бедного из перечисленных государств — Кыргызстана. Всего гражданство РФ по этому Соглашению за время его действия приобрело 300 тыс. граждан Кыргызстана (из них: 60% — кыргызы, 20% — узбеки, 20% — русские), при этом большинство из них не утратило гражданство Кыргызстана.

Однако к сегодняшнему дню количество лиц, отвечавших указанным выше требованиям, существенно поубавилось, а экономический потенциал России существенно вырос, в связи с этим возросла и привлекательность приобретения российского гражданства, скажем, для кыргызов. Поэтому Соглашение официально не денонсировано, однако фактическое его исполнение значительно затруднено российской стороной, поскольку, по ее мнению, утратило свою актуальность.

¹ Национальные интересы. 2001. № 2–3.

² Ратифицировано Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 18-ФЗ. Начало действия — 4 ноября 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 139.

Самую большую по числу актов группу источников законодательства института гражданства составляют нормативные правовые акты текущего российского законодательства. По юридической силе первое место в ней занимают федеральные законы, прежде всего сам комментируемый Федеральный закон¹. За время его действия в него внесены 10 изменений, и это не предел. Такая ситуация лишней раз подтверждает сделанный выше вывод о политическом характере этого института и о несовершенстве его правового регулирования. Более подробно характеристика этого источника изложена в предлагаемом комментарии.

Кроме того, нормативным правовым актом, регламентирующим исключительно вопросы гражданства, выступает Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (с изм. от 23 июля 2010 г. № 179-ФЗ) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»². Этот Закон продолжает политику, проводимую еще СССР, в отношении граждан, «находящихся в иммиграции», большинство из которых уже не были врагами Советской власти и выступали проводниками российской культуры, искусства, языка на Западе. Действующий Закон осуществляет поддержку этих граждан (а иногда и не граждан) в части обеспечения и защиты их личных, политических и социально-экономических прав, сохранения языка, культуры, самобытности народов России. Однако сам этот Закон имеет откровенно политический характер, поэтому проведение наиболее эффективной политики в отношении лиц, исторически связанных с нашей страной, юридически перенесена непосредственно в комментируемый Закон (подробнее см., напр., комментарий к ст. 15 Закона).

Следующим предметным источником законодательства о гражданстве выступает Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (с изм. от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³. В отличие от собственно российских граждан этот акт определяет правовой статус граждан иностранных, но построен по принципу от противного: «можно все, что не запрещено законом». Иными словами, он регулирует две большие группы общественных отношений: те действия (бездействие), которые запрещено совершать иностранным гражданам в отличие от граждан российских, и те действия, которые обязаны совершать ино-

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; 2003. № 46. Ст. 4447; 2004. № 45. Ст. 4377; 2006. № 2. Ст. 170; № 31. Ст. 3420; 2007. № 49. Ст. 6057; № 50. Ст. 6241; 2008. № 40. Ст. 4498; 2009. № 1. Ст. 9; № 26. Ст. 3125; 2012. № 47. Ст. 6393; 2013. № 27. Ст. 3461.

² См.: Там же. 1999. № 22. Ст. 2670; 2002. № 22. Ст. 2031; 2004. № 35. Ст. 3607; 2006. № 1. Ст. 10; № 31. Ст. 3420; 2008. № 30. Ст. 3616; 2009. № 30. Ст. 3740; 2010. № 30. Ст. 4010.

³ См.: Там же. 2002. № 30. Ст. 3032; 2003. № 46. Ст. 4437; 2006. № 30. Ст. 3286; 2007. № 1. Ст. 21; № 2. Ст. 361; № 49. Ст. 6071; 2008. № 19. Ст. 2094; № 30. Ст. 3616; 2009. № 19. Ст. 2283; № 26. Ст. 3125; 2010. № 21. Ст. 2524; № 31. Ст. 4196; № 40. Ст. 4969; № 52. Ст. 7000; 2011. № 1. Ст. 50; № 13. Ст. 1689; № 17. Ст. 2321; № 27. Ст. 3880; № 49. Ст. 7043, 7061; 2012. № 31. Ст. 4322; № 47. Ст. 6396, 6397; № 53 (ч. 1). Ст. 7645; 2013. № 19. Ст. 2309; № 27. Ст. 3461; № 30. Ст. 4036, 4037, 4057.

странные граждане, законно находящиеся на территории России (например, регистрацию). Рассматриваемый Закон вводит три режима пребывания иностранцев на территории России и наделяет их соответствующими необходимыми правами и возлагает на них обязанности:

режим временного пребывания на территории России (как правило, туризм);

режим временного проживания на территории России (учеба, работа, лечение и др.);

режим постоянного проживания (состояние в браке, политическом убежище и др.).

Этот Закон регулирует также порядок оформления приглашений на въезд в Россию, регистрацию, порядок передвижения, взаимоотношений с российскими органами публичной власти, избирательные права (отдельных категорий иностранцев), трудовые отношения, запрет публичной службы и призывной службы в армии и другие отношения.

Предметным источником законодательства института гражданства является также Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (с изм. от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», устанавливающий различные правовые режимы въезда и выезда из России для российских граждан и иностранцев¹. При этом россияне согласно Конституции (ч. 2 ст. 27) имеют право беспрепятственно возвращаться в свою страну.

Еще два Федеральных закона, имеющих прямое отношение в регламентации вопросов гражданства и в силу этого являющихся источниками законодательства о гражданстве: «О беженцах» (в ред. от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ, с изм. от 30 декабря 2012 г. № 322-ФЗ)² и «О вынужденных переселенцах» (в ред. от 20 декабря 1995 г., с изм. от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ)³. Помимо определения статуса этих категорий физических лиц в сравнении со статусом граждан России названные Законы также регулируют вопросы приема в гражданство России этих категорий граждан.

В перечень источников законодательства о гражданстве, лишней раз подтверждающих комплексный характер этого правового института, входят нормативные правовые акты, своим основным предметом правового регулирования объявляющие иные общественные отношения, где вопросы гражданства выполняют роль условия их реализации. Так, ч. 3 ст. 156 Семейного кодекса РФ (СК РФ) от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (с изм. от 30 ноября 2011 г. № 363-ФЗ)⁴ регулирует правила заключения брака на территории РФ лицом, имеющим иное (иные) гражданство помимо российского.

¹ См.: Там же. 1996. № 34. Ст. 4029; 2003. № 2. Ст. 159; 2007. № 1. Ст. 29; 2008. № 19. Ст. 2094; 2011. № 1. Ст. 29; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7646.

² См.: Там же. 1997. № 26. Ст. 2956; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 5797, 7647; 2013. № 30. Ст. 4057.

³ См.: Там же. 1995. № 52. Ст. 5110; 2011. № 27. Ст. 3880.

⁴ См.: Там же. 1996. № 1. Ст. 16; 2011. № 49. Ст. 7041.

Статья 15 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ устанавливает особый режим участков земли, находящихся в приграничных территориях в зависимости от наличия у их собственника гражданства России¹. Согласно п. 3 ч. 5 ст. 84 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан» гражданам иностранных государств, а также лицам без гражданства оказание медицинских услуг на территории РФ производится только на платной основе². Статья 78 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает специальный порядок обучения иностранных граждан в российских образовательных учреждениях³ и т.д.

Однако наиболее многочисленную группу источников института гражданства составляют подзаконные нормативные правовые акты:

Положение о комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1318⁴. Комиссия по вопросам гражданства является совещательным консультативным органом при Президенте России, обеспечивающим реализацию его конституционных полномочий (п. «а» ст. 89 Основного закона) по решению вопросов гражданства и предоставления политического убежища (подробнее см. комментарий к ст. 29 Закона). О значении этой Комиссии говорит тот факт, что это одно из трех образований подобного рода, содействующих Президенту России в осуществлении конституционных полномочий главы государства, не входящих в структуру Администрации Президента и непосредственно подчиненных ему: это Комиссия по наградам, помилованию и гражданству. В прежние годы Комиссию возглавлял независимый руководитель — академик РАН О.Е. Кутафин, сейчас ее председатель — помощник Президента России Е.М. Школов⁵;

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ, утвержденное Указом Президента России от 14 ноября 2002 г. № 1325 (с изм. от 29 декабря 2012 г. № 1719)⁶. Оно устанавливает порядок рассмотрения заявлений по вопросам гражданства России, принятия и отмены решений по этим вопросам. В приложении к нему приведены 7 форм заявлений по вопросам гражданства (подробнее см. комментарий к ст. 32–33).

Положение о Федеральной миграционной службе России, утвержденное Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 (с изм. от 11 марта 2012 г. № 291)⁷. Федеральная миграционная служба РФ (ФМС России) — основной государственный орган, решающий вопросы гражданства. Этим Положением определены функции, задачи и полномочия ФМС России (подробнее см. комментарий к ст. 30 Закона).

¹ См.: Там же. 2001. № 44. Ст. 4147.

² См.: Там же. 2011. № 48. Ст. 6724.

³ См.: Там же. 2012. № 51 (ч. 1). Ст. 7598.

⁴ См.: Там же. 2002. № 46. Ст. 4570.

⁵ См.: Там же. 2011. № 41. Ст. 5580.

⁶ См.: Там же. 2002. № 46. Ст. 4571; 2012. № 53. Ст. 7869.

⁷ См.: Там же. 2004. № 30. Ст. 3150; 2012. № 12. Ст. 1387.

В свою очередь, приказом ФМС России от 19 марта 2008 г. № 64, также являющимся источником законодательства о гражданстве, утвержден Административный регламент исполнения ФМС России государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве РФ¹. Этот акт определяет порядок исполнения государственной функции по определению наличия гражданства, приобретению или прекращению гражданства России, порядку принятия решений в этой области, ведению учета лиц, изменивших гражданство, а также требования к порядку исполнения названной государственной функции органами ФМС России на местах.

В ряду источников законодательства о гражданстве также следует указать приказы:

МИД России от 10 июля 2012 г. № 22434 «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»², который определяет порядок решения вопросов гражданства за пределами РФ (подробнее см. комментарий к ст. 31 Закона);

ФМС России от 7 декабря 2009 г. № 339, которым утвержден Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»³. Большинство граждан нашей страны даже не задумывается на тему о том, гражданами какой страны они являются и тем более не стремятся изменить свое гражданство. Зато замену внутренних паспортов России они производят в своей жизни неоднократно. Исполнению этой функции государства внутри страны и посвящен этот акт;

МИД России от 28 июня 2012 г. № 10303, которым утвержден Административный регламент исполнения государственной функции по оформлению и выдаче паспорта, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, по которому осуществляется выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию»⁴. Это акт регламентирует функцию по выдаче и учету заграничных паспортов России. Этот документ имеет значительно меньше россиян — около 7%. Однако их замена осуществляется гораздо чаще — через каждые 10 лет.

Необходимо отметить, что безусловным достоинством административных регламентов является то, что все функции органов государства, права и обязанности граждан в связи с их осуществлением сведены в единый нормативный акт. Их принятие фактически означает, что заинтересованный орган сам определяет порядок своей деятельности, т. е. действует в своих инте-

¹ См.: Российская газета. 2008. № 82.

² См.: Там же. 2012. № 197.

³ См.: Там же. 2010. № 46.

⁴ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 9.

ресах. Однако иной порядок юридического решения этих вопросов пока никем не разработан.

В заключение отметим, что комментарий ст. 2 Закона дает общее представление о совокупности нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы гражданства РФ, не претендуя на полноту и исчерпывающий характер.

Статья 3. Основные понятия

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

гражданство Российской Федерации — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей;

Комментируемая статья имеет ключевое значение для всего Закона, поскольку дает определения общеупотребительных слов, раскрывая их значение не на бытовом, а на нормативно-прикладном, понятийном уровне. Особенность юридического языка (языка на котором изложен нормативный правовой акт) в том, что он не допускает двусмысленностей и многозначного толкования однозначных понятий. Как говорили древние: «Определите термины, — и вы избавите себя от большого количества споров». Вместе с тем, во-первых, в статье разъясняются далеко не все специальные термины, используемые в Законе. Во-вторых, ее определения не так полны и однозначны, как это кажется на первый взгляд.

Начнем с понятия «гражданство Российской Федерации». В науке конституционного (государственного) права уже много лет идет спор между двумя определениями этой связи: только как чисто правовой или политико-правовой. Различие между этими подходами состоит в определении глубины проникновения политической воли государства в регулирование правовых отношений гражданства. С одной стороны, гражданство — это «принадлежность» лица к определенному государству, порождающая набор прежде всего политических прав и свобод, атрибутивно связанных с гражданством. С другой — это привилегия физического лица, находящаяся под постоянной заботой, патронатом и защитой определенного государства. В конечном счете суть спора состоит в определении, что выше: человек, его права и свободы или государство с его политическими, военными, национальными или иными интересами.

С формально-юридической точки зрения согласно ст. 2 Конституции человек, его права и свободы являются высшей ценностью, что означает верховенство интересов человека и превращение гражданства в правовую связь. Вместе с тем повседневная практика, сравнение комментируемого Закона, а особенно практика его применения, с предшествующим Законом 1992 г. свидетельствуют о приоритете политической воли над общечеловеческими ценностями. Вот в таком единстве и борьбе противоположностей и развивается в

нашей стране институт гражданства. Необходимо отметить, что это состояние присуще институту гражданства не только России, но и других государств, особенно принадлежащих к категории молодой неустойчивой демократии. Поэтому для разрешения этого спора будем исходить из формулы, предложенной авторами Закона, о «правовой связи» лица с Российской Федерацией. Тем более что такое определение дает нам возможность критиковать те положения Закона, где политические начала превалируют над правовыми.

Следующим признаком определения российского гражданства является его «устойчивость». Это означает, что большинство граждан нашей страны рождается, живет и умирает в одном — российском гражданстве. И если считать, что распад СССР в 1991 г. — это последнее серьезное политической потрясение для нашего народа, то такое состояние относительной политической стабильности является основой для устойчивости гражданства. Однако право именно потому считается универсальным способом регулирования отношений между людьми в цивилизованном обществе, потому что оно обязано предусмотреть любые, самые невероятные сценарии регулирования развития общественных отношений, в том числе изменение состояния гражданства отдельных лиц.

Последнее замечание создает необходимость дать оценку гражданству с точки зрения теории права. Итак, гражданство — это правовое состояние, которое, в свою очередь, означает пребывание лица в положении, не зависящем от его воли. Таких состояний в природе относительно немного: гражданство, национальная принадлежность, социальное происхождение и др. Применительно к гражданству рождение человека, скажем, гражданином РФ не зависит от его воли или желания. Он рождается в этом состоянии, и только наступление совершеннолетия или проявление воли его законных представителей может изменить это состояние. В свою очередь, правовое состояние, выражающееся в пребывании в гражданстве, является одной из правовых гарантий устойчивости этих отношений.

И, наконец, характеристика этих правоотношений сводится к определению их содержания: «выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей», как и любое двустороннее правоотношение. А гражданство, даже несмотря на свою стабильность, является двусторонним правоотношением, порождает права одной стороны правоотношения и корреспондируемые им обязанности другой их стороны, и наоборот. Поясним на конкретном примере применительно к отношениям гражданства. Обязанность государства по защите своего гражданина в любом месте, где бы он ни находился, порождает право гражданина рассчитывать и даже требовать от государства этого покровительства и защиты. В свою очередь, государство, обеспечивающее своему гражданину эту защиту, вправе требовать от своих граждан добросовестной уплаты налогов, защиты своей Родины, воздержания от совершения действий, направленных против него.

С учетом изложенных дополнений к приведенному выше определению мы и будем пользоваться определением российского гражданства в дальнейшем.

Состояние лица в ином гражданстве (подданстве) означает наличие у этого лица доказательств состояния в нем. Наиболее распространенное доказательство — это паспорт иностранного государства, удостоверяющий личность его владельца. По действующему российскому законодательству бремя доказывания наличия иного гражданства лежит на заинтересованном лице, т. е. иностранном гражданине. Однако из этого правила есть исключение. Некоторые категории российских граждан не имеют права иметь иностранное гражданство (подданство). Речь идет о государственных служащих, депутатах, Президенте. Эти лица при избрании (назначении) на должность обязаны сообщить о наличии у них иного гражданства (подданства). Это связано с допуском к вопросам государственной и иной охраняемой законом тайны. Юридически наличие этого гражданства не является основанием для недопуска к предполагаемой должности, но означает ряд ограничений для исполнения обязанностей по ней, в частности недопуск к вопросам государственной тайны. В этом случае у заинтересованного лица возникает соблазн скрыть наличие у него иностранного гражданства (подданства). В этом случае бремя доказывания этого факта ложится на уполномоченные органы исполнительной власти. Но это крайности, не имеющие большого числа участников.

По общему правилу различие между гражданином России и гражданином иностранного государства лежит в их правовом статусе. Иностранному гражданину не обладает на территории России политическими правами и не несет некоторые обязанности: по уплате части налогов, службе в Вооруженных силах по призыву, по праву иметь в собственности земельный участок в приграничной зоне и др. В отношении защиты его прав, свобод и законных интересов вопрос решается следующим образом. Все лица независимо от наличия или отсутствия у них любого гражданства (подданства) в равной степени пользуются защитой на территории РФ при условии законного нахождения на ней. А вот при условии нахождения за пределами российской территории защитой и покровительством пользуются только российские граждане, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами (напр., защита мирного населения в условиях военных конфликтов).

Вместе с тем необходимо отметить, что Российская Федерация предпринимает усилия для постепенного сближения двух этих правовых статусов и расширения прав и обязанностей иностранных граждан, которыми они обладают в случае законного нахождения на территории России.

двойное гражданство — наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства;

В данном случае имеет место подмена понятий, требующая более детального разъяснения. Существуют, по меньшей мере, три возможных основания