

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

Ю.А. Дмитриев, Е.Ю. Моисеева.
КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
“О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ” (Постатейный).
М.: “Деловой двор”, 2014. 240 с.

Вышел в свет Комментарий к Федеральному закону “О гражданстве Российской Федерации”, подготовленный доктором юрид. наук, проф., заслуженным деятелем науки РФ, чл.-корр. РАО, доктором философии (Ph.D), почетным профессором Оксфордского университета (Великобритания) Ю.А. Дмитриевым, известным специалистом в области конституционного права, теории государства и права, политологии, теории власти и практики ее реализации, автором нескольких законопроектов, и Е.Ю. Моисеевой – юристом, специалистом в сфере конституционного права России и вопросах гражданства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, менеджером компании “BP P.L.C.” (Лондон), сотрудником организации по содействию миграции соотечественников в Россию. В Комментарий учтены последние изменения в законодательстве, что в значительной мере определило его высокое качество.

В частности, отмечено, что важнейшие принципы российского гражданства закреплены в ст. 6 Конституции РФ. Они предполагают, что каждый гражданин России обладает всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ, независимо от условий, сроков и оснований приобретения гражданства России. Это также принципы запрета лишения российского гражданства и свободы выбора гражданства.

Авторы подчеркивают, что в соответствии со ст. 73 Конституции РФ решение вопроса о гражданстве республик в составе России относится к исключительному ведению этих республик. Эта принципиальная позиция обусловлена и тем, что комментируемый Закон не содержит прямого запрета республиканского гражданства. Отсутствие в его тексте упоминания о таком гражданстве не означает его запрета.

В комментарии к ст. 3 Закона обстоятельно рассмотрены понятие “гражданство Российской Федерации” и его основные признаки. На основании чего гражданство верно определено как правовое состояние, означающее пребывание физического лица в положении, не зависящем от его воли. Такое состояние есть одна из правовых гарантий его устойчивости. Следует, однако, отметить, что существуют и иные трактовки понятия “гражданство”¹.

Ю.А. Дмитриев и Е.Ю. Моисеева считают, что применительно к ст. 4 Закона недопустимость дискриминации по различным основаниям является основополагающим принципом правового статуса гражданина, получившим широкое распространение в международных актах. Они также обстоятельно рассматривают и комментируют иные принципы гражданства Российской Федерации, перечисленные в данной статье Закона.

Авторы обращают внимание на то, что приобретение статуса гражданина России может быть связано как с фактом рождения человека, так и с результатом приема его в гражданство, восстановления в гражданстве, с иными основаниями, предусмотренными комментируемым Законом либо международным договором Российской Федерации (ст. 5, 6).

В комментарии к ст. 7 подчеркнуто, что Закон сохранил норму о защите и покровительстве Российской Федерации своих граждан за рубежом. Это положение имеет конституционный характер, поскольку закреплено в ст. 61 Конституции РФ. Оно отражает цель и смысл гражданства. Поэтому будет правильно включить данное положение в перечень принципов гражданства (ст. 4). Российская Федерация оказывает своим гражданам защиту и покровительство в соответствии с нормами международного права по дипломатическим каналам с целью обеспечения или восстановления прав и законных интересов, нарушенных иностранным государством, его юридическими или физическими лицами.

На высоком теоретическом уровне прокомментирована и ст. 9 Закона, из чего следует, что ребенок как объект заботы и правовой защиты имеет особый правовой статус. Поэтому, например, изменение гражданства его родителей не влияет на состояние ребенка в гражданстве России. Этот вопрос решается исключительно на основании положений комментируемого Закона. Споры между родителями о гражданстве ребенка решаются судом, исходя из интересов ребенка. Никто из родителей не вправе влиять на формирование мнения ребенка по названному вопросу.

Ю.А. Дмитриев и Е.Ю. Моисеева также отмечают, что хотя в ст. 10 комментируемого ими Закона указано, что виды документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, определяются Федеральным законом, однако порядок получения и использования основного документа, удостоверяющего личность гражданина внутри страны, определен лишь подзаконным актом – Указом Президента РФ. А конкретные требования к описанию такого документа и порядку его получения установлены Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ. Наличие гражданства России большая часть населения подтверждает, находясь на ее территории, учитывая, что лишь 7% российского населения имеют общегражданские заграничные паспорта. Истечение срока действия паспорта и наличие иных обстоятельств, требующих его замены, не означает прекращения гражданства Российской Федерации и утрату соответствующих прав гражданина.

По мнению авторов Комментария, динамичные интеграционные процессы, происходящие в настоящее время на постсоветском пространстве, в рамках Союзного государства Беларуси и России, ЕврАзЭС, Таможенного союза, Единого экономического пространства всегда могут поставить

¹ См., например: *Комаров С.А.* Личность в политической системе российского общества. М., 1995. С. 106; *Кутафин О.Е.* Российское гражданство. М., 2003. С. 81.

человека перед проблемой выбора гражданства, и не только в рамках оптации.

Среди оснований приобретения российского гражданства, определенных в комментируемом Законе (ст. 11), упор авторами сделан на приобретение такового по рождению, как наиболее распространенного и единственного, при котором гражданство приобретается независимо от выражения на то воли лица. Датой приобретения гражданства в этом случае считается дата рождения ребенка. Подавляющее большинство граждан Российской Федерации приобретают гражданство по этому основанию в силу соблюдения принципа «права крови».

По мнению Ю.А. Дмитриева и Е.Ю. Моисеевой, приобретение российского гражданства в результате приема в него предполагает свободное выражение воли лица, приобретающего гражданство, выполнение установленной Законом процедуры обеими сторонами правоотношения: будущим гражданином и уполномоченным органом государства, а также соблюдение заинтересованным в получении гражданства лицом предусмотренных Законом требований (ч. 1 ст. 13).

Представляют также интерес выводы авторов применительно к ст. 14 Закона о приеме в гражданство России в упрощенном порядке. Так, в частности, отмечается, что социально незащищенные лица без гражданства и иностранные граждане принимаются в российское гражданство без всяких предварительных условий, предусмотренных ч. 1 ст. 13 Закона, если они отвечают ряду критериев. На такие привилегии при приеме в гражданство Российской Федерации вправе рассчитывать ребенок, родившийся в смешанном браке, если один из его родителей является гражданином России. В случае проживания такого ребенка на российской территории ему для получения российского гражданства не требуется согласия второго родителя.

Ю.А. Дмитриев и Е.Ю. Моисеева рассматривают также установленные ст. 15 Закона условия восстановления в гражданстве Российской Федерации, отмечая, что для ренатурализации установлен сокращенный по сравнению с приемом в гражданство срок проживания на территории России. Для восстановления в российском гражданстве необходимо представить помимо заявления документы, аналогичные представляемым при приеме в гражданство Российской Федерации. Либерализация законодательства о гражданстве коснулась и процедуры восстановления в гражданстве: если действуют три режима приема в гражданство России, то должен быть аналогичный порядок восстановления в российском гражданстве.

Еще более детально комментируются основания отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации (ст. 16 Закона). Право на гражданство имеет границы своего действия, после выхода за пределы которых лицо утрачивает право на приобретение гражданства России. Речь здесь идет о негражданах Российской Федерации, заявления которых о приеме в российское гражданство или восстановлении в нем отклоняются. В случае нахождения на территории России такие лица подлежат депортации – принудительной высылке из Российской Федерации. Эти положения не распространяются на российских граждан, поскольку институт лишения гражданства остался в советском прошлом нашей страны.

Согласно ст. 17 комментируемого Закона при изменении Государственной границы Российской Федерации в соответствии с международным договором России лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства в порядке и в сроки, которые установлены соответствующим между-

народным договором. Ю.А. Дмитриев и Е.Ю. Моисеева считают, что данная статья Закона противоречит Конституции РФ, которая гарантирует право на гражданство, включая право его изменить. Эта норма противоречит и сложившейся практике, когда многие российские граждане, проживающие на приграничных территориях, имеют гражданство сопредельного государства для упрощения порядка пересечения Государственной границы. Такая практика способствует налаживанию приграничной торговли, решению вопросов занятости населения и других проблем.

Аналогичный подход справедлив и в отношении ст. 21 Закона, на основании которой при территориальных преобразованиях в результате изменения в соответствии с международным договором России ее Государственной границы граждане Российской Федерации, проживающие на территории, которая подверглась таким преобразованиям, вправе сохранить или изменить свое гражданство согласно условиям международного договора.

Законом установлен лаконичный перечень оснований прекращения российского гражданства. Исходя из требований ст. 18 Закона, оно прекращается вследствие выхода из гражданства России и по иным основаниям, предусмотренным настоящим Законом или международным договором, которых также немного: выбор гражданства при изменении государственной принадлежности территории, на которой лицо проживает; отмена решения о приеме в гражданство; прекращение гражданства ребенка в случае выхода из гражданства Российской Федерации его родителей; смерть гражданина.

В работе Ю.А. Дмитриева и Е.Ю. Моисеевой обосновываются положения ст. 19 и 20 Закона о порядке выхода из российского гражданства и основаниях для отказа в нем. Отмечено, что выход из гражданства России – это процесс его прекращения на основе добровольного волеизъявления гражданина. Он имеет свои особенности в зависимости от территории постоянного проживания гражданина Российской Федерации – в России или за границей.

Что касается оснований для отказа в выходе из гражданства, то особый интерес представляет комментарий к п. «в» ст. 20, в котором авторы заявляют, что, на их взгляд, отказ в этом по причине того, что российский гражданин не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения, является нарушением Конституции РФ и суверенной воли лица в части реализации права на гражданство, так как это право, установленное ч. 3 ст. 6 Конституции РФ, включает право не иметь никакого гражданства.

Наряду с указанными основаниями для отказа в выходе из гражданства в Законе предусмотрены основания и порядок отмены решений по вопросам российского гражданства. Это обратная процедура принудительного прекращения гражданства против воли заинтересованного лица. Здесь Ю.А. Дмитриев и Е.Ю. Моисеева ведут речь не о лишении гражданства, что запрещено Конституцией РФ, а об отмене решения, принятого на основании подложных документов и заведомо ложных сведений, которым гражданство России было предоставлено.

Традиционно для России Закон в отдельной гл. V регламентирует вопросы приобретения и утраты российского гражданства детьми, которые наряду со стариками, недееспособными лицами и матерями-одиночками входят в группу социально не защищенных лиц и нуждаются в усиленной законодательной защите. Авторы комментария здесь обоснованно исходят из того, что поскольку дети в силу возраста не являются самостоятельными субъектами правовых отноше-

ний, то реализуют свои права через законных представителей – родителей, усыновителей, опекунов, попечителей.

Исходя из того, что в отдельных случаях дети могут быть использованы для получения выгоды и удовлетворения личных интересов их представителями, права и законные интересы этой категории граждан Российской Федерации должны быть защищены законом непосредственно – помимо прав и интересов их представителей. Принцип “дети следуют гражданству родителей” получил подробное освещение в комментарии Ю.А. Дмитриева и Е.Ю. Моисеевой к указанной главе, хотя в современных условиях этот принцип действует не столь прямолинейно, как в прежние времена. Сюда же следует отнести и предусмотренный ст. 27 Закона упрощенный порядок приобретения гражданства России детьми и недееспособными лицами, над которыми установлены опека или попечительство (также добросовестно прокомментированный авторами).

Несомненное достоинство рецензируемой работы – обстоятельный комментарий гл. VI, в соответствии с которой исполнительными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, являются Президент РФ, а также соответствующие федеральные органы исполнительной власти. Ю.А. Дмитриев и Е.Ю. Моисеева обращают внимание на то, что в данном случае Президента РФ следует рассматривать не только как персонифицированный орган государственной власти, но и как совокупность государственных органов, выполняющих при нем консультативные и организационно-технические функции применительно к решению вопросов российского гражданства. Деятельность этих органов должна осуществляться в правовых рамках полномочий Президента РФ по решению вопросов гражданства.

Безусловно, представляет интерес и комментарий авторов к гл. VII Закона, посвященной производству по делам о гражданстве Российской Федерации. Нельзя не согласиться с ними, например, в том, что регистрация по месту жительства (прежде – прописка) – это чисто советское изобретение, которое, тем не менее, продолжает благополучно существовать и в наши дни.

Актуальна и еще одна проблема, отмеченная Ю.А. Дмитриевым и Е.Ю. Моисеевой в комментарии к гл. VIII Закона: наше государство создает условия для ассимиляции на его территории иностранных граждан путем установления системы баллов, стимулирующей оформление вида на жи-

тельство при сокращенном сроке временного проживания в России, чем осложняет условия жизни постоянно проживающим в стране лицам, имеющим устойчивую правовую связь с Российской Федерацией. Это, по их мнению, – признак действия двойных стандартов в области прав человека, включая гражданство.

В гл. IX Закона содержатся заключительные положения, которые также не оставлены без внимания авторами Комментария. Здесь, в частности, верно отмечается, что данную главу было бы правильно назвать “Заключительные и переходные положения”, поскольку в ней установлен переходный период от прежнего Закона о гражданстве к новому, включая действие документов, выданных на основании Закона 1991 г. Комментируемый Ю.А. Дмитриевым и Е.Ю. Моисеевой Закон вступил в силу менее чем через месяц после его официального опубликования, что не позволило правоприменительным органам за столь короткое время внести изменения в подзаконные нормативные правовые акты, зато внесло известную сумятицу в порядок решения на местах вопросов приобретения и утраты российского гражданства, вызвало необходимость внесения существенных дополнений.

Невозможно оставить без внимания и приложение к рецензируемой работе в виде проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации”», и комментарий авторов к этому проекту. Но это – тема отдельной публикации.

Возвращаясь к Закону о гражданстве Российской Федерации, приходится признать, что он по-прежнему все еще далек от совершенства и не в полной мере выполняет свою основную задачу надлежащего регулирования отношений, связанных с гражданством. Необходимо дальнейшее развитие законодательной базы в данной сфере с учетом “домашних” теоретических наработок, зарубежного опыта и собственной российской практики.

В заключение следует сделать вывод о том, что Ю.А. Дмитриев и Е.Ю. Моисеева подготовили и выпустили в свет добротный и полезный научный Комментарий, который, несомненно, найдет своего признательного читателя.

**Василий Олегович Миронов, профессор
Владимирского филиала Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юрид. наук**