

Челябинский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации

А.Н. Мещеряков, Я.Л. Ванюшин

**Решение вопросов гражданства
Российской Федерации**

Монография

Челябинск
2006

УДК 342.71
ББК 67.400.7
М 56

Мещеряков, А. Н. Решение вопросов гражданства Российской Федерации : монография / А. Н. Мещеряков, Я. Л. Ванюшин. – Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2006. – 126 с.

ISBN 5-93654-039-1

Авторы:

Мещеряков Александр Николаевич, кандидат юридических наук – глава I;
Ванюшин Ян Леонидович – главы II, III, приложения.

Рецензенты:

Таболин В.В., доктор юридических наук, профессор, ректор Московской академии предпринимательства при Правительстве Москвы;

Кафедра государственно-правовых дисциплин Тюменского юридического института МВД России;

Дамерт А.О., начальник Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Челябинской области;

Сенникова С.М., начальник отдела гражданства Паспортно-визового управления Главного управления внутренних дел Челябинской области.

Монография представляет собой комплексное исследование правовых основ и практики деятельности Президента России и органов исполнительной власти Российской Федерации по решению вопросов гражданства и дополняет перечень фундаментальных работ, посвященных анализу проблем этого важного института конституционного права.

Значительное внимание уделено исследованию полномочий Президента России по решению вопросов гражданства и координированию соответствующей деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации. Подробно освещаются вопросы правовых основ организации и деятельности системы органов исполнительной власти Российской Федерации, участвующих в решении вопросов гражданства.

Особенность работы заключается в практическом подходе к рассмотрению правовых основ деятельности органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации. Этим определен критический анализ ряда нормативных положений и обусловлено наличие в тексте большого количества рекомендаций, направленных на совершенствование правотворчества и повышение эффективности деятельности участвующих в решении вопросов гражданства федеральных органов исполнительной власти России.

Работа подготовлена на основе законодательства, действующего по состоянию на 1 мая 2006 года.

Монография адресована юристам – ученым и практикам, работникам органов исполнительной власти, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, преподавателям, аспирантам, студентам юридических вузов и факультетов, а также всем, кто интересуется проблемами института гражданства.

УДК 342.71
ББК 67.400.7

© Челябинский юридический институт МВД России, 2006

Глава 1. Полномочия Президента Российской Федерации по решению вопросов гражданства и координированию соответствующей деятельности органов исполнительной власти

§ 1. Содержание полномочий Президента Российской Федерации по решению вопросов гражданства

1.1. Основные подходы к исследованию полномочий Президента России по решению вопросов гражданства

Во многих государствах решение вопросов гражданства – прерогатива главы государства. Российская Федерация не является исключением, пункт "а" статьи 89 Конституции Российской Федерации решение вопросов российского гражданства относит к компетенции Президента России.

Нормы Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" в редакции Федеральных законов от 11 ноября 2003 г. № 151-ФЗ и от 02 ноября 2004 г. № 127-ФЗ (далее – Федеральный закон о гражданстве 2002 г.)¹, принятого во исполнение статьи 6 Конституции Российской Федерации, раскрывают конституционное право Президента России решать вопросы гражданства и наполняют это право конкретным содержанием.

Статья 28 Федерального закона о гражданстве 2002 г. среди полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, на первом месте называет Президента Российской Федерации, а статья 29 содержит перечень его полномочий.

Наряду с Президентом Российской Федерации к полномочным органам, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, закон относит федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы, а также федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации.

Часть 2 статьи 28 Федерального закона о гражданстве 2002 г. устанавливает, что полномочия органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, определяются федеральным законом о гражданстве.

¹ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; 2003. № 46 (часть II). Ст. 4447; 2004. № 45. Ст. 4377.

Вместе с тем в Конституции Российской Федерации четко закреплено, что федеральным законом регулируются вопросы приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации (ст. 6), тогда как Президент Российской Федерации решает вопросы гражданства (п. "а" ст. 89).

Таким образом, возникает проблема понимания конституционной формулы "решает вопросы гражданства". И в связи с этим возможно двоякое толкование объема полномочий Президента Российской Федерации в сфере гражданства.

С объективной точки зрения решение вопросов гражданства можно рассматривать как решение вопросов правового института гражданства, то есть регламентирование всех общественных отношений, связанных с приобретением, обладанием и прекращением статуса гражданина, а также разрешение соответствующих споров. Здесь Президент рассматривается как основной субъект нормотворчества по вопросам гражданства и, принимая соответствующие указы, исключает решение данных вопросов правовыми актами иных органов государства. Полное объективное содержание полномочий по решению вопросов гражданства предусматривает и возможность Президента решать возникающие при этом юридические споры.

С субъективной точки зрения полномочие "решает вопросы гражданства" может означать решение вопроса о приобретении или о прекращении гражданства конкретным лицом. В этом случае Президент Российской Федерации становится лишь одним из должностных лиц, полномочных участвовать в решении вопроса о приобретении и прекращении гражданства. Он на основании соответствующего законодательства и представленных документов решает вопрос о гражданстве конкретного лица и не вправе нормативно регулировать общие правила приобретения и прекращения гражданства.

Рассмотрим обе теоретические модели более подробно.

Решение вопросов гражданства в объективном смысле

При таком понимании конституционной нормы основным субъектом в регулировании вопросов российского гражданства является Президент Российской Федерации. В этом случае он, решая вопросы гражданства, должен вносить на рассмотрение федеральный закон, регулирующий основания и порядок приобретения и прекращения гражданства. Правовое регулирование остальных вопросов может осуществляться как нормами этого закона, так и нормативными актами, принимаемыми Президентом Российской Федерации – его указами и распоряжениями.

То есть, правом законодательной инициативы по вопросам приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации дол-

жен обладать только Президент Российской Федерации. И практика соответствует названному предположению. Проект принятого 31 мая 2002 г. Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" был внесен Президентом Российской Федерации. В сопроводительном письме Президент ссылался на пункт "г" статьи 84 Конституции Российской Федерации, позволяющий ему вносить в Государственную Думу законопроекты.

Однако право законодательной инициативы по данному вопросу в соответствии со статьей 104 Конституции России принадлежит также Совету Федерации, его членам, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, а также законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. В любое время один из перечисленных субъектов может внести проект закона, изменяющего или дополняющего нормы действующего закона о гражданстве, или проект нового закона.

В частности, 18 октября 2001 г. в работе Государственной Думы находилось два проекта закона о гражданстве: один – президентский, а другой – внесенный группой депутатов. И выбор законопроекта, внесенного Президентом Российской Федерации, в качестве рабочего был predetermined более соответствующим современным требованиям, по мнению депутатов, содержанием, а не исключительным правом Президента на решение вопросов гражданства. В частности, А.А. Котенков в качестве основных отличий в пользу внесенного Президентом законопроекта называл отмену регистрационного порядка принятия в гражданство и более жесткий порядок принятия в гражданство Российской Федерации, тогда как проект, внесенный группой депутатов, предлагал признать гражданами России всех граждан СССР, кроме тех, кто добровольно заявил о том, что хочет быть гражданином другого государства¹.

Как следует из объективного понимания права Президента Российской Федерации решать вопросы гражданства, внесение законопроектов по данным вопросам является его исключительной прерогативой. Это предполагает включение в текст статьи 104 Конституции Российской Федерации пункта 4 следующего содержания: "законопроекты по вопросам гражданства Российской Федерации могут быть внесены только Президентом Российской Федерации". Такая формулировка соответствует статье 6 Конституции Российской Федерации и predetermined пунктом "а" статьи 89 Конституции.

¹ Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18 октября 2001 г. // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ: <http://www.duma.gov.ru>.

В свою очередь определение полномочных органов, ведающих вопросами гражданства, наделение их компетенцией может осуществляться как в нормах федерального закона о гражданстве, так и иными нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации. При этом полномочия всех остальных органов, ведающих вопросами гражданства Российской Федерации, производны от конституционного права Президента России, соответственно, Президент координирует их деятельность и осуществляет контроль за исполнением норм, регулирующих отношения гражданства.

На такое понимание роли Президента Российской Федерации косвенно указывает и О.Е. Кутафин. В монографии "Российское гражданство" он отмечает, что в Федеральном законе о гражданстве 2002 г. ничего не сказано о Комиссии по вопросам гражданства, создание которой предусматривалось прежним законом. Однако это не означает ее ликвидации. Внесший в Государственную Думу проект федерального закона о гражданстве, в котором не упоминалась Комиссия по вопросам гражданства в качестве одного из полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, Президент Российской Федерации исходил из того, что он сам, а не закон о гражданстве, должен определять, какие органы ему необходимы для реализации принадлежащих ему полномочий в области гражданства¹.

Такое понимание полномочий Президента Российской Федерации наделяет его всей полнотой власти по решению вопросов института гражданства Российской Федерации и в целом соответствует конституционным положениям, однако, исходя из ряда статей Конституции Российской Федерации и самой конституционной идеи, не может быть обосновано в качестве верного.

В частности, пункт "в" статьи 71 Конституции Российской Федерации относит вопросы гражданства Российской Федерации к ведению Российской Федерации, а статья 76 Конституции указывает, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, что является прерогативой Федерального Собрания Российской Федерации.

Конечно, это не означает, что решение вопросов гражданства – прерогатива Федерального Собрания. Президент Российской Федерации может вносить текст законопроекта и в необходимых случаях на стадиях его обсуждения или в случае внесения альтернативных законопроектов, применять все многочисленные рычаги воздействия на Государственную Думу и Совет Федерации для принятия закона в

¹ Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юристъ, 2003. С. 401.

удовлетворяющей его редакции. Президент имеет возможность отклонения закона или его возвращения в соответствующую палату Федерального Собрания в случае нарушения палатой установленных Конституцией Российской Федерации требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ею условий и процедур¹.

Но, несмотря на эти возможности, Президент не обладает правом принятия закона и значит полнотой власти в регулировании правового института гражданства.

Абсолютная полнота власти Президента Российской Федерации в решении вопросов гражданства не соответствует статье 118 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.

В случае возникновения юридического спора, связанного с отношениями гражданства, окончательной инстанцией в его разрешении будет суд. И хотя Президент Российской Федерации в соответствии со статьей 80 Конституции является гарантом прав и свобод человека и гражданина, что предоставляет ему возможность разрешать различные правовые споры, такая деятельность правосудием не является. Правосудие – исключительная прерогатива суда и ни Президент Российской Федерации, ни какое другое лицо не вправе вмешиваться в нее. Это положение настолько важно, что в Уголовном кодексе Российской Федерации содержится специальная глава 31, предусматривающая уголовную ответственность за преступления против правосудия (тогда как ответственность за вмешательство в деятельность Президента России не установлена).

Таким образом, при всех возможных обоснованиях объективного понимания конституционной формулы "решает вопросы гражданства", эта концепция является сугубо теоретической и не может выступать в качестве самостоятельного и верного фундамента дальнейшего исследования полномочий Президента Российской Федерации в сфере гражданства Российской Федерации.

Предположение таких крайних форм реализации полномочий Президента России в сфере гражданства указывает на теоретически допустимые Конституцией Российской Федерации пределы расширения полномочий Президента в данной сфере и доказывает недостаточное качество конституционных формулировок.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции РФ» // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

Решение вопросов гражданства в субъективном смысле

Такое понимание, наоборот, существенно сужает возможности Президента Российской Федерации в регулировании вопросов гражданства. Собственно у Президента остается лишь право решать вопрос о гражданстве конкретного лица.

В этом случае все правовое регулирование в данной сфере относится к компетенции законодательных органов, которые устанавливают общие положения о гражданстве, правовые основания приобретения и прекращения гражданства, процедуру рассмотрения вопросов о гражданстве. В соответствии с этими правилами Президент России должен осуществлять свою деятельность в данной сфере.

Субъективное понимание компетенции Президента Российской Федерации в решении вопросов гражданства, по сути, сводит его участие к выражению согласия или (если это возможно) несогласия с внесенными уполномоченными органами предложениями о приобретении конкретным лицом гражданства или о прекращении его гражданства.

Такое участие Президента России в решении вопросов гражданства предполагает лишь номинальные статусные полномочия, результатом осуществления которых будет предоставление или отказ в гражданстве какому-либо лицу, а также решение вопроса о выходе из гражданства, причем не на усмотрение Президента Российской Федерации, а только в случае наличия или отсутствия законных оснований.

Вместе с тем, несмотря на теоретическую допустимость, российские реалии и действующее законодательство не позволяют говорить о возможности реализации такой модели на современном этапе. В частности, столь узкое толкование полномочий Президента Российской Федерации в данной сфере существенно ограничивает его конституционную обязанность выступать гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в решении вопросов гражданства.

Субъективное понимание полномочий Президента в сфере гражданства ставит под сомнение целесообразность существования вспомогательных органов по вопросам гражданства: Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и Управления Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан.

Описанная картина вполне возможна для государств с классической парламентской формой правления, где глава государства выполняет представительские и статусные функции, не несущие управленческой нагрузки. Современная Россия к числу таких государств не

относится, и значит такое понимание полномочий Президента Российской Федерации по решению вопросов гражданства пока не имеет логических оснований.

Вместе с тем рассмотренная модель, несомненно, имеет свои положительные стороны. Представляется, что в правовой демократической России основная роль в решении вопросов о гражданстве конкретного лица будет отведена не органам исполнительной власти, а Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации. Президент России и его вспомогательные органы будут утверждать соответствующие решения и осуществлять контролирующие функции. Изложенные вопросы частично касаются и порядка реализации предлагаемых в перспективе реформ.

Комплексный анализ основ деятельности Президента Российской Федерации по решению вопросов гражданства

Как было сказано, ни объективный, ни субъективный подходы к определению исследуемой конституционной нормы не отражают современных правовых реалий. Нынешняя практика решения Президентом Российской Федерации вопросов гражданства объединяет в себе черты обоих подходов.

С одной стороны деятельность Президента Российской Федерации в полной мере соответствует объективному подходу. Как указывалось выше, проект действующего федерального закона о гражданстве был внесен Президентом Российской Федерации. Проекты законов, внесших в Федеральный закон о гражданстве 2002 г. изменения и дополнения, были результатом законодательной инициативы Президента Российской Федерации. На непрерывную деятельность Президента РФ по совершенствованию правовых основ гражданства указывает и внесенный в Государственную Думу 01 декабря 2005 г. проект федерального закона "О внесении изменения в статью 14 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" которым предусмотрено значительное упрощение процедуры получения гражданства нашей страны соотечественниками, прибывшими в Россию из стран бывшего Советского Союза. В частности, продлевается на два года (до 01 января 2008 г.) срок подачи заявлений на получение российского гражданства людьми, прибывшими из государств, ранее входивших в состав Советского Союза. Кроме того, Президент предлагает снять ограни-

чения по срокам на прием в гражданство всех, кто прибыл в Россию из стран, ранее входивших в СССР, для жителей бывших советских республик упраздняется обязательная для получения гражданства процедура ожидания в течение пяти лет после получения вида на жительство¹.

Предлагаемые Президентом России изменения позволят бывшим гражданам СССР, прежде всего, тем, кто длительное время проживает на законных основаниях на территории Российской Федерации, но в силу тех или иных причин не имеет российского гражданства, реализовать свое право на его получение в льготном порядке.

Президент принимает нормативные правовые акты, регулирующие вопросы гражданства (Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации²), создает специальные органы, ведающие вопросами гражданства (Управление по вопросам гражданства Администрации Президента Российской Федерации³, Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан⁴, Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации⁵) и принимает положения об этих органах.

Президент Российской Федерации активно участвует в регулировании вопросов гражданства и в иных формах. Ежегодно в своих посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации обращает внимание законодательного органа на состояние правовой защищенности личности, ориентирует парламент на разрешение важных и актуальных вопросов регулирова-

¹ Официальный сайт Президента Российской Федерации – <http://www.president.kremlin.ru/text/docs/2005/12/98312.shtml>.

² Указ Президента РФ от 10 апреля 1992 г. № 386 "Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 952; Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 "Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571; 2004. № 1. Ст. 16.

³ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 12. Ст. 876.

⁴ СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2025.

⁵ Указ Президента РФ от 13 августа 1998 г. № 962 "Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава" // СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 3966; Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1318 "Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава" // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4570.

ния правового статуса физических лиц, неотъемлемым элементом которого является гражданство. Так, например, в своем Послании Федеральному Собранию от 16 мая 2003 г.¹ Президент России отдельно выделил эту "очень важную и затрагивающую огромное число людей" тему – проблему гражданства, обратил внимание Федерального Собрания, а также остальных государственных органов на безотлагательную необходимость ее решения.

Высказанные в обращениях замечания и предложения главы государства придают проблемам гражданства особый статус. Не только Федеральное Собрание, которому адресовано послание, но и все органы государственной власти в своей деятельности определяют приоритет в разрешении названных проблем.

И то, что в последующих посланиях Президент отдельно не выделял проблемы института гражданства, не означает потерю значимости этого важнейшего правового института, изменения государственного курса в решении проблем гражданства. Сфера отношений между государством и личностью, их взаимных прав и обязанностей постоянно находится во внимании главы государства. В послании 2004 г. Президент, говоря об общих проблемах Содружества Независимых Государств, призывал "к обеспечению максимальной открытости экономики через устранение барьеров на пути взаимной торговли и информационных потоков, деловой и общественной инициативы, прямых человеческих контактов"², что в свою очередь прямо связано с вопросами создания в дальнейшем единого гражданства Содружества Независимых Государств; а в послании 2005 г. обратил внимание законодательного (представительного) органа на неразрывно связанные с гражданством проблемы миграции³.

В целях воздействия на деятельность Федерального Собрания Президент Российской Федерации применяет и другие предусмотренные законом способы. В частности, в целях осуществления ратификации Европейской конвенции о гражданстве от 6 ноября 1997 г. (г. Страсбург) Президент Российской Федерации своим распоряжением от 30 ноября 1998 г. № 416-РП "Об официальном представителе Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации вопроса о ратификации Европейской конвенции о гражданстве"⁴ назначил специального пред-

¹ Российская газета. 2003. 17 мая.

² Российская газета. 2004. 27 мая.

³ Российская газета. 2005. 26 апреля.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 6036.

ставителя Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации вопроса о ратификации названной конвенции.

Решая вопросы гражданства в объективном смысле в отношении федеральных органов исполнительной власти, Президент Российской Федерации использует институт поручений, которые, как следует из Регламента Правительства Российской Федерации¹, Президент Российской Федерации может давать Председателю Правительства Российской Федерации, его заместителям, непосредственно федеральным министрам, непосредственно руководителям иного федерального органа исполнительной власти. Поручения Президента Российской Федерации должны выполняться в установленный в поручении срок и доклад об их исполнении должен направляться Президенту Российской Федерации. Так, например, Распоряжением от 6 ноября 1997 г. № 456-РП "О подписании Европейской конвенции о гражданстве"² Президент Российской Федерации поручил Министерству иностранных дел России подписать от имени Российской Федерации названную ранее Европейскую конвенцию о гражданстве.

При решении вопросов гражданства в объективном смысле Президент Российской Федерации заинтересован в развитии правовой культуры и правосознания общества, в проведении научных исследований в этой сфере. Он всячески содействует проведению различного рода мероприятий, направленных на совершенствование правового регулирования отношений гражданства, на воспитание уважительного отношения к гражданству. Выполняя эти задачи, Президент Российской Федерации, в частности своим распоряжением от 27 января 1995 г. № 43-РП³, поручил Администрации Президента Российской Федерации организовать проведение международной научно-практической конференции по проблемам гражданства с участием представителей органов государственной власти Российской Федерации, ведающих делами о гражданстве, ученых-юристов, экспертов международных организаций, а также представителей государств-участников Содружества Независимых Государств, Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики.

¹ Регламент Правительства Российской Федерации и Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации. Утв. Постановлением Правительства РФ от 01 июня 2004 г. № 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

² СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5187.

³ СЗ РФ. 1995. № 5. Ст. 415.

Такие мероприятия, проводимые под эгидой главы государства, поднимают престиж российского гражданства как внутри страны, так и за ее пределами. К сожалению, в последнее время этой форме решения вопросов гражданства Президент Российской Федерации практически не уделяет внимания. Вместе с тем целесообразно на Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, которому были переданы функции Управления по вопросам гражданства Администрации Президента Российской Федерации, возложить обязанность по организации и проведению национальных и международных конференций и семинаров по проблемам гражданства. На такие конференции необходимо привлекать ведущих ученых, научно-исследовательских центров, представителей органов государственной власти и местного самоуправления. Все это будет содействовать совершенствованию правового регулирования отношений гражданства, унификации законодательства различных государств и международного законодательства о гражданстве, и в целом повышению авторитета российского гражданства.

Особое внимание следует обратить на координационные полномочия Президента Российской Федерации. В соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. И поскольку статья не определяет границы координационных полномочий и пределы их осуществления, они могут быть применены ко всем сферам деятельности органов государственной власти, в том числе и к решению вопросов гражданства.

В решении вопросов гражданства Российской Федерации участвуют органы всех ветвей государственной власти: законодательной – при принятии законодательных актов по вопросам гражданства, проведении иных форм парламентской работы по решению проблем гражданства; исполнительной – по реализации нормативных положений, регулирующих вопросы гражданства; судебной – по осуществлению правосудия в сфере гражданства и гарантированию соблюдения прав человека в данной сфере.

Особую роль играют органы государственной власти и должностные лица, формально не относящиеся ни к одной из ее ветвей: Прокуратура Российской Федерации, осуществляющая надзор за законностью в сфере гражданства; Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, рассматривающий жалобы на нарушение прав человека в сфере гражданства и принимающий в случае необходимости соответствующие меры; уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, осуществляющие аналогичные

функции; Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, обеспечивающее реализацию конституционных полномочий Президента Российской Федерации по вопросам российского гражданства и др.

И поскольку решение вопросов гражданства Российской Федерации, существенным образом определяющих правовой статус личности, зависит не только от Президента Российской Федерации, но и от перечисленных органов и должностных лиц, одна из наиболее важных и основных задач Президента Российской Федерации в решении вопросов гражданства – организовать согласованное функционирование и взаимодействие всех названных органов государственной власти в решении названных вопросов.

Координационная деятельность Президента России несмотря на всю свою значимость не лишена проблем правового регулирования.

Одной из основных проблем этой деятельности Президента России является отсутствие четко прописанных в законодательстве полномочий по ее осуществлению. Конституция Российской Федерации прямо предусматривает лишь следующие механизмы:

1) использование согласительных процедур, которые применимы не ко всем случаям, а только для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

2) передача споров между органами государственной власти на рассмотрение суда.

Дополнительно Конституция Российской Федерации содержит ряд дополнительных "скрытых" координационных полномочий Президента Российской Федерации. Он участвует в назначении на основные государственные должности государственной власти Российской Федерации, обладает собственными полномочиями в различных сферах жизни общества (а зачастую обладает исключительным правом назначения), может оказывать воздействие на работу многих государственных органов и должностных лиц, посредством применения различного рода процедур.

Для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в решении вопросов гражданства все эти механизмы так или иначе Президентом Российской Федерации применяются.

К сожалению, используются и прямо не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законами способы и процедуры, применяемые Президентом Российской Федерации на основании из-

данных им указов. Такая практика не позволяет говорить о единстве правоприменительной практики и стабильности механизма координационной деятельности.

Представляется, что для оптимального обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в решении вопросов гражданства, в нормах закона о гражданстве Российской Федерации или специального закона о Президенте Российской Федерации необходимо предусмотреть механизм осуществления Президентом Российской Федерации координационных полномочий и возложить на соответствующие органы государственной власти обязанность выполнения предписаний Президента Российской Федерации, изданных в рамках обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в решении вопросов гражданства. Такой порядок упорядочит работу всех органов государственной власти в решении вопросов гражданства с тем чтобы положения статьи 2 Конституции Российской Федерации, называющей человека, его права и свободы высшей ценностью (а гражданство является одним из основных прав), обеспечивались на практике.

Подводя итог всему сказанному, следует утверждать, что хотя право Президента Российской Федерации решать вопросы гражданства можно рассматривать как в объективном, так и в субъективном смысле, единственным верным пониманием конституционной формулировки "решает вопросы гражданства Российской Федерации" является ее комплексное толкование.

Президент Российской Федерации имеет обширные возможности в сфере решения вопросов гражданства. Как показал их общий анализ, формулировка пункта "а" статьи 89 Конституции Российской Федерации скрывает ряд президентских полномочий объективного и субъективного толка, основная цель реализации которых – нормальное функционирование института гражданства. Президент Российской Федерации является неотъемлемым и ведущим элементом системы органов государственной власти, ведающих вопросами российского гражданства. Вместе с тем ряд полномочий Президента Российской Федерации скрыт (а точнее завуалирован) неточными законодательными формулировками, допускающими многозначное и расширительное толкование правовых норм. Все это еще раз указывает на необходимость принятия Федерального закона "О Президенте Российской Федерации", где в главе "Полномочия Президента Российской Федерации" в том числе будут детально урегулированы полномочия главы государства по решению вопросов гражданства и пределы осуществления этих полномочий.

1.2. Полномочия Президента Российской Федерации по решению вопросов гражданства и порядок их реализации

В соответствии со статьей 29 Федерального закона о гражданстве 2002 г. Президент Российской Федерации в сфере решения вопросов гражданства наделен следующей компетенцией, он:

- 1) уполномочен решать следующие вопросы:
 - а) прием в гражданство Российской Федерации;
 - б) восстановление в гражданстве Российской Федерации;
 - в) выход из гражданства Российской Федерации;
 - г) отмена решений по вопросам гражданства Российской Федерации;
- 2) утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации;
- 3) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, в связи с исполнением Федерального закона о гражданстве 2002 г.;
- 4) издает указы по вопросам гражданства Российской Федерации;
- 5) при наличии обстоятельств, предусмотренных пунктами "б"–"ж" статьи 16 Федерального закона о гражданстве 2002 г., вправе рассмотреть вопрос о приеме в гражданство Российской Федерации или восстановлении в гражданстве Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в соответствии со статьями 13-15 указанного федерального закона.

Названные полномочия можно объединить в следующие основные группы:

- 1) полномочия, направленные непосредственно на решение вопроса, связанного с гражданством какого-либо лица;
- 2) полномочия, направленные на совершенствование правовых основ гражданства и деятельности органов, участвующих в решении вопросов гражданства;
- 3) полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации.

Первая группа полномочий соответствует названной ранее модели решения вопросов гражданства в субъективном смысле. Федеральный закон о гражданстве 2002 г. закрепляет за Президентом Российской Федерации право принимать решения о приобретении гражданства Российской Федерации по трем основаниям: 1) прием в общем порядке; 2) восстановление в общем порядке; 3) прием или восстановление в гражданстве при наличии оснований для отклонения

соответствующих заявлений; и о прекращении – по двум: 1) выход в общем порядке; 2) прекращение гражданства ребенка, усыновленного (удочеренного) иностранными гражданами.

Для каждой из названных процедур Федеральным законом о гражданстве 2002 г. и Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации¹ (далее – Положение о рассмотрении вопросов гражданства) предусмотрен детально проработанный порядок их осуществления.

По результатам рассмотрения представленных документов Президент Российской Федерации принимает соответствующий указ. Указы о приеме в гражданство, восстановлении в гражданстве и выходе из гражданства могут быть изданы как в отношении одного человека², так и в отношении нескольких³. В соответствующем указе Президента называются фамилия, имя и отчество лица, год рождения и место жительства. В отношении лиц, сменивших фамилию, дополнительно указывается их фамилия по рождению. Указы Президента Российской Федерации о приеме в гражданство, восстановлении в гражданстве и выходе из гражданства публикуются в официальном издании – Собрании законодательства Российской Федерации (Приложение №№ 1-3).

Отдельно следует остановиться на предоставленном Президенту Российской Федерации праве рассматривать вопрос о приеме в гражданство или восстановлении в гражданстве Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства при наличии обстоятельств, являющихся основанием для отклонения соответствующих заявлений. Как следует из положений закона, Президент России вправе на свое усмотрение не учитывать предусмотренные законом основания для отклонения заявлений о приобретении гражданства Российской Федерации.

Президент вправе рассмотреть вопрос о приеме в гражданство или восстановлении в гражданстве даже если лицо:

1) в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлением о приобретении гражданства Российской Федерации, выдворялось за пределы России в соответствии с федеральным законом;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571; 2004. № 1. Ст. 16.

² Указ Президента РФ от 25 апреля 2005 г. № 469 «О приеме в гражданство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 18. Ст. 1667.

³ Указ Президента РФ от 02 июля 2005 г. № 770 «О приеме в гражданство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 27. Ст. 2753.

2) использовало подложные документы или сообщило заведомо ложные сведения;

3) состоит на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

4) имеет неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории России или за ее пределами;

5) преследуется в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за совершение преступления;

6) осуждено и отбывает наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом.

И только в случае, если лицо выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации, Президент России обязан учесть это обстоятельство и отклонить его заявление до устранения названных причин.

Представляется, что такое право предоставлено Президенту Российской Федерации в первую очередь для того, чтобы в случае наличия у лица особых заслуг перед Российской Федерацией оно могло быть принято в гражданство Российской Федерации не только без соблюдения условий, предусмотренных частью 1 статьи 13 Федерального закона о гражданстве 2002 г., но и при наличии перечисленных оснований, в обычных условиях влекущих отклонение заявления о приобретении гражданства.

Первоначальная редакция пункта 5 статьи 29 Федерального закона о гражданстве 2002 г. позволяла применять рассматриваемую процедуру только в исключительных случаях. Однако Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. № 151-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации"¹ указание на возможность не учитывать перечисленные обстоятельства, препятствующие приобретению российского гражданства, только в исключительных случаях было из закона исключено.

Поскольку на сегодняшний день закон не предусматривает каких-либо условий для осуществления Президентом Российской Федерации рассматриваемого права, он может его использовать без каких-либо ограничений. С одной стороны такое право главы государства является дополнительной возможностью реализации конституционного положения о Президенте России как гаранте прав и свобод челове-

¹ СЗ РФ. 2003. № 46 (часть II). Ст. 4447.

ка. С другой стороны отсутствие критериев для применения названной процедуры не соответствует концепции правового государства, поскольку применение нормы закона определяется не наличием или отсутствием предусмотренных правовыми актами обстоятельств, а только решением должностного лица. Такое положение вещей также нивелирует право обращения за судебной защитой, поскольку отсутствуют правовые нормы, правильность применения которых мог бы оценить суд.

Учитывая сказанное, необходимо предусмотреть условия, при которых Президент Российской Федерации может осуществлять названное право. Это может быть, например, наличие у лица особых заслуг перед Российской Федерацией, открытий или разработок, полезных для нашей страны, существенных инвестиций в российскую экономику. Такая процедура должна действовать и в отношении членов его семьи.

Для принятия решения о гражданстве закон предусматривает общий срок – один год со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом. Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятие решений о приеме в гражданство Российской Федерации и о выходе из гражданства в упрощенном порядке осуществляется в сокращенный срок – до шести месяцев.

Решения по вопросам гражданства Российской Федерации оформляются в письменном виде с указанием оснований их принятия.

Согласно нормам Федерального закона о гражданстве 2002 г. в случае установления в судебном порядке факта использования заявителем подложных документов или сообщения им заведомо ложных сведений, на основании которых принималось решение о приеме в гражданство или выходе из него, Президент Российской Федерации или иной полномочный орган, принявший такое решение, вправе его отменить. Если из смысла закона (ст. 23) следует, что каждый орган, принимающий решения о гражданстве, самостоятельно их отменяет, пункт 54 Положения о рассмотрении вопросов гражданства предоставляет Президенту Российской Федерации право отмены решений по вопросам гражданства, принятых другими полномочными органами. Это право определяет контрольную функцию, которую Президент Российской Федерации осуществляет в отношении всех принимаемых по вопросам гражданства Российской Федерации решений, что в очередной раз подчеркивает его ведущую роль в решении вопросов гражданства Российской Федерации.

Однако, если для заключения об отмене решения по вопросам гражданства, принимаемого полномочным органом, принявшим такое решение, или вышестоящим органом, Положение о рассмотрении вопросов гражданства предусматривает ряд требований:

1) оно составляется по форме, утверждаемой Министерством внутренних дел Российской Федерации или Министерством иностранных дел Российской Федерации;

2) в нем указываются:

- основания принятия полномочным органом в отношении заявителя решения о приеме в гражданство или выходе из гражданства России;

- решение суда, которым установлен факт использования заявителем подложных документов или сообщения им заведомо ложных сведений в целях приобретения или прекращения гражданства России, с изложением установленных судом обстоятельств;

- статья федерального закона, на основании которой отменяется ранее принятое решение по вопросам гражданства Российской Федерации,

то в отношении соответствующего указа Президента Российской Федерации, которым он осуществляет отмену решения по вопросам гражданства, эти требования не действуют.

Исходя из целей единообразного применения норм Федерального закона о гражданстве 2002 г. следует распространить перечисленные требования на все правовые акты, которыми оформляется отмена решений по вопросам гражданства Российской Федерации, в том числе и на указы Президента Российской Федерации.

В отношении полномочий Президента Российской Федерации, непосредственно направленных на решение вопроса, связанного с гражданством какого-либо лица существует возможность обжалования его решений.

Право обжалования решений по вопросам гражданства Российской Федерации предусмотрено главой VIII Федерального закона о гражданстве 2002 г. и может быть осуществлено в отношении решений, принимаемых всеми ведающими делами о гражданстве органами.

Возможность обжалования действий и решений Президента Российской Федерации, принимаемых им по вопросам гражданства Российской Федерации, несомненно, выступает в качестве одной из гарантий осуществления прав человека и гражданина. Но не вполне понятно, почему Федеральный закон о гражданстве 2002 г. не предусмотрел возможность использования правозащитных полномочий Президента Российской Федерации. Глава VIII предусматривает только следующие

возможности обжалования: решений органов, ведающих делами о гражданстве, – в суд; действий их должностных лиц – вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо в суд.

Вместе с тем, во-первых, Президент России является гарантом прав и свобод человека и гражданина; во-вторых, только он уполномочен Конституцией решать вопросы гражданства; в-третьих, он руководит органами, ведающими делами о гражданстве и, как было сказано, обладает контрольными полномочиями в отношении их решений.

Поэтому в нормах закона необходимо уделить внимание президентской защите прав и свобод человека и гражданина в вопросах гражданства Российской Федерации и предусмотреть механизм обжалования решений и действий (бездействия) полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, и их должностных лиц Президенту России.

В отношении полномочий, направленных на совершенствование правовых основ гражданства и деятельности органов, участвующих в решении вопросов гражданства, следует сказать следующее.

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации Президент обладает правом законодательной инициативы и, используя это право, вносит законопроекты по вопросам гражданства и деятельности органов, участвующих в решении вопросов гражданства в Государственную Думу. Реализуя это право, как уже было сказано, Президент Российской Федерации внес в Парламент проект действующего Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации".

При этом "президентский" закон о гражданстве был подвергнут серьезной критике в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В своем докладе "О деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2002 году" О.О. Миронов отметил следующие недостатки Федерального закона о гражданстве 2002 г.: он усложнил решение проблемы получения российского гражданства лицами, имевшими советское гражданство, и увеличил срок рассмотрения заявлений по вопросам гражданства и принятия по ним решений¹.

Актуальность этих проблем была подтверждена во время "прямой телевизионной линии" с Президентом Российской Федерации, состоявшейся 19 декабря 2002 г. Отвечая на вопрос не имеющего российского гражданства Героя России прапорщика О. Козлова, проходящего службу в 201-й мотострелковой дивизии, дислоцирующейся на территории Таджикистана, В.В. Путин отметил необходимость уп-

¹ Российская газета. 2003. 15-18, 23-25, 30 июля. 5, 7 августа.

рошения порядка приобретения российского гражданства военнослужащими и лицами, уволенными с военной службы из Вооруженных Сил Российской Федерации. И, как отмечает О.О. Миронов, в короткие сроки найдена форма восстановления прав военнослужащих¹.

В докладе «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2003 г.» также отмечались названные проблемы. Была отмечена деятельность Президента Российской Федерации по разрешению проблем правового регулирования вопросов гражданства и деятельности органов, участвующих в решении вопросов гражданства. В частности, положительно отмечены внесенные Президентом Российской Федерации предложения об изменении норм Федерального закона о гражданстве 2002 г., нашедшие отражение в Федеральном законе от 11 ноября 2003 г. № 151-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации"².

Можно утверждать, что Президент Российской Федерации активно и плодотворно участвует в решении актуальных проблем гражданства, используя предоставленное ему право законодательной инициативы. Бесспорно, проводится работа по ликвидации проблем, связанных с приобретением гражданства. Но результаты проведенных изменений не соответствуют ожидаемым.

В докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. вновь были обозначены те же проблемы: "несмотря на внесенные по инициативе Президента Российской Федерации в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" изменения, все еще во многом затруднено приобретение российского гражданства для бывших граждан СССР, и продолжающие поступать многочисленные жалобы свидетельствуют о необходимости его дальнейшего совершенствования"³.

Следует согласиться с изложенными в докладе рекомендациями. В числе приоритетных задач Президента Российской Федерации остается дальнейшее совершенствование правовых основ гражданства, разработка и внесение в Государственную Думу законодательных поправок, убирающих многочисленные препятствия для приобретения гражданства по различным основаниям, и в первую очередь для бывших граждан СССР (что частично было сделано внесением в Государственную Думу 01 декабря 2005 г. проекта федерального закона "О внесении

¹ Российская газета. 2003. 15-18, 23-25, 30 июля. 5, 7 августа.

² Российская газета. 2004. 28 июля.

³ Российская газета. 2005. 31 марта.

изменения в статью 14 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации", о котором было сказано ранее).

Как показала практика, одними законодательными изменениями ситуацию не улучшить. В докладах Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации указывается еще одна проблема на пути приобретения российского гражданства – не в полной мере соответствующая закону деятельность участвующих в решении вопросов гражданства органов государственной власти.

Одной из причин существования такой проблемы является недостаточно проработанное Положение о рассмотрении вопросов гражданства, нормами которого названные органы государственной власти руководствуются в своей деятельности. Как показывает судебная практика, в целом Положение о рассмотрении вопросов гражданства соответствует законодательству¹, однако наличие неточных формулировок, возможность множественного толкования некоторых его норм исключают единообразное его применение на всей территории Российской Федерации, что влечет нарушения прав человека.

В связи с этим Президенту Российской Федерации, организующему разработку и утверждающему положение, следует уделять больше внимания совершенствованию подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов, участвующих в решении вопросов гражданства.

Отдельно необходимо остановиться на **полномочиях Президента Российской Федерации по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации**, о которых говорит пункт 28 Положения о рассмотрении вопросов гражданства.

Данные полномочия, как уже было сказано, не имеют четких границ и форм реализации. Согласованное функционирование и взаимодействие органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, может осуществляться большим количеством мер, применяемых Президентом Российской Федерации к соответствующим государственным органам и их должностным лицам.

Многие авторы по-разному толкуют формулировку статьи 80 Конституции Российской Федерации "Президент Российской Федера-

¹ Решение Верховного Суда РФ от 23 октября 2003 г. № ГКПИ03-1110 по заявлению Пестовой Ольги Владимировны о признании частично недействующим и не подлежащим применению п. 51 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ № 1325 от 14 ноября 2002 г. // Справочная информационная система "Консультант Плюс". ИБ "Судебная практика". Документ № 19597.

ции..., обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти" и право Президента использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти (ст. 85 Конституции).

Не углубляясь в проблему, следует напомнить о руководящей роли Президента Российской Федерации в отношении всей ветви исполнительной власти, о непосредственном ему подчинении ведающих делами о гражданстве Министерстве внутренних дел Российской Федерации, Министерстве иностранных дел Российской Федерации и ряде других федеральных органов исполнительной власти. В случае же, если административные механизмы будут малоэффективны (что практически невозможно), у Президента Российской Федерации имеется предусмотренное статьей 85 Конституции Российской Федерации право в случае недостижения согласованного решения передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Названный набор полномочий в полной мере позволяет Президенту Российской Федерации обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, и если нуждается в совершенствовании, то только в сторону сокращения "координационных" полномочий Президента.

Подводя итог сказанному, следует обратить внимание на еще один важный аспект проблемы.

Рассмотренные полномочия Президента Российской Федерации по решению вопросов гражданства исходят из его внутригосударственной роли. Вместе с тем из содержания статьи 80 Конституции Российской Федерации, провозглашающей Президента гарантом прав и свобод человека и гражданина, следует и его обязанность обеспечить соблюдение прав и свобод российских граждан за рубежом.

Как отмечается в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г., российские граждане, постоянно проживающие за границей, на территории новых независимых государств, ранее являвшихся союзными республиками в составе СССР, во многих случаях сталкиваются с разнообразными нарушениями своих прав, понуждаются либо к переезду в Россию с ничтожной компенсацией за утраченную собственность (Узбекистан, Туркмения), либо к выходу из российского гражданства. Наши сограждане порой становятся жертвами сомнительных внешнеполитических приемов. Особую тревогу у Уполномоченного по правам человека вызывает положение

бывших граждан СССР, оказавшихся на территории новых независимых государств в положении "лиц без гражданства" (апатридов)¹.

Совершенно справедливо адресованное высшим органам государственной власти России требование Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации "решительно противодействовать подобным попыткам" и в целом "сделать все возможное, чтобы изменить ситуацию, сложившуюся вокруг соотечественников, проживающих в странах ближнего зарубежья". Как следует из положений Конституции Российской Федерации, именно Президент России ответственен за решение этих проблем. Во исполнение своих полномочий Президент Российской Федерации должен организовать соответствующую деятельность органов государственной власти Российской Федерации и особенно непосредственно ему подчиненного Министерства иностранных дел.

Хотя международно-правовая охрана прав и свобод российских граждан Президентом Российской Федерации – тема самостоятельного исследования, на основе рассмотренного материала можно предложить следующие основные направления совершенствования такой деятельности:

- 1) заключение соответствующих международных договоров и соглашений;
- 2) проведение двусторонних и многосторонних встреч и совещаний;
- 3) организация и проведение международных семинаров по проблемам гражданства;
- 4) усиление международно-правовой работы Управления Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, которое отвечает за сбор и анализ информации о связанных с вопросами гражданства социально-экономических и политических процессах за рубежом, возложение на него дополнительных полномочий по сбору информации и подготовке предложений, направленных на юридическое и фактическое улучшение положения российских граждан за рубежом;
- 5) направление необходимых поручений Министерству иностранных дел Российской Федерации.

¹ Российская газета. 2005. 31 марта.

§ 2. Обеспечение деятельности Президента Российской Федерации по решению вопросов российского гражданства

Для информационного и аналитического обеспечения деятельности по решению вопросов гражданства, подготовки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о гражданстве, а также предложений, направленных на содействие проведению единой государственной политики в области гражданства, Президент Российской Федерации образовал Комиссию по вопросам гражданства (далее – Комиссия), создание которой предусматривалось статьей 33 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 "О гражданстве Российской Федерации" (далее – Закон о гражданстве 1991 г.)¹.

Указом от 29 декабря 1991 г. № 342 "О Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации"² Президент Российской Федерации распорядился образовать комиссию под председательством Ю.В. Зайцева и в двухнедельный срок представить проект положения о ней. По-видимому, в установленный срок проект разработан не был, поскольку Указом Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 г. № 255 "О председателе Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации"³ Ю.В. Зайцев был освобожден от должности председателя комиссии и новому председателю А.К. Микитаеву было поручено в двухнедельный срок представить проект положения о комиссии и предложения о ее персональном составе.

В итоге первое положение о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации было утверждено только 23 июня 1992 г. (то есть, более чем через полгода после создания комиссии) Распоряжением Президента Российской Федерации № 313-РП "Об утверждении состава Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и положения о ней"⁴.

Более развернутое положение о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации было утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 августа 1998 г. № 962 "Об утверждении положения о Комиссии по вопросам гражданства при Пре-

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243.

² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 4. Ст. 147.

³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 690.

⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 26. Ст. 1536.

зиденте Российской Федерации и ее состава"¹ (далее – Положение 1998 г.). Положением 1998 г. были расширены и уточнены основные задачи и функции комиссии, расширены ее полномочия, определены некоторые процедурные аспекты деятельности.

Федеральный закон о гражданстве 2002 г. не предусмотрел обязательного создания специального органа, ведающего вопросами гражданства при Президенте Российской Федерации. В связи с этим сам факт существования Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации стал зависеть только от воли главы государства, что расширило возможности главы государства в регулировании вопросов гражданства.

В результате вступления в силу Федерального закона о гражданстве 2002 г. Указом от 14 ноября 2002 г. № 1318 "Об утверждении положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава"² (далее – Положение 2002 г.) Президент Российской Федерации признал утратившим силу предыдущее положение, пункт 1 которого гласил, что Комиссия образуется Президентом Российской Федерации в соответствии со статьей 33 Закона Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации", и утвердил новое положение, сузившее полномочия Комиссии.

Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации была лишена контрольных полномочий, полномочий по подготовке проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации по вопросам гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища, лишена права согласования деятельности государственных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации.

В нынешнем виде Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации является совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Федерации, обеспечивающим реализацию конституционных полномочий главы государства по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища.

На Комиссию возложены задачи по информационному и аналитическому обеспечению деятельности Президента Российской Федерации по решению им вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища, по подготовке предложений, направленных на совершенствование государственной политики в об-

¹ СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 3966.

² СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4570.

ласти гражданства, по развитию института российского гражданства и разрешению возникающих в этой сфере проблем, а также совершенствованию соответствующего законодательства.

Как уже было сказано, в соответствии с Положением 2002 г. функции Комиссии были существенно сужены и в настоящее время ее основными функциями являются:

1) предварительное рассмотрение заявлений о приеме в гражданство, восстановлении в гражданстве и прекращении гражданства Российской Федерации, а также предоставлении политического убежища в Российской Федерации и подготовка соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

2) анализ и обобщение практики применения законодательства Российской Федерации о гражданстве и предоставлении политического убежища;

3) взаимодействие с международными организациями по вопросам гражданства;

4) участие в подготовке международных договоров Российской Федерации по вопросам гражданства, а также материалов для проведения международных мероприятий по этим вопросам;

5) участие в совещаниях, конференциях и иных мероприятиях по вопросам гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;

6) подготовка ежегодных докладов о деятельности Комиссии и представление их Президенту Российской Федерации.

Для выполнения возложенных на нее функций и задач Комиссия наделена следующими полномочиями:

1) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также от учреждений, организаций и должностных лиц;

2) пользоваться в установленном порядке базами данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти;

3) приглашать на свои заседания должностных лиц для выяснения обстоятельств, касающихся реализации законодательства Российской Федерации о гражданстве и предоставлении политического убежища;

4) направлять полномочным органам, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, рекомендации и разъяснения, касающиеся порядка применения законодательства Российской Федерации о гражданстве и предоставлении политического убежища;

5) привлекать в установленном порядке для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

6) взаимодействовать в установленном порядке с Аппаратами Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах;

7) взаимодействовать в установленном порядке с органами иностранных государств, зарубежными и международными организациями, занимающимися вопросами гражданства;

8) проводить совещания, конференции и иные мероприятия по вопросам гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища.

Можно заметить, что, несмотря на сужение (в сравнении с Положением 1998 г.) функций Комиссии, ее полномочия остались достаточно обширными.

В частности, возникает вопрос о правомерности наделения Комиссии полномочиями запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, учреждений, организаций и должностных лиц, а также приглашать на свои заседания должностных лиц.

Учитывая, что Комиссия не является подразделением Администрации Президента Российской Федерации и не входит в систему органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а правовой основой ее деятельности является не федеральный закон (как это было до вступления в силу Федерального закона о гражданстве 2002 г.), а указ Президента Российской Федерации, не ясно, на чем основываются ее государственно-властные полномочия.

Даже если согласиться с авторами, отдельно выделяющими существование президентской ветви власти¹, и предположить, что таким образом осуществляются полномочия Президента Российской Феде-

¹ См., напр.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 240; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 3-е изд. М.: Юристъ, 2003. С. 354.

рации, вызывает сомнение право Президента делегировать часть своих распорядительных полномочий организации, действующей на общественных началах и не относящейся к системе органов государственного управления.

Статус Комиссии как совещательного и консультативного органа не предусматривает возможность истребования интересующей его информации от учреждений и организаций. А право приглашать на свои заседания должностных лиц должно толковаться только как рекомендательное. Последовавшая за приглашением неявка должностного лица на заседание Комиссии не должно влечь за собой никаких негативных последствий в отношении него.

Если Президент Российской Федерации желает оставить за Комиссией такие полномочия и даже (как это было в соответствии с Положением 1998 г.) наделить ее дополнительными распорядительными и контрольными полномочиями, ее статус желательно должен быть определен федеральным законом. Она должна обрести все признаки органа государственной власти и структурно войти в систему органов государственной власти. В отношении ее деятельности должен быть учрежден соответствующий контроль. Однако в таком виде Комиссия будет дублировать соответствующее подразделение Администрации Президента Российской Федерации.

Если же Президент Российской Федерации видит деятельность Комиссии в ее нынешнем статусе консультативного и совещательного органа, действующего на общественных началах, то в Положение 2002 г. необходимо внести изменения, которые лишат Комиссию всех не соответствующих статусу консультативного органа полномочий.

Следующим органом, содействующим Президенту Российской Федерации в решении вопросов гражданства Российской Федерации является Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан (далее – Управление), положение о котором утверждено Указом Президента Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 662 "Об утверждении положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан"¹.

Названное управление было создано взамен действовавшего на основании Указа Президента Российской Федерации от 17 марта 1994 г. № 550 "Об Управлении по вопросам гражданства Администрации

¹ СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2025.

Президента Российской Федерации"¹ Управления по вопросам гражданства Администрации Президента Российской Федерации.

Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан в числе своих основных задач призвано обеспечивать реализацию конституционных полномочий Президента Российской Федерации по вопросам гражданства Российской Федерации. Во исполнение названной задачи управление осуществляет следующие функции:

1) организационное и правовое обеспечение деятельности Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации;

2) ведение учета поступающих заявлений и ходатайств по вопросам гражданства;

3) анализ деятельности федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и загранучреждений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по исполнению ими законодательства Российской Федерации по вопросам гражданства;

4) обобщение практики применения законодательства Российской Федерации по вопросам гражданства;

5) сбор и анализ информации о связанных с вопросами гражданства социально-экономических и политических процессах в России и за рубежом, изучение международного опыта в области решения вопросов гражданства;

6) проведение проверок исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации по вопросам гражданства;

7) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам:

- касающимся реализации государственной политики по вопросам гражданства Российской Федерации;

- об обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти по вопросам гражданства;

8) подготовка, согласование и представление в установленном порядке Президенту Российской Федерации проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента Российской Федерации, а также аналитических докладов, справок и иных необходимых документов по вопросам гражданства.

¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 12. Ст. 876.

Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан наделено следующими правами:

1) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые информацию и материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от аппаратов высших органов государственной власти Российской Федерации, от федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и заграничных учреждений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, от учреждений, организаций и должностных лиц;

2) создавать для проведения проверок комиссии с привлечением к работе в них представителей правоохранительных и контролирующих органов, специалистов органов исполнительной власти;

3) участвовать в проведении проверок, осуществляемых подразделениями Администрации Президента Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и контролирующими органами;

4) пользоваться базами данных Администрации Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также создавать собственные базы данных;

5) привлекать для подготовки законопроектов, проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации специалистов федеральных органов исполнительной власти;

6) привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

К властным полномочиям Управления относятся право запрашивать и получать в установленном порядке необходимые информацию и материалы, контрольные полномочия и, частично, право привлечения для работы специалистов федеральных органов исполнительной власти.

Контрольные полномочия Управления являются наиболее неопределенными. С одной стороны оно наделено возможностью создавать комиссии для проведения проверок. С другой стороны возможность самостоятельно инициировать проверки Положением не предусмотрена. Существует только право участвовать в проведении проверок, инициированных и проводимых уполномоченными органами. Тогда возникает вопрос о возможности обращения в соответствующие органы государственной власти с мотивированными обращениями о проведении необходимых проверок. Иначе постоянно действующие или специально создаваемые комиссии для проведения проверок мо-

гут неопределенное время оставаться без работы. Кроме того, требуют разъяснения состав и полномочия создаваемых комиссий.

В остальном работа Управления носит обеспечительный информационно-консультационный характер. Для этого оно уполномочено взаимодействовать с органами государственной власти, местного самоуправления, учреждениями, организациями и должностными лицами.

Такая деятельность в полной мере соответствует статусу консультативного органа, призванного обеспечивать реализацию ряда конституционных полномочий Президента Российской Федерации. Именно в этом аспекте следует развивать соответствующие службы Администрации Президента Российской Федерации, ограничивая их властно-распорядительные полномочия и совершенствуя информационно-аналитический характер их деятельности.

Обобщая, следует отметить некоторую неточность в формулировках Указа Президента Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 662 "Об утверждении положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан". В частности, абзац 7 пункта 4 Положения предписывает Управлению проводить проверки исполнения указов и других решений Президента Российской Федерации, тогда как пункт 1 статьи 90 Конституции Российской Федерации называет только два вида нормативных актов, издаваемых Президентом Российской Федерации: указы и распоряжения. Возникает неясность, о каких "других решениях" идет речь, скорее всего, это поручения и обращения Президента Российской Федерации. Абзац 7 пункта 5 позволяет Управлению привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе не раскрывая форму договорных отношений и условия заключения договоров. В частности, требует разрешения вопрос о возможности привлечения на договорной основе специалистов органов государственной власти.

Подобные неточности не искажают само содержание правовых норм и их смысловую нагрузку, однако способны существенно усложнить их применение и единообразное толкование. Представляется, что в Положении об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан необходимо более конкретно изложить полномочия управления и провести смысловую корректировку ряда норм.

Подводя итог, следует отметить, что при Президенте Российской Федерации существует достаточное количество вспомогательных органов, обеспечивающих его деятельность по решению вопросов российского гражданства. Работа этих органов обеспечивает решение

закрепленных за Президентом Конституцией Российской Федерации и нормами Федерального закона о гражданстве 2002 г. задач в сфере гражданства. Однако, как показало исследование полномочий этих органов, следует совершенствовать правовые основы их деятельности. В частности, требуется уточнение ряда полномочий содействующих Президенту Российской Федерации в решении вопросов гражданства органов и устранение дублирования их функций.

Администрации Президента Российской Федерации следует периодически организовывать проведение конференций, семинаров и рабочих совещаний, направленных на обсуждение актуальных вопросов гражданства и разработку соответствующих предложений. Данные мероприятия должны проходить при участии представителей Управления по вопросам гражданства Администрации Президента Российской Федерации, Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации с привлечением широкого круга российских и зарубежных специалистов.

Глава 2. Правовые основы участия органов исполнительной власти в реализации норм Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации"

§ 1. Система органов исполнительной власти, участвующих в решении вопросов гражданства Российской Федерации

Реализация норм, регулирующих вопросы российского гражданства, связана с необходимостью ее четкого правового регулирования.

Подробная регламентация процедуры вынесения решений по вопросам гражданства обусловлена важностью этих вопросов как для самого гражданина или лица, желающего приобрести гражданство, так и для государства, которое строит свои взаимоотношения с лицом, определяя и соблюдая его права и свободы, в то же время требуя исполнения обязанностей в зависимости от обладания им статусом гражданина¹.

В связи с этим Федеральный закон о гражданстве 2002 г. закрепляет систему и объем полномочий органов государственной власти, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, предусматривает порядок производства и обжалования решений по вопросам о гражданстве Российской Федерации.

Как уже было отмечено, в соответствии со статьей 28 Федерального закона о гражданстве 2002 г. к органам государственной власти, ведающим делами о гражданстве, относятся: Президент Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел и его территориальные органы, федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации.

Существенная роль в решении вопросов российского гражданства отведена государственным органам исполнительной власти, ведающим делами внутренних и иностранных дел Российской Федерации. В силу однородности стоящих перед ними задач по реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации, взаимоотношений и взаимосвязей, их совокупность образует систему органов исполнительной власти, ведающих делами о гражданстве (Приложение № 4).

¹ Бондарь Н.С. Гражданин и Российское государство: конституционные основы взаимоотношений. Ростов-на-Дону, 1996. С. 40.

Значимость органов, ведающих делами о гражданстве, обуславливается возможностью их участия в решении вопросов гражданства в качестве самостоятельной и предварительной (подготовительной) инстанции. В роли самостоятельной инстанции исполнительные органы, ведающие делами о гражданстве, выступают при решении вопросов гражданства в упрощенном порядке. В этом случае ими выполняется весь цикл необходимых для решения вопросов гражданства операций, и в итоге гражданство оформляется "под ключ". При рассмотрении вопросов гражданства в общем порядке, исполнительные органы, ведающие делами о гражданстве, участвуют как предварительная (подготовительная) инстанция. Здесь в их задачи входит подготовка и направление Президенту Российской Федерации документов для рассмотрения вопросов гражданства, а также последующее исполнение принятых Президентом Российской Федерации решений.

В отличие от предыдущего закона Федеральный закон о гражданстве 2002 г. отступил от конкретизации в закреплении исполнительных органов государственной власти, ведающих делами о гражданстве. Если Закон о гражданстве 1991 г. четко определял в качестве таких органов Министерство внутренних дел России и Министерство иностранных дел России, то новый Федеральный закон о гражданстве называет лишь основные сферы деятельности этих органов: внутренние и иностранные дела.

Такой подход к закреплению органов, ведающих делами о гражданстве, является вполне оправданным и наиболее оптимальным, поскольку в случае проведения изменений в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, в том числе и в сфере гражданства, не требует новой редакции Федерального закона о гражданстве.

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации¹, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 927 "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации" федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в том числе в сфере миграции, является МВД России.

Полномочия в сфере гражданства МВД России осуществляет с помощью структурных подразделений центрального аппарата и территориальных органов внутренних дел – министерств внутренних дел республик в составе Российской Федерации, главных управлений, управле-

¹ СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149.

ний внутренних дел субъектов Российской Федерации, управлений (отделов) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, а также иных входящих в его систему организаций и подразделений.

Вместе с тем следует заметить, что к настоящему времени производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, является также сферой деятельности Федеральной миграционной службы Российской Федерации¹.

В современной системе федеральной исполнительной власти ей отведена роль основного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции². Функции же МВД России в этой сфере сводятся к координации и контролю.

В связи с этим, следует предположить, что система исполнительных органов, ведающих делами о гражданстве, должна быть представлена не только МВД России и его территориальными органами, но и ФМС России с системой подчиненных ей органов.

Федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, является Министерство иностранных дел Российской Федерации. Согласно Положению о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 "Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации", МИД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации³ (Приложение № 5).

Решение вопросов гражданства, отнесенных к компетенции МИД России, возложено на Департамент консульской службы МИД России⁴ и другие структурные органы МИД России, а также на ди-

¹ Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3150.

² Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

³ СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2880.

⁴ Приказ МИД России от 14 августа 1996 г. № 6430 «Об утверждении Положения о Департаменте Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Справочная информационная система "Консультант Плюс". ИБ "Законодательство".

пломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации. В составе Департамента консульской службы действуют подразделения, деятельность которых непосредственно связана с решением вопросов гражданства – отдел по вопросам гражданства, отдел оформления паспортов, отдел легализации и истребования документов и другие подразделения.

Решение вопросов гражданства отнесено также к компетенции дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами Российской Федерации.

Необходимость включения в систему органов, ведающих делами о гражданстве, дипломатических представительств и консульских учреждений, обусловлена свойствами правоотношения гражданства. Гражданство является достаточно гибким и одновременно устойчивым правоотношением, редко находится в зависимости от территории государства гражданства. Это приводит к тому, что решение вопросов российского гражданства может возникнуть не только на территории Российской Федерации, но и за ее пределами. В этом случае вопросы российского гражданства подлежат разрешению дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, что предопределяется их особым статусом.

Дипломатическое представительство Российской Федерации является постоянным органом внешних сношений Российской Федерации, находящееся на территории другого государства и выступающее от имени Российской Федерации по всем политическим и иным вопросам, возникающим во взаимоотношениях государств.

К функциям дипломатического представительства Российской Федерации, имеющим отношение к рассматриваемому вопросу, следует отнести следующее: представительство Российской Федерации в государстве пребывания; защита в государстве пребывания интересов Российской Федерации и граждан Российской Федерации в пределах, допускаемых международным правом; ведение переговоров с правительством государства пребывания; выяснение всеми законными средствами условий и событий в государстве пребывания и сообщение о них высшим органам государственной власти¹.

Консульское учреждение Российской Федерации является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим в пределах соответствующего консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени Российской Федерации.

¹ Венская конвенция о дипломатических сношениях (Вена, 18 апреля 1961 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 18. Ст. 221.

Его основными задачами и функциями являются: защита в государстве пребывания прав и интересов Российской Федерации, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц; оказание помощи и содействия гражданам Российской Федерации и российским юридическим лицам; осуществление паспортно-визового обслуживания в соответствии с законодательством Российской Федерации; осуществление в пределах своей компетенции нотариальных действий, государственной регистрации актов гражданского состояния, функций по вопросам гражданства, установления опеки и попечительства, легализации документов, функций в отношении наследства с соблюдением законодательства государства пребывания и другие функции и задачи¹.

Таким образом, участие дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, в силу их исключительных функций по представлению интересов государства в области внешних сношений, является необходимым условием решения вопросов российского гражданства.

Основываясь на изложенном, представляется возможным определить современную систему федеральных органов исполнительной власти, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации. В настоящее время ее составляют Министерство внутренних дел России и Федеральная миграционная служба России, их территориальные органы, Министерство иностранных дел России, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации.

При рассмотрении вопроса системы органов, ведающих делами о гражданстве, особый интерес представляет зарубежный опыт. Аналогичную российской систему органов исполнительной власти в сфере гражданства устанавливают законы о гражданстве Беларуси (ст. 29.)², Казахстана (ст. 30, 31)³, Кыргызстана (ст. 27-29)⁴, Таджикистана

¹ Указ Президента РФ от 5 ноября 1998 г. № 1330 «Об утверждении Положения о Консульском учреждении Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5509.

² Закон Республики Беларусь от 01 августа 2002 г. "О гражданстве Республики Беларусь" // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002 г. № 88. 2/885.

³ Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 г. № 1017-ХІІ "О гражданстве Республики Казахстан" (по сост. на 17 мая 2002 г.) // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1991. № 52. Ст. 636; 1995. № 19. Ст. 117; Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2002. № 10. Ст. 101.

⁴ Закон Кыргызской Республики от 18 декабря 1993 г. № 1334-ХІІ "О гражданстве Кыргызской Республики" (в ред. от 25 июля 2002 года) // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1994. № 1. Ст. 1.

(ст. 38)¹, Туркменистана (ст. 32)², Узбекистана (ст. 29)³ и Украины (ст. 24, 25)⁴. В Армении органом исполнительной власти в сфере гражданства является Правительство (ст. 28)⁵, в Грузии – Министерство юстиции, дипломатические представительства и консульские учреждения (ст. 34)⁶. Достаточно сложной представляется система исполнительных органов, ведающих делами о гражданстве в Республике Молдова, в которую входят: Департамент информационных технологий и подведомственные ему органы, Министерство иностранных дел и его учреждения, Министерство внутренних дел, Служба информации и безопасности (ст. 28-31)⁷.

В странах так называемого дальнего зарубежья система органов исполнительной власти, ведающих делами о гражданстве, отличается большим разнообразием. Так, в Канаде вопросами гражданства ведают Государственный Секретариат, в составе которого функционирует Бюро по вопросам гражданства. В Австрии решение вопросов гражданства относится к компетенции правительств федеральных земель, в Швейцарии – к Компетентному федеральному ведомству, правительству кантона или коммуне (соответственно федеральный, региональный и местный уровни). В Румынии решение вопросов гражданства возложено на Бюро по гражданству – подразделение Министерства Юстиции – и Правительство. Вопросами миграции и гражданства в Австралии занимается Департамент иммиграции и межнациональных отношений. Систему органов КНР в сфере гражданства составляют Бюро общественной безопасности муниципалитетов и уездов, Мини-

¹ Конституционный закон Республики Таджикистан от 04 ноября 1995 г. № 104 "О гражданстве Республики Таджикистан" // СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ – http://www.adviser.kg/base_sng.

² Закон Туркменистана "О гражданстве Туркменистана" от 30 сентября 1992 г. // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1992. № 9. Ст. 71.

³ Закон Республики Узбекистан от 2 июля 1992 г. "О гражданстве Республики Узбекистан" // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1992. № 9. Ст. 338.

⁴ Закон Украины от 18 января 2001 г. № 2235-III "О гражданстве Украины" // Ведомости Верховной Рады. 2001. № 13. Ст. 65.

⁵ Закон Республики Армения от 16 ноября 1995 г. № С-061-І-ЗР-16 "О Гражданстве Республики Армения" (в ред. от 18 ноября 1997 г. № ЗР-157) // СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ – http://www.adviser.kg/base_sng.

⁶ Органический Закон Грузии от 25 марта 1993 г. "О гражданстве Грузии" // СоюзПравоИнформ. Законодательство стран СНГ – http://www.adviser.kg/base_sng.

⁷ Закон Республики Молдова "О гражданстве Республики Молдова" № 1024-XIV от 02 июня 2000 г. (по состоянию на 17 февраля 2005 г.) // Официальный монитор. 2000. № 98-101. Ст. 709; 2001. № 126-128. Ст. 902.

стерство Государственной Безопасности, дипломатические представительства и консульские отделы.

Таким образом, современная российская система федеральных органов исполнительной власти, ведающих делами о гражданстве, на постсоветском пространстве является в большинстве традиционной и содержит схожие черты с системами отдельных государств дальнего зарубежья.

Решение вопросов гражданства государственными органами исполнительной власти Российской Федерации невозможно без определения их полномочий. В Федеральном законе о гражданстве 2002 г. для каждого федерального органа исполнительной власти Российской Федерации, ведающего делами о гражданстве, определен объем собственных полномочий (ст. 30, 31). Но, несмотря на это, их полномочия в большинстве своем аналогичны. К ним относятся:

- определение наличия гражданства Российской Федерации;
- принятие заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации;
- осуществление проверки фактов и представленных для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документов и в случае необходимости запросов дополнительных сведений в соответствующих государственных органах;
- направление Президенту Российской Федерации для решения вопросов гражданства в общем порядке заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, представленных для их обоснования документов и иных материалов, а также заключений на данные заявления, документы и материалы;
- исполнение принятых Президентом Российской Федерации решений по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих на территории Российской Федерации;
- рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятие решений по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке в соответствии с Федеральным законом о гражданстве 2002 г.;
- ведение учета лиц, в отношении которых федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами гражданства или его территориальным органом приняты решения об изменении гражданства;
- оформление гражданства Российской Федерации;
- осуществление отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации, в случае принятия ими решения.

Кроме того, МИД России, дипломатические представительства и консульские учреждения наделены исключительным правом рассмотрения заявлений по вопросам выхода из гражданства в упрощенном порядке (п. "е" ч.1 ст. 31). МВД России и его территориальные органы в свою очередь оформляют российское гражданство в случае нахождения на территории Российской Федерации ребенка, родители которого неизвестны либо при усыновлении (удочерении) ребенка, в случае если в течение года отсутствуют заявления обоих усыновителей (один из которых является гражданином России, а другой имеет иное гражданство), при условии проживания ребенка и усыновителей на территории Российской Федерации (п. "з" ч. 1 ст. 30).

В сфере гражданства Министерство внутренних дел и Министерство иностранных дел России также наделены правом самостоятельного осуществления нормативно-правового регулирования. Полномочие такого рода основывается на компетенции, присущей федеральному министерству. В соответствии с подпунктом "а" пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"¹, федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности.

В целом осуществление нормативно-правового регулирования отношений гражданства выражается в издании на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации и Федерального закона о гражданстве, Положения по вопросам о гражданстве и других актов, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения в сфере гражданства, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Правовое регулирование в установленной сфере деятельности осуществляется МВД России и МИД России самостоятельно, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно указанными актами.

В рамках предоставленных прерогативных полномочий МВД России был принят Приказ от 19 февраля 2004 г. № 104 "Об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации при

¹ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

рассмотрении вопросов гражданства Российской Федерации" ¹, утвердивший Инструкцию по рассмотрению органами внутренних дел Российской Федерации заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации (далее – Инструкция о рассмотрении вопросов гражданства). МИД России в сфере гражданства был издан Приказ от 24 декабря 2002 г. № 18560 "Об утверждении форм решений, заключений и справок по вопросам гражданства Российской Федерации" ².

Однако, несмотря на идентичность компетенции федеральных органов исполнительной власти, ведающих делами о гражданстве, доля их участия в решении вопросов гражданства неодинакова. Отличие проявляется не столько в содержании, сколько в объеме решаемых ими вопросов: МВД России и его территориальные органы осуществляют свои полномочия в отношении лиц, находящихся на территории Российской Федерации, а МИД России, дипломатические представительства и консульские учреждения – в отношении тех, кто находится за ее пределами.

Вполне очевидно, что подавляющее большинство вопросов российского гражданства решается в отношении тех, кто находится на территории Российской Федерации. По данным руководства МВД России в настоящее время более 70 процентов материалов по вопросам гражданства оформляются органами внутренних дел Российской Федерации ³. Из чего следует, что основной объем деятельности в сфере гражданства относится к компетенции МВД России и его территориальных органов. Это обуславливает их особую роль в решении вопросов гражданства и определяет центральное место в системе органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации.

При рассмотрении полномочий исполнительных органов ведающих делами о гражданстве представляет интерес опыт стран постсоветского пространства. Законы о гражданстве Беларуси (ст. 31, 32), Таджикистана (ст. 41, 42), Узбекистана (ст. 31, 32), Украины (ст. 24, 25) наделяют свои исполнительные органы, ведающие делами о гражданстве, полномочиями, аналогичными российским. В Туркменистане

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 16.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 9.

³ Выступление заместителя министра внутренних дел России А.А.Чекалина на "правительственном часе" в Государственной Думе Федерального Собрания РФ: Стенограмма утреннего пленарного заседания 09 апреля 2003 г. // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ – <http://www.duma.gov.ru>.

и Кыргызстане к их ведению относятся: прием заявлений по вопросам гражданства и направление их вместе с необходимыми документами на рассмотрение Президентом; регистрация утраты гражданства; определение принадлежности к гражданству (соотв. ст. 33, 34 и ст. 28, 29). Этот же объем полномочий в Казахстане дополнен правом исполнительных органов, ведающих делами о гражданстве, осуществлять регистрацию приобретения гражданства и выхода из гражданства, предусмотренных межгосударственными договорами (ст. 30, 31). В Грузии компетенция исполнительных органов, ведающих делами о гражданстве, сводится к приему заявлений и представлений по вопросам гражданства, их предварительному рассмотрению, подготовке материалов и заключений по вопросам гражданства, рассмотрению и вынесению решений по вопросам установления гражданства (ст. 34, 36, 36.1). Кроме того, законы о гражданстве Казахстана (ч. 2 ст. 31), Таджикистана (ч. 2 ст. 42) и Туркменистана (ч. 2 ст. 34) содержат специальную норму, предусматривающую в случае отсутствия в той или иной стране дипломатических представительств или консульских учреждений осуществление функций этих органов дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями других государств на основе соответствующих договоров.

Объем полномочий исполнительных органов, ведающих делами о гражданстве на территории государства и за его пределами, в странах СНГ в целом находится в равном соотношении. Одинаковый объем полномочий предусматривают законы о гражданстве Беларуси (ст. 31, 32) и Украины (ст. 24, 25). Объем полномочий органов исполнительной власти Казахстана (ч. 1 ст. 31), Таджикистана (п. "е" ч. 1 ст. 42), Туркменистана (ч. 3 ст. 34) и Узбекистана (ч. 6 ст. 32), ведающих делами о гражданстве за пределами государства, отличен от внутригосударственных органов лишь осуществлением первыми учета граждан, постоянно проживающих за пределами государства. Незначительное отличие в полномочиях "внешних" и "внутренних" органов прослеживается в Законе о гражданстве Молдовы, заключающееся в ведении последними учета лиц, которые приобрели или утратили гражданство (п. "е" ч. 1 ст. 28).

Изложенное позволяет отметить, что нормы Федерального закона о гражданстве 2002 г., устанавливающие полномочия исполнительных органов Российской Федерации, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, во многом совпадают с аналогичными положениями законов о гражданстве государств-участников СНГ. Такое упорядочивание полномочий по вопросам о гражданстве – междуна-

родная унификация – содействует интеграции государств-участников СНГ в единое правовое пространство.

Решение всех вопросов российского гражданства в силу их сложности не может быть полностью охвачено компетенцией органов исполнительной власти, ведающих делами о гражданстве, и требует участия иных органов государственной власти.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации о гражданстве, позволяет выделить ряд органов исполнительной власти, не обладающих статусом органа, ведающего делами о гражданстве, но принимающих непосредственное участие в решении его вопросов. К их числу следует отнести Министерство образования и науки России, Министерство обороны России, Федеральную службу безопасности России, органы записи актов гражданского состояния. В сфере гражданства полномочия этих органов вытекают из положений Федерального закона о гражданстве 2002 г. и Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства, либо предопределяются их компетенцией (Приложение № 6).

Так, деятельность Министерства образования и науки Российской Федерации и подчиненных ему образовательных учреждений связана с реализацией пункта "д" части 1 статьи 13 Федерального закона о гражданстве 2002 г., устанавливающего в качестве условия приема в российское гражданство в общем порядке владение русским (государственным) языком. В соответствии с Положением о рассмотрении вопросов гражданства определение уровня знаний русского (государственного) языка иностранных граждан и лиц без гражданства для приема в гражданство Российской Федерации осуществляется в форме прохождения государственного тестирования.

С этой целью Министерство образования и науки России устанавливает порядок прохождения тестирования, разрабатывает материалы для его проведения, оказывает методическое обеспечение тестирования, определяет форму документирования (сертификации) прохождения тестирования.

На сегодняшний день эти вопросы регламентированы Приказом Министерства образования Российской Федерации от 20 июня 2003 г. № 2606 "Об организации государственного тестирования по русскому языку как иностранному иностранных граждан и лиц без гражданства для приема в гражданство Российской Федерации" в редакции от 18 февраля 2004 г.¹

¹ Российская газета. 2003. 22 июля; 2004. 23 марта.

В задачи Министерства образования и науки России входит также утверждение перечня образовательных организаций (учреждений), которым разрешено проведение государственного тестирования по русскому языку на территории Российской Федерации и за ее пределами. Приказом Министерства образования и науки России от 18 февраля 2004 г. № 735 "Об утверждении перечня образовательных организаций (учреждений), проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному иностранных граждан и лиц без гражданства для приема в гражданство Российской Федерации" было определено 130 лингвистических и педагогических, классических и технических вузов России и зарубежья. Проведение тестирования на знание русского языка образовательными учреждениями подлежит постоянному контролю со стороны Министерства образования и науки России¹.

Министерство обороны Российской Федерации обеспечивает реализацию положения части 4 статьи 13 Федерального закона о гражданстве 2002 г., предоставляющего гражданам государств, входивших в состав СССР, проходящим не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях или в органах, возможность приобретения гражданства Российской Федерации в общем порядке, без соблюдения условия о непрерывном проживании в течение пяти лет на территории Российской Федерации.

Для этого центральный орган военного управления, ведающий вопросами комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, направляет в орган, ведающий делами о гражданстве, ходатайство о приеме в гражданство Российской Федерации², а также выписки из личного дела военнослужащего, проходящего военную службу по контракту. Командиры воинских частей в отдельных случаях (например, при передаче документов, через другое лицо либо направление по почте) наделяются правом удостоверения документов (копий, подписей заявителей), направляемых для приема в гражданство Российской Федерации. Более того, в соответствии с подпунктом "е" пункта 45 Положения о рассмотрении вопросов гражданства наличие российского гражданст-

¹ Российская газета. № 58. 2004. 23 марта.

² Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 3 июня 2004 г. № 168 «Об утверждении формы ходатайства о приеме в гражданство Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 28.

ва может быть удостоверено военным билетом военнослужащего с вкладышем, свидетельствующим о наличии гражданства Российской Федерации.

Как известно, гражданство представляет собой правоотношение, возникающее между человеком и государством, содержанием которого является совокупность исключительных взаимных прав и обязанностей. Для каждого государства, имеет существенное значение, кто вступает в данный вид отношений, и каким образом будут реализованы предоставленные права и подлежать исполнению обязанности. С этой целью государство определяет условия, препятствующие приобретению гражданства "нежелательными" лицами. В статье 16 Федерального закон о гражданстве 2002 г. устанавливает перечень негативных обстоятельств – оснований отклонений заявлений о приеме (восстановлении) в российское гражданство. К ним относятся: выступление за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или создание иными действиями угрозы безопасности Российской Федерации, нахождение на военной службе, на службе в органах безопасности или правоохранительных органах иностранного государства, наличие судимости, уголовное преследование и другие основания. Федеральным законом РФ от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ "О федеральной службе безопасности"¹ и Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 "Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации"² определена особая роль Федеральной службы безопасности России в выявлении таких негативных обстоятельств – поставлена задача обеспечивать безопасность Российской Федерации, в том числе и в сфере гражданства.

В соответствии с Положением о рассмотрении вопросов гражданства Федеральная служба безопасности Российской Федерации осуществляет проверку представленных документов, материалов, а также содержащихся в них сведений в отношении лиц, достигших возраста 14 лет. По результатам проверок ФСБ России дает соответствующее заключение.

Участие Федеральной службы безопасности Российской Федерации в решении вопросов гражданства в роли, отведенной действующим законодательством, представляется не только важным средством, но и необходимым условием обеспечения национальной безопасности. Ее оперативная и вместе с тем эффективная деятельность в

¹ СЗ РФ. 1995 г. № 15. Ст. 1269; 2005. № 10. Ст. 763.

² СЗ РФ. 2003 г. № 33. Ст. 3254; 2004 г. № 28. Ст. 2883.

процессе решения вопросов гражданства обуславливает их оптимальное решение в целом.

Деятельность органов записи актов гражданского состояния (далее – ЗАГС) в решении вопросов гражданства обусловлена их задачей – осуществлением федеральных полномочий по государственной регистрации юридических фактов. Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния"¹ устанавливает, что государственной регистрации подлежат рождение, заключение брака, расторжение брака, усыновление (удочерение), установление отцовства, перемена имени и смерть (ст. 3). Отмеченные жизненные обстоятельства непосредственно связаны с отношениями в сфере гражданства, в силу которых последние могут возникать, изменяться или прекращаться. Наступление того или иного юридического факта, оказывающего влияние на отношения гражданства, требует его установление, квалификацию, принятие решения и документирование.

Существенную роль в этом процессе играют органы ЗАГС, особенно когда идет речь о приобретении гражданства Российской Федерации на основе такого юридического факта как рождение.

Рождение является основным фактом приобретения гражданства физическим лицом в любом государстве и основывается на принципах "права крови" и "права почвы" либо их сочетании. Однако даже это основание не является абсолютным. Приобретение гражданства по рождению становится возможным только при наличии признаков, соответствующих требованиям законодательства конкретного государства.

К примеру, для приобретения гражданства по "праву крови" согласно Федеральному закону о гражданстве 2002 г. необходимо, чтобы на день рождения ребенка его родители (единственный родитель) являлись российскими гражданами (п. "а-в" ч.1 ст.12). Соответственно для решения вопроса о гражданстве ребенка необходимо определение принадлежности его родителей к российскому гражданству. Установление гражданства родителей в этом случае входит в компетенцию органов ЗАГС. Обычно это происходит при их обращении с вопросом о регистрации факта рождения ребенка на основании соответствующих документов и затем отражается в документах: акте о рождении и свидетельстве о рождении ребенка.

Приобретение гражданства Российской Федерации по "праву почвы" также связано с деятельностью органов ЗАГС. В этом случае определяющим обстоятельством приобретения гражданства ребенком является место его рождения. По общему правилу, государственная регистрация рождения производится органом ЗАГС по месту рождения ребенка или по месту жительства родителей (одного из родите-

¹ СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5340; 2002. № 18. Ст. 1724.

лей), т.е. определяющим для приобретения российского гражданства становится рождение ребенка либо проживание его родителей на территории Российской Федерации. Часть 2 статьи 15 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния" (в ред. Федерального закона от 29 апреля 2002 г. № 44-ФЗ)¹ допускает возможность замены фактического места рождения местом жительства его родителей, при условии их проживания в сельском поселении. В этом случае по их желанию вместо фактического места рождения ребенка может быть указано место жительства родителей (одного из родителей).

Однако возможны случаи рождения, вызывающие затруднение в определении места рождения ребенка и соответственно применении к нему "права почвы". Таким случаем, может быть, рождение ребенка на воздушном или морском судне. При этом возможны различные варианты: рождение ребенка на иностранном судне, находящемся на территории России или, напротив, рождение ребенка на российском судне, находящемся на территории иностранного государства или на нейтральной территории.

Возникновение в этом случае различных проблем становится неизбежным, в связи с тем, что Федеральный закон о гражданстве 2002 г., не содержит норм, регулирующих данную группу отношений. В первую очередь возникают затруднения в определении места рождения.

Иначе обстоит дело в некоторых зарубежных государствах, четко определяющих в своем законодательстве разрешение подобной ситуации. Так, согласно Конституции Мексики ее гражданами по рождению являются дети, родившиеся на мексиканском военном или торговом корабле или самолете (ст. 30)². Аналогичную позицию занимает Австрия. Согласно § 37, 38 Закона от 15 июля 1965 г. "Об австрийском гражданстве" (с изм. от 11 июля 1973 г.)³ лицо, родившееся на судне, плавающем под австрийским флагом, или в самолете, принадлежащем австрийскому государству, рассматривается как рожденное на территории Австрии.

Вместе с тем, в Российской Федерации рассматриваемая проблема может быть разрешена посредством регистрации рождения ребенка в органах ЗАГС на территории Российской Федерации. В соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального закона "Об актах гражд-

¹ СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5340; 2002. № 18. Ст. 1724.

² Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право: Учебник. 2-е изд. М.: Юристъ, 2002. С. 152-153.

³ Законодательные акты о гражданстве. В 4 т.: Страны Европы / Сост. П.Г. Громушкин. М., 1993. Т. 1. С. 6.

данского состояния" в случае, рождения ребенка на судне, в самолете, в поезде или в другом транспортном средстве во время его следования, государственная регистрация рождения производится органом ЗАГС по месту жительства родителей (одного из родителей) или любым органом ЗАГС, расположенным по маршруту следования транспортного средства. То есть, ребенок может считаться родившимся на территории Российской Федерации, даже если его рождение имело место за ее пределами. В этом случае местом рождения ребенка становится место государственной регистрации рождения. Место рождения, наряду с гражданством родителей, как это было ранее отмечено в исследовании, отражается в акте о рождении и свидетельстве о рождении ребенка. Указанные документы впоследствии являются определяющими в установлении гражданства ребенка.

Отмеченное позволяет судить о роли государственных органов исполнительной власти (не являющихся органами, ведающими делами о гражданстве) в сфере российского гражданства. Несмотря на то, что их деятельность сводится к содействию, а в некоторых случаях к обеспечению деятельности органов, ведающих делами о гражданстве, их участие является необходимым условием реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации.

В связи с этим представляется возможным выделение самостоятельной системы органов, содействующих деятельности органов государственной власти, решающих вопросы гражданства. В ее состав следует включить Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, Министерство образования и науки России, Министерство обороны России, Федеральную службу безопасности России, подчиненные им органы, органы ЗАГС.

Рассматривая вопрос о системе органов, ведающих делами о гражданстве, нельзя не отметить одну из новаций Федерального закона о гражданстве 2002 г., касающуюся наименования органов, ведающих делами о гражданстве. В Федеральном законе о гражданстве 2002 г. они обозначены как "полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации". Такой подход к формулированию органов, ведающих делами о гражданстве, представляется не вполне удачным.

В качестве первого довода в обоснование несовершенства формулировки следует отметить отсутствие в ней четкого ответа на вопрос о принадлежности органов, ведающих делами о гражданстве к системе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В соответствии с пунктом "в" статьи 71 Конституцией Российской Федерации гражданство в Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации. Соответственно органами, ведающими делами о гражданстве могут быть только федеральные органы государственной власти. В связи с этим указание на принадлежность органов, наделенных полномочиями по решению вопросов гражданства, к системе федеральных органов государственной власти должно содержаться и в исследуемом определении.

Во-вторых, слова "полномочный" и "ведающий", используемые в названиях органов, ведающих делами о гражданстве, несут близкую смысловую нагрузку, отсюда отсутствие четкости формулировки, отчасти тавтологичность, что не вполне соответствует принципам и правилам юридической техники.

Хотя поэтому вопросу есть и другое мнение. Так, А.Н. Головистикова отмечает, что фактически данным изменением нормы законодатель расширил полномочия уже существующих органов, ведающих делами о гражданстве, на создание своего рода вспомогательных структур и возможность делегирования данным структурам части полномочий в этой сфере, коими государство наделило сам орган¹.

С такой трактовкой вполне можно согласиться, но более вероятным все же представляется предположение не о прямом умысле законодателя расширить полномочия существующих органов, а о юридико-технической погрешности, допущенной в законе.

Учитывая отмеченные недостатки, представляется целесообразным исключить из формулировки "полномочные органы, ведающие делами о гражданстве" слово "полномочные" в соответствующих падежах и числах, а в Федеральный закон о гражданстве 2002 г., в статью 3, ввести специальную норму-дефиницию, содержащую признаки органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации. Предлагаемая норма возможно должна быть следующего содержания: "органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации – федеральные органы государственной власти Российской Федерации, наделенные настоящим Федеральным законом полномочиями по решению вопросов гражданства Российской Федерации".

Органы, ведающие делами о гражданстве (равно как и органы, участвующие в решении вопросов о гражданстве), в своей деятельности руководствуются Конституцией Российской Федерации, общепри-

¹ Головистикова А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации". М.: "Эксмо", 2005. С. 151.

знанными нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом о гражданстве 2002 г. и иными федеральными законами, Положением о рассмотрении вопросов гражданства и другими нормативными правовыми актами. Решение вопросов гражданства органами и должностными лицами осуществляется в соответствии с принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма и гласности.

Деятельность органов, ведающих делами о гражданстве и их должностных лиц в сфере гражданства должна основываться на традиционных принципах: оперативности, объективности, единообразия и справедливости. В совокупности они образуют комплекс, взаимосвязанных исходных руководящих начал, соблюдение которых при реализации законодательства о гражданстве обязательно.

Принцип оперативности или быстроты в решении вопросов гражданства является необходимым условием реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации и служит эффективным средством защиты законных интересов субъектов в рассматриваемой сфере. Как известно, главная цель настоящего принципа – исключение бумажной волокиты, ограничение бюрократизма.

В сфере гражданства принцип оперативности приобретает особую значимость, так как в решении вопросов гражданства принимают участие различные органы государственной власти, а весь процесс рассмотрения вопросов и принятие по ним решений сопровождается подготовкой большого количества документов, что неизбежно приводит к значительным затратам во времени.

Достижение оперативности в рассмотрении вопросов гражданства требует от органов, участвующих в этом процессе, неукоснительного соблюдения сроков рассмотрения вопросов гражданства, согласованных действий и взаимопонимания. Нарушение сроков рассмотрения вопросов гражданства, допущенное хотя бы одним из органов, участвующих в этом процессе, ставит под угрозу своевременность всего процесса. В этом случае даже мобилизация сил других органов, участвующих в решении вопросов гражданства, направленная на сокращение своих сроков, не всегда может привести к выравниванию сложившейся ситуации.

Для соблюдения принципа оперативности Федеральный закон о гражданстве 2002 г. устанавливает сроки рассмотрения заявлений по вопросам гражданства и принятия по ним решений. Например, при решении вопроса о приеме в гражданство либо выходе из него в общем порядке, срок рассмотрения составляет один год, со дня подачи

всех необходимых надлежаще оформленных документов, в упрощенном порядке – до шести месяцев (ч. 2, 4 ст. 35).

В целях соблюдения должностными лицами органов, ведающих делами о гражданстве, сроков, установленных Федеральным законом о гражданстве 2002 г., Положение о рассмотрении вопросов гражданства дополнительно определяет временные рамки для каждого из участвующих органов. В соответствии с пунктом 35 Положения срок рассмотрения заявлений об изменении гражданства в общем порядке в Министерстве внутренних дел России, Министерстве иностранных дел России, дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, Федеральной службе безопасности России, в их территориальных органах не должен превышать двух месяцев в каждом из указанных органов.

Тем не менее принцип оперативности в решении ряда вопросов гражданства не получил надлежащего нормативного закрепления. Так, Федеральный закон о гражданстве не предусматривает общие сроки рассмотрения заявлений о восстановлении в гражданстве Российской Федерации. Пробел правового регулирования в этой части восполняется Положением о рассмотрении вопросов гражданства, предусматривающим отдельные сроки рассмотрения вопросов гражданства, в том числе и восстановления, органами, участвующими в рассмотрении этих вопросов. Однако это не вполне соответствует концепции Федерального закона о гражданстве 2002 г., определяющего общие сроки форм приобретения гражданства и его прекращения.

Положение о рассмотрении вопросов гражданства в этой части также не лишено недостатков. Положение наделяет органы, участвующие в решении вопросов гражданства в упрощенном порядке, правом самостоятельно определять сроки рассмотрения заявлений в каждом из них, учитывая лишь установленный в Федеральном законе о гражданстве 2002 г. предел – до 6 месяцев. Отсутствие жесткой регламентации в этом вопросе позволяет органам, участвующим в решении вопросов гражданства, в случае несоблюдения общего срока рассмотрения, перекладывать друг на друга ответственность и в результате избежать санкций за допущенные нарушения.

Своевременное рассмотрение вопросов гражданства в упрощенном порядке приобретает особую актуальность, поскольку именно они в настоящее время составляют подавляющее большинство и соответственно нарушения в этой сфере может привести к нарушению законных интересов большого количества лиц.

В связи с этим представляется целесообразным дополнить положение Федерального закона о гражданстве 2002 г., устанавливающее общие сроки рассмотрения заявлений по вопросам гражданства (ч. 2 ст. 35) после слов "о приеме в гражданство Российской Федерации" словами "о восстановлении в гражданстве Российской Федерации". В целях четкой регламентации сроков рассмотрения вопросов гражданства в упрощенном порядке абзац 4 пункта 36 Положения о рассмотрении вопросов гражданства следует изложить в следующей редакции: "Срок рассмотрения заявлений в каждом из органов, указанных в настоящем пункте, не должен превышать два месяца в каждом из указанных органов".

Деятельность органов, ведающих делами о гражданстве, их должностных лиц должна основываться на **принципе объективности**, предполагающем беспристрастное рассмотрение вопросов гражданства. Объективность возможна в том случае, если весь процесс рассмотрения заявлений по вопросам гражданства и принятие по ним решений осуществляется на основе критериев, не зависящих от субъекта применения, и целиком соответствует нормам права и процедуре, установленной законом.

В связи с этим Федеральный закон о гражданстве 2002 г. и Положение о рассмотрении вопросов гражданства подробно регламентируют процесс решения вопросов гражданства. Федеральный закон определяет общий порядок подачи заявлений по вопросам гражданства, их оформления, порядок принятия и исполнения решений. Положение о рассмотрении вопросов гражданства конкретизирует порядок рассмотрения заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, принятия, исполнения и отмены решений по указанным вопросам.

Единообразие правоприменительной практики в сфере гражданства проявляется в том, что по однотипным делам должны приниматься однотипные решения. При принятии решения по вопросам гражданства единообразие возможно лишь в случае, когда всеми органами, ведающими делами о гражданстве, при рассмотрении определенного вида вопроса о гражданстве используются одни и те же нормы Федерального закона о гражданстве 2002 г., а при принятии решения одни и те же критерии.

Соблюдение принципа единообразия правоприменительной практики во многом зависит от способа закрепления нормы права, подлежащей применению. Нечеткость формулировки и расплывчатость в изложении норм, могут повлечь их различное толкование, препятствовать единообразному применению.

Например, Закон о гражданстве 1991 г., определяя порядок выхода из российского гражданства, устанавливал, что ходатайство о выходе из гражданства Российской Федерации может быть отклонено, если гражданин проживает или намеревается поселиться в стране, не связанной с Российской Федерацией договорными обязательствами о правовой помощи, но имеет либо имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами Российской Федерации, либо не исполненные обязанности перед государством, вытекающие из оснований, определяемых законом Российской Федерации (ч. 2 ст. 23). Использование формулировки "может быть отклонено", вряд ли могло способствовать единообразию и объективности в рассмотрении вопросов о выходе из гражданства.

Не лишен подобных недостатков и Федеральный закон о гражданстве 2002 г. Так, законом не определен размер законного источника средств к существованию – одного из необходимых условий приема в гражданство России (п. "в" ч. 1 ст. 13), не указаны критерии его определения. Аналогичная ситуация обстоит с перечнем высоких достижений в области науки, техники и культуры, профессий и квалификаций, представляющих интерес для Российской Федерации (п. "а" ч. 2 ст. 13), перечнем особых заслуг перед Российской Федерацией (ч. 3 ст. 13), которые должно иметь (обладать) лицо для приобретения гражданства по весьма "льготным" условиям.

Представляется, что отмеченные вопросы должны найти более тщательное и однозначное решение в законодательстве о гражданстве Российской Федерации, так как в данной части реализация Федерального закона о гражданстве 2002 г. в настоящее время вызывает неопределенность, что приводит к всевозможным способам ее преодоления.

В сфере гражданства в последнее время особый интерес представляет **принцип справедливости**. Он предполагает объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов гражданства и вынесение по ним решений. Принцип справедливости обязывает субъект правоприменения нравственно обосновывать принимаемое решение. То есть, справедливое решение вопросов гражданства становится возможным в случае осознания органами, ведающих делами о гражданстве, и их должностными лицами соответствия принимаемого решения не только нормам права, но и позиции общества и государства, принципам морали, общечеловеческим ценностям, потребностям отдельных лиц и общества в целом.

Вместе с тем справедливость является категорией оценочной и определяется каждым самостоятельно на основе внутренних пред-

ставлений и убеждений. Поэтому соблюдение справедливости в правоприменительной деятельности находится в прямой зависимости от степени определенности предписаний правовой нормы и во многом этим определяется. В случае, если норма предусматривает возможность выбора варианта поведения (относительно-определяющие, альтернативные нормы), то правоприменитель выбирает из их числа наиболее соответствующие справедливости. Здесь справедливость правоприменения определяется субъективными представлениями его субъекта. Как следствие, это может привести к несовпадению представлений о справедливости правоприменителя и заинтересованного лица, что в результате приводит к неудовлетворению одной из сторон ходом и результатами рассмотрения вопросов гражданства. Иначе обстоит дело с нормой, однозначно предписывающей ее реализацию. В этом случае степень справедливости правоприменения обусловлена справедливостью применяемой нормы.

В настоящее время не соответствующим принципам справедливости, в глазах общественности, является истребование органами, ведающими делами о гражданстве, большого количества "ненужных" документов, необходимых для решения вопросов гражданства¹. В первую очередь, это касается документов, свидетельствующих об отсутствии у заявителя ряда инфекционных и других заболеваний, представляющих опасность для окружающих².

Необходимость документального подтверждения отсутствия заболеваний связана с решением вопроса о выдаче разрешения на временное проживание или вида на жительство – документов, в дальнейшем необходимых для приобретения гражданства Российской Федерации. Наличие некоторых заболеваний служит основанием отказа в выдаче либо аннулирования отмеченных документов³, что неизбежно приводит к трудностям с обращением по вопросам гражданства либо

¹ О характере обращений по вопросам приобретения российского гражданства (по материалам Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан) // Официальный сайт Президента Российской Федерации – <http://www.president.kremlin.ru>.

² Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2003 г. № 188 «О перечне инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1286.

³ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

вообще исключает их возможность. Острой критике подвергается требование отмеченных медицинских документов от новорожденных детей и пожилых людей¹.

Однако в решении отмеченных вопросов действия органов, ведающих делами о гражданстве, и их должностных лиц строго определены. В большинстве случаев у них отсутствуют относительные или альтернативные полномочия и в своей правоприменительной деятельности они вынуждены следовать предписаниям правовой нормы.

Установление такого требования, как отсутствие инфекционных и других заболеваний является необходимым условием обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации, направленным на защиту жизни и здоровье человека. Распространение этого правила на новорожденных детей и пожилых людей, возможно, может быть признано недостаточно справедливым, так как закон в некоторых случаях освобождает от его соблюдения. Вместе с тем эта превентивная мера направлена на защиту человека от воздействия вредных факторов – инфекционных и других заболеваний, наличие которых не исключено и у данной категории. Представляется, что решение вопроса о целесообразности применения общего порядка в отношении новорожденных детей и пожилых людей требует комплексной оценки, учитывающей мнения и представления об этой проблеме различных областей знаний. В любом случае, речь скорее должна идти об отступлении от принципа справедливости правовой нормой, а не субъектами ее применения.

Несправедливыми, по мнению граждан, представляются и другие положения Федерального закона о гражданстве 2002 г. К примеру, не вполне справедливым можно назвать положение федерального закона, предоставляющее возможность приобретения гражданства Российской Федерации за особые заслуги перед Отечеством (ч. 3 ст. 13). Это выражается в освобождении лица, приобретающего гражданство за особые заслуги от соблюдения условия, установленного в качестве обязательного для всех способов приема в российское гражданство – обязанности соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации.

Кроме того, в этой части Федеральный закон о гражданстве 2002 г. не соответствует не только принципу справедливости, но и не-

¹ О характере обращений по вопросам приобретения российского гражданства (по материалам Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан) // Официальный сайт Президента Российской Федерации – <http://www.president.kremlin.ru>.

которым положениям Конституции Российской Федерации, в частности устанавливающим обязанности всех граждан соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15), положению о равенстве российских граждан по отношению к правам и обязанностям (ч. 2 ст. 6), о равенстве всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19). Очевидно, что речь идет не о желании наделить дополнительными привилегиями лиц, имеющих особые заслуги перед Отечеством, а лишь о техническом несовершенстве Федерального закона о гражданстве 2002 г., которое требует устранения. Представляется целесообразным внести изменения в рассматриваемую норму Федерального закона о гражданстве 2002 г. (ч. 3 ст. 13), дополнив ее после слов "без соблюдения условий, предусмотренных" словами "пунктами "а", "в", "г" и "д".

Важной гарантией соблюдения прав и законных интересов при решении вопросов гражданства является возможность обжалования решений органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, и действий их должностных лиц. Так, при несогласии с решением об отклонении заявления по вопросам российского гражданства, лицо может обратиться за судебной защитой своих прав. В случае отказа в рассмотрении заявления по вопросам гражданства и иных нарушающих порядок производства и исполнения решений действий должностных лиц органов, ведающих делами о гражданстве, могут быть использованы административная и судебная гарантии. В связи с этим не вполне совершенным представляется закрепление в Федеральном законе о гражданстве 2002 г. основания обжалования.

Как известно, объективная сторона правонарушения может выражаться в двух основных формах: в действии – активная форма и бездействии – пассивная. Федеральный закон о гражданстве 2002 г., как следует из наименования главы VII и содержания статьи 40, предусматривает возможность обжалования лишь активной формы правонарушения – действия.

Однако это не значит, что в решении вопросов гражданства не может быть допущено бездействие. Бездействие характеризуется пассивным волевым поведением и может выразиться, например, в неприменении или в недолжном применении (сложная или смешанная форма бездействия) правовой нормы, в недостаточно эффективной реализации ее предписаний или иной форме невыполнения обязанности лица совершить те или иные действия.

Таким образом, отсутствие в нормах Федерального закона о гражданстве 2002 г. возможности обжалования бездействия должностных лиц органов государственной власти, ведающих делами о гражданстве, в конкретном случае может стать поводом к ограничению конституционного права каждого на защиту своих прав и свобод. Бо-

лее того, в этой части нормы Федерального закона о гражданстве не согласуются с частью 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации и главой 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, устанавливающими возможность обжалования (оспаривания) не только решений и действий, но и бездействия органов государственной власти и их должностных лиц¹.

В связи с этим представляется целесообразным дополнить наименование главы VII и статьи 40 Федерального закона о гражданстве от 2002 г. после слова "действий" словом "(бездействия)", содержание статьи 40 после слова "действия" словом "(бездействие)".

В контексте рассматриваемого вопроса следует обратить внимание на содержание предмета правового регулирования Федерального закона о гражданстве 2002 г. Он определен в статье первой, в которой отмечается, что "в настоящем 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".

В свою очередь, комплексный анализ положений Федерального закона о гражданстве 2002 г. позволяет сделать вывод о том, что к его регулированию также относятся установление органов, ведающих делами о гражданстве, и наделение их полномочиями в сфере гражданства (Глава VI), определение порядка обжалования решений данных органов и действий (бездействия) их должностных лиц (Глава VII), процедуры разрешения споров по вопросам гражданства Российской Федерации (Глава VIII). Налицо несоответствие заявленного предмета правового регулирования объему регулируемых отношений. Общественные отношения, ставшие предметом правового регулирования Федерального закона о гражданстве 2002 г., значительно шире, чем это предусматривает его специальная норма.

В связи с этим представляется необходимым дополнить предмет регулирования Федерального закона о гражданстве 2002 г. всем комплексом регулируемых отношений. Для этого целесообразно внести изменения в статью 1 Федерального закона о гражданстве 2002 г., дополнив ее после слов "приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации" словами "система и полномочия органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, порядок обжалования решений данных органов, действий (бездействия) их должно-

¹ СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

стных лиц по вопросам гражданства, установлена процедура разрешения споров по вопросам гражданства Российской Федерации".

Подводя итог сказанному в параграфе, необходимо аккумулировать изложенное в следующих выводах:

1. Отступление Федеральным законом о гражданстве 2002 г. от конкретизации в формулировке федеральных исполнительных органов государственной власти, ведающих делами о гражданстве, является на сегодняшний день оптимальным решением, поскольку позволяет производить изменения в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, в том числе и в сфере гражданства, не требуя новой редакции настоящего закона.

2. Значительный объем выполняемой органами внутренних дел Российской Федерации работы в сфере гражданства, заключающийся в решении вопросов гражданства в отношении лиц, проживающих на территории России, обуславливает их ведущую роль в решении вопросов гражданства и определяет центральное место в возглавляемой Президентом России системе органов Российской Федерации, ведающих делами о гражданстве.

3. В настоящее время исполнительными органами, решающими вопросы гражданства, являются Министерство внутренних дел России и Федеральная миграционная служба России, их территориальные органы, Министерство иностранных дел России, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации. В силу однородности стоящих перед ними задач в решении вопросов российского гражданства, взаимоотношений и взаимосвязей, они образуют систему органов исполнительной власти, ведающих делами о гражданстве. Она является в большинстве традиционной для постсоветского пространства и содержит схожие черты с системами отдельных государств дальнего зарубежья.

4. Анализ действующего законодательства Российской Федерации о гражданстве позволяет выделить ряд органов исполнительной власти, не обладающих статусом органа, ведающего делами о гражданстве, но принимающих непосредственное участие в решении его вопросов. К их числу следует отнести Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, Министерство образования и науки России, Министерство обороны России, Федеральную службу безопасности России, подчиненные им органы, органы ЗАГС. Их участие является необходимым условием реализации законодательства о российском гражданстве.

Все они образуют самостоятельную систему органов, содействующих деятельности органов государственной власти, решающих вопросы гражданства.

5. Формулировка "полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации", используемая Федеральным законом о гражданстве 2002 г., требует совершенствования. В качестве первого довода в обоснование несовершенства такой формулировки следует отметить то, что она не дает четкого ответа на вопрос о принадлежности этих органов к системе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или к системе органов местного самоуправления. Во-вторых, слова "полномочный" и "ведающий" несут близкую смысловую нагрузку, отсюда отсутствие четкости формулировки, отчасти ее тавтологичность, что не соответствует принципам юридической техники.

Представляется целесообразным исключить из Федерального закона о гражданстве 2002 г., слово "полномочные" в соответствующих падежах, а в статье 3, ввести специальную норму-дефиницию, содержащую признаки органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, следующего содержания: "органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации – федеральные органы государственной власти Российской Федерации, наделенные настоящим Федеральным законом полномочиями по решению вопросов гражданства Российской Федерации".

6. Деятельность органов, ведающих делами о гражданстве, и их должностных лиц должна основываться не только на принципах уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма и гласности, но и на традиционных принципах правоприменения: оперативности, объективности, единообразия правоприменительной практики и справедливости. В совокупности они образуют комплекс взаимосвязанных исходных начал и руководящих идей правоприменения, от соблюдения которых напрямую зависит реализация законодательства о гражданстве.

7. Отсутствие в Федеральном законе о гражданстве 2002 г. общих сроков рассмотрения заявлений о восстановлении в гражданстве Российской Федерации является не вполне оправданным. Восполнение данного пробела Положением о рассмотрении вопросов гражданства не соответствует общей компетенции Федерального закона о гражданстве 2002 г., определяющего общие сроки приема в гражданство и его прекращения.

8. В связи с этим представляется целесообразным дополнить Федеральный закон о гражданстве 2002 г. положением, устанавливающим общие сроки рассмотрения заявлений по вопросам гражданства (ч. 2 ст. 35), после слов "о приеме в гражданство Российской Федерации" словами "о восстановлении в гражданстве Российской Федерации".

9. Отсутствие в Положении о рассмотрении вопросов гражданства сроков рассмотрения вопросов гражданства в упрощенном порядке каждым из органов, участвующих в их решении, может привести в итоге к нарушению законных интересов неограниченного количества лиц.

10. В целях четкой регламентации сроков рассмотрения вопросов гражданства за пределами государства в упрощенном порядке, следует абзац 4 пункта 36 Положения о рассмотрении вопросов гражданства изложить в следующей редакции: "Срок рассмотрения заявлений в каждом из органов, указанных в настоящем пункте, не должен превышать два месяца в каждом из указанных органов".

11. Представляется, что вопросы, связанные с определением размера законного источника средств к существованию, высоких достижений в области науки, техники и культуры, профессии и квалификации, представляющих интерес для Российской Федерации, перечень особых заслуг перед Российской Федерацией должны найти более тщательное и однозначное решение в законодательстве о гражданстве Российской Федерации.

Положение Федерального закона о гражданстве 2002 г., предоставляющее возможность приобретения гражданства Российской Федерации за особые заслуги перед Отечеством без учета условия об обязанности соблюдения Конституции и законодательства Российской Федерации, является примером его технического несовершенства. В этой части Федеральный закон о гражданстве 2002 г. не согласовывается с положениями Конституции Российской Федерации, устанавливающими обязанность всех граждан соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2. ст. 15), о равенстве российских граждан по отношению к правам и обязанностям (ч. 2. ст. 6), о равенстве всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19).

В связи с этим представляется целесообразным внести изменения в часть 3 статьи 13 Федерального закона о гражданстве 2002 г. дополнив ее после слов "без соблюдения условий, предусмотренных" словами "пунктами "а", "в", "г", "д"".

12. Представляется, что отсутствие в Федеральном законе о гражданстве 2002 г. нормы о возможности обжалования бездействия должностных лиц как одной из форм объективной стороны правона-

рушения может привести к неоправданному ограничению конституционного права каждого на защиту своих прав и свобод. В этой части Федеральный закон о гражданстве 2002 г. не соответствует Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 46) и Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (гл. 25), устанавливающим возможность обжалования (оспаривания) не только решений и действий, но и бездействия органов государственной власти и их должностных лиц. С целью устранения отмеченного недостатка необходимо дополнить наименование главы VII и статьи 40 Федерального закона о гражданстве 2002 г. после слова "действий" словом "(бездействия)", содержание статьи 40 после слова "действия" словом "(бездействие)".

§ 2. Основы деятельности органов исполнительной власти, участвующих в решении вопросов гражданства

Главенствующее положение в правовых основах деятельности органов исполнительной власти по реализации положений законодательства о российском гражданстве занимает Конституция Российской Федерации. Особое место в правовых основах обусловлено ее юридическими свойствами: верховенство, высшая юридическая сила, прямое действие. В сфере гражданства Конституция Российской Федерации содержит основные нормы-принципы. В их числе – положения о едином и равном гражданстве независимо от оснований его приобретения, о невозможности лишения гражданства и права на его изменение, равенстве граждан в правах и обязанностях (ст. 6), принципы двойного гражданства, закрепления национального режима в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 62), запрета на выдачу граждан другому государству или высылку за пределы государства, оказания защиты и покровительства (ст. 61).

Конституция также предусматривает, что гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом (ст. 6), пункт "в" статьи 71, относит гражданство к ведению Российской Федерации, а пункт "а" статьи 89 наделяет Президента Российской Федерации правом решения вопросов гражданства.

Существенное значение для деятельности правоприменительных органов в сфере гражданства имеют положения Конституции Российской Федерации, устанавливающие общие принципы взаимоотношения личности и государства, а также общие принципы правового положения личности. Среди наиболее важных следует назвать следующие: провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью, обязанность государства их признавать, соблюдать и защи-

щать (ст. 2), признание и гарантированность прав и свобод человека и гражданина, их неотчуждаемость и непосредственное действие, предрасположение ими смысла, содержания и применения законов, деятельности всех органов власти (ст. 17, 18), равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ст. 19), запрет отрицания или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ст. 55) и др.

Определение Конституцией Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права в качестве составной части российской правовой системы (ч. 4 ст. 15) обуславливает необходимость их включения в правовые основы деятельности органов, решающих вопросы гражданства. В сфере гражданства это, в первую очередь, положения Всеобщей декларации прав человека¹, Декларации прав ребенка², Международного пакта о гражданских и политических правах³ и других актов, устанавливающих право каждого на гражданство и его изменение, невозможность произвольного лишения гражданства, недопустимость в решении вопросов гражданства дискриминации по социальным, имущественным, национальным, расовым, религиозным, политическим, языковым и иным признакам.

Вместе с тем ведущее место в правовых основах принадлежит Федеральному закону о гражданстве 2002 г. По сути, он является сложной диспозицией нормы Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом (ч. 1 ст. 6). Как было отмечено ранее, Федеральный закон о гражданстве 2002 г. устанавливает понятийный аппарат, используемый при решении вопросов гражданства (ст. 3), принципы и правила гражданства (ст. 4-9), формы документирования (ст. 10), основания и условия приобретения и прекращения гражданства, общий порядок принятия и отмены решений по вопросам гражданства (гл. 2, 3), перечень органов, ведаю-

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 10 декабря 1998 г.

² Декларация прав ребенка (провозглашена Резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 года) // Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. М., 1990. С. 385-388.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Библиотечка Российской газеты. 1999. № 22-23.

щих делами о гражданстве, и объем их полномочий (гл. 6), а также другие вопросы.

Однако Федеральный закон о гражданстве 2002 г. содержит большое количество материальных норм, реализация которых требует наличия другого вида норм – процессуальных. Последние содержатся в нормативных правовых актах, принимаемых в соответствии с настоящим федеральным законом: Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства, актах органов, ведающих делами о гражданстве, и нормативных правовых актах других органов.

В связи с тем, что некоторые из упомянутых актов полностью или в части были рассмотрены в исследовании и в дальнейшем по тексту также будут анализироваться, представляется целесообразным в данном параграфе отразить лишь краткое содержание основных реализующих норм и уделить внимание положениям, представляющим особый интерес для деятельности органов исполнительной власти, участвующих в решении вопросов гражданства.

Положением о рассмотрении вопросов гражданства, устанавливаются порядок оформления и подачи заявлений и иных документов, необходимых для приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации, порядок их рассмотрения, принятия, исполнения и отмены решений по вопросам гражданства, определение и оформление наличия гражданства Российской Федерации, задачи и функции органов, ведающих делами о гражданстве, а также формы заявлений и перечень необходимых документов, соответствующих конкретным основаниям приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации.

Инструкция о рассмотрении вопросов гражданства, изданная в соответствии с Федеральным законом о гражданстве 2002 г. и Положением о рассмотрении вопросов гражданства, устанавливает порядок рассмотрения непосредственно органами внутренних дел Российской Федерации заявлений, оформления материалов, исполнения решений по вопросам гражданства Российской Федерации, определения наличия либо отсутствия гражданства Российской Федерации, особенности определения наличия либо отсутствия гражданства Российской Федерации у детей.

Приказ МИД России от 24 декабря 2002 г. № 18560 "Об утверждении форм решений, заключений и справок по вопросам гражданства Российской Федерации"¹ утверждает формы документов, оформляемых Министерством иностранных дел Российской Федерации, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 9.

Российской Федерации по вопросам гражданства, порядок осуществления контроля и другие вопросы.

Далее, говоря о правовых основах деятельности органов, ведающих делами о гражданстве, следует рассмотреть место и роль решений Конституционного суда Российской Федерации – его постановлений и определений, содержащих положения нормативно-доктринального характера¹.

Решения, принятые Конституционным Судом Российской Федерации при осуществлении конституционного контроля в Российской Федерации, а также других функций, возложенных на него Конституцией, занимают особое место в правовом регулировании вопросов гражданства. В первую очередь, это связано со свойствами решений Конституционного Суда Российской Федерации. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации"² решение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях (ст. 79).

Кроме того, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации нередко содержатся нормативно-доктринальные положения, разъясняющие и конкретизирующие нормы Конституции, федеральных законов и других актов. Таким образом, решения Конституционного Суда выступают своеобразным ориентиром для правоприменителя. Руководство решениями Конституционного Суда Российской Федерации, следование его логике органом, ведающим делами о гражданстве, и его должностными лицами при рассмотрении вопросов гражданства, служит залогом законности, объективности и оперативности правоприменения. Огромное значение для правоприменения

¹ Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации: Курс лекций / И.А. Конюхова. М.: "Экзамен", 2003. С. 226-227.

² СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

также имеет следование Конституционного Суда Российской Федерации не только "букве закона", но и его "духу".

Особое место занимает Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 1996 г. № 12-П "По делу о проверке конституционности пункта "г" статьи 18 Закона Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации" в связи с жалобой А.Б. Смирнова" (далее – Постановление)¹. Как видно из наименования Постановления, поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде Российской Федерации явилось нарушение конституционных прав заявителя одной из норм Закона о гражданстве 1991 г., регулирующей вопросы приобретения гражданства в порядке регистрации.

Весьма ценным для правоприменителя является приведенный в Постановлении алгоритм применения норм законодательства о гражданстве в оспариваемой части, который может быть использован при рассмотрении аналогичных вопросов. Примечательно положение о том, что лица, состоявшие в российском гражданстве уже с момента рождения, в силу части 3 статьи 6 Конституции Российской Федерации не могут считаться лишившимися этого гражданства, если только не утратили его по собственному свободному волеизъявлению. Они не только в прошлом, до утраты ими гражданства бывшего СССР, но и после этого продолжали и продолжают сохранять российское гражданство вплоть до момента, пока оно не будет прекращено на основании их собственного волеизъявления.

В Постановлении формулируются общие и частные принципы правоприменения, которыми должны руководствоваться все его субъекты. К наиболее важным следует отнести положение о том, что в сфере любых правоотношений, в том числе связанных с гражданством, личность выступает не как объект государственной деятельности, а как полноправный субъект, что обязывает государство обеспечивать уважение достоинства личности при реализации права на гражданство. А также положение о том, что произвольное, без учета волеизъявления гражданина, лишение или даже временное прекращение законно приобретенного гражданства, умаляет достоинство личности, что в соответствии Конституцией Российской Федерации является недопустимым как при издании, так и при применении законов.

Следует отметить, что названное Постановление Конституционного Суда Российской Федерации получило широкое применение при решении вопросов гражданства и не только как источник официального толкования, но и как основание решения вопросов гражданства –

¹ СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2579.

его признания. В связи с этим органы, ведающие делами о гражданстве, ведут различные специальные учеты вопросов, разрешенных на основании Постановления Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Челябинской области на основании Постановления Конституционного Суда Российской Федерации были признаны гражданами Российской Федерации: в 2003 году – 774 человека, в 2004 году – 2132 человека¹.

Особые юридические свойства постановления Конституционного Суда Российской Федерации обуславливают применение исследуемого Постановления Конституционного Суда Российской Федерации и в отношении Федерального закона о гражданстве 2002 г. К тому же в своем Определении от 21.04.2005 № 118-О "По жалобе гражданки Даминовой Светланы Рашидовны на нарушение ее конституционных прав пунктом "а" части первой статьи 12 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации"² Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил сохранение названным Постановлением силы и ранее определенной в нем его позиции. Более того, в отмеченном определении Конституционный Суд Российской Федерации установил, что его правовая позиция по вопросу об утрате гражданином России российского гражданства для органов, уполномоченных рассматривать вопросы гражданства, и судов общей юрисдикции является обязательной. По этой причине представляется обязательным и необходимым при применении норм Федерального закона о гражданстве 2002 г. следование правовой позиции по вопросам, связанным с приобретением российского гражданства по рождению, дополнительно высказанной Конституционным Судом Российской Федерации в своем определении.

Особую группу правовых основ деятельности по решению вопросов гражданства составляют международные договоры, с участием Российской Федерации. Они имеют важное значение в правовом регулировании вопросов российского гражданства, что обусловлено их юридическими особенностями в системе источников права Российской Федерации. В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации они являются не только частью правовой системы Российской Федерации, но и обладают преимущественным действием в случае, когда ими устанавливаются иные правила, чем это предусмотрено национальным законом.

На основании этого Федеральный закон о гражданстве 2002 г. называет международные договоры в перечне законодательных актов о

¹ Из материалов ПВУ Челябинской области.

² Российская газета. 2005. 27 мая.

российском гражданстве. Согласно статье 2 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.

Значимость международных договоров Российской Федерацией в сфере гражданства, прежде всего, заключается в том, что они могут выступать в качестве оснований приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации. Федеральный закон о гражданстве 2002 г. относит данный способ решения вопросов гражданства к иным основаниям, им не предусмотренным (п. "г" ст. 11 и п. "б" ст. 18).

В настоящее время Российской Федерацией заключено несколько подобных актов. Это Соглашения с Республикой Казахстан¹ и Кыргызской Республикой² об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации (в последнем случае – и выхода из прежнего гражданства) и Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (далее – соответственно двух-, четырехстороннее соглашение, либо в целом – Соглашения)³.

Соглашения направлены на упрощение решения основных вопросов гражданства – его приобретения и прекращения гражданами государств-участников. С момента вступления в силу они стали одними из основных форм приобретения российского гражданства⁴. В современных условиях масштабы применения Соглашений еще более возросли, что обуславливает их важную роль в регулировании вопросов гражданства. К примеру, за 2004 год в Челябинской области на их

¹ Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию. (Москва, 20 января 1995 г.) // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4089.

² Соглашение между Российской Федерацией и Кыргызской Республикой об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Кыргызскую Республику, гражданами Кыргызской Республики, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, и выхода из прежнего гражданства. (Москва, 28 марта 1996 г.) // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4905.

³ Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства. (Москва, 26 февраля 1999 г.) // СЗ РФ. 2002. № 39. Ст. 3643.

⁴ Соглашения для Российской Федерации вступили в силу: с Казахстаном – 17 августа 1997 г.; Кыргызстаном – 10 октября 1997 г.; Беларусью, Казахстаном и Кыргызстаном – 4 ноября 2000 г.

основании гражданство Российской Федерации приобрело около 7000 человек, что составило 20 % от всех лиц, приобретших гражданство за данный период в области¹.

Как следует из преамбул Соглашений предпосылкой их заключения является стремление народов договаривающихся государств к сохранению и упрочению исторических традиционно дружественных связей и подтверждение приверженности обязательствам в отношении обеспечения прав и свобод человека в соответствии с общепринятыми международными нормами. Целью Соглашений является желание обеспечить благоприятные условия для реализации своими гражданами на основе свободного волеизъявления права выбора и приобретения гражданства другого договаривающегося государства.

Особенностью Соглашений является установление субъектов обращения и обстоятельств, с которыми связывается возможность решения вопросов гражданства в упрощенном порядке. Согласно их положениям гражданство государства-участника в упрощенном (регистрационном) порядке предоставляется гражданам, прибывшим на постоянное жительство (независимо от срока проживания). При этом заявитель в прошлом должен состоять в гражданстве одного из договаривающихся государств (Белорусской ССР, Казахской ССР, Киргизской ССР или РСФСР) и одновременно СССР, а также проживать на их территории на 21 декабря 1991 года и постоянно до вступления в силу рассматриваемых соглашений. В случае наличия у заявителя близких родственников – граждан договаривающихся государств: супруга, родителя (усыновителя), детей (в том числе усыновленных), сестер, братьев, деда или бабушки, внука, постоянно проживающих и являющихся гражданами государства-участника приобретаемого гражданства, названные условия состояния в гражданстве и проживания не требуются.

Для решения вопроса о принятии в гражданство в упрощенном порядке Соглашениями определяется перечень необходимых документов. К ним относятся: заявление по установленной внутренним законодательством форме, паспорт или иной документ, удостоверяющий личность и подтверждающий принадлежность лица к гражданству одного из государства-участника, нотариально заверенные копии свидетельства о рождении и о браке, документ, подтверждающий соблюдение требований, установленных Соглашениями для решения вопроса гражданства в упрощенном порядке.

¹ Из материалов ПВУ Челябинской области.

При решении вопроса о приобретении гражданства специальной нормой Соглашений устанавливается гарантия сохранения заявителем предыдущего гражданства на период до принятия положительного решения по его ходатайству.

Отдельно решаются вопросы о гражданстве детей. При изменении гражданства родителей, вследствие которого оба становятся гражданами другого государства-участника, изменяется соответственно и гражданство их несовершеннолетних детей. В иных случаях, установленных Соглашениями, вопрос о гражданстве ребенка решается родителями посредством принятия соглашения. Соглашениями также установлены дополнительные гарантии сохранения гражданства ребенком. Так, в случае проживания родителей отдельно и отсутствия соглашения между ними, ребенок сохраняет гражданство того родителя, на воспитании которого он находится. Гражданство детей не подлежит изменению при изменении гражданства родителей, лишенных родительских прав.

Важным для правоприменения является закрепление в Соглашениях специального положения о соотношении их норм с нормами внутреннего законодательства государств-участников. Так, решение вопросов приобретения гражданства и выхода из гражданства в случаях, не предусмотренных Соглашениями, осуществляется на основе внутреннего законодательства договаривающихся государств. В случае если внутренним законодательством установлены более "льготные" условия приобретения и прекращения гражданства для какой-либо категории, чем это предусмотрено Соглашениями, то применяются положения внутреннего законодательства.

Вместе с тем сегодня существуют отдельные проблемы применения норм рассматриваемых Соглашений. Это связано с тем, что в отношениях гражданства между Российской Федерацией и Казахстаном, Российской Федерацией и Кыргызстаном, наряду с отмеченными двухсторонними соглашениями, по тем же вопросам действует четырехстороннее соглашение. Одновременное действие этих соглашений приводит к дублированию правового регулирования однородных групп отношений в сфере гражданства. Более того, в некоторых случаях содержание соглашений расходится. К примеру, в отличие от Соглашения между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства в Соглашении Российской Федерации и Казахстаном об упрощенном порядке приобретения гражданства устанавливается возможность выбора ребенком гражданства, не указывающимся в качестве близких родственников внуки. В двухстороннем Соглашении Российской Федерации с Кыргызстаном в качестве

полномочных органов, помимо органов внутренних дел, называются консульские учреждения и дипломатические представительства. Существуют различия в установлении перечня документов, предоставление которых необходимо для решения вопросов гражданства.

В результате это приводит к тому, что лицо претендующее, например, на российское гражданство, исходя из ситуации, имеет возможность его приобретения на основании двухстороннего либо четырехстороннего соглашения, что неизбежно приводит к усложнению правоприменительной практики. Так, за 2004 год в Челябинской области на основании двухсторонних соглашений Российской Федерации с Казахстаном приобрели российское гражданство 6358 человек, с Кыргызстаном более – 350. В то время как в соответствии с четырехсторонним соглашением российское гражданство за этот период приобрели около 200 человек¹. Такая ситуация объясняется также тем, что в условиях обстановки, сложившейся из-за параллельного действия отмеченных актов, органы, ведающие делами о гражданстве, склонны к применению двухсторонних соглашений, которые являются более конкретизированными (что упрощает их применение) по сравнению с четырехсторонним соглашением.

В связи с этим представляется целесообразным инкорпорирование ряда норм двухсторонних соглашений в части расхождения правового регулирования вопросов гражданства в четырехстороннее соглашение, с прекращением в дальнейшем действия двухсторонних соглашений. В свою очередь конкретизация положений четырехстороннего соглашения должна существенно упростить его применение.

В сфере регулирования вопросов двойного гражданства следует отметить Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства² и Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (далее – договоры о двойном гражданстве)³.

В период с момента, когда двойное гражданство стало возможным в Российской Федерации и до настоящего времени, эти договоры

¹ Из материалов ПВУ Челябинской области.

² Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства (Ашгабат, 23 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 1996. № 10. Ст. 830.

³ Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства // Дипломатический вестник. 1997. № 10.

являются едва ли не единственным опытом правового регулирования вопросов двойного гражданства с участием нашего государства.

Названные договоры о двойном гражданстве по своему содержанию и способам регулирования отношений во многом схожи. Их основной целью, как следует из преамбул, является дальнейшее развитие дружественных отношений договаривающихся государств и стремление к справедливому и гуманному урегулированию вопросов, связанных с двойным гражданством.

Для достижения этих целей в договоры включены нормы, регулирующие отношения приобретения и прекращения двойного гражданства и связанные с ними вопросы правового статуса лица с двойным гражданством, отношения, возникающие при рождении ребенка; определен порядок исполнения воинской обязанности.

Исходным положением договоров о двойном гражданстве является свобода каждого гражданина договаривающего государства в решении вопроса о наличии у него двойного гражданства. Для приобретения или прекращения двойного (второго) гражданства от лица требуется лишь его волеизъявление и соблюдение условий, установленных для этого законодательством соответствующего государства.

Свобода распространяется и в отношении детей. В этом случае правом самостоятельного решения вопроса о наличии у них двойного гражданства наделяются их родители. Им предоставляется право сохранить за ребенком двойное гражданство либо сделать выбор в отношении гражданства одного из договаривающихся государств посредством отказа в форме письменного соглашения. Самостоятельность родителей в решении вопроса касающегося двойного гражданства их детей может быть ограничена возрастом ребенка. В случае достижения ребенком 14-летнего возраста вопрос о выборе гражданства возможен только с его письменного согласия.

При решении вопросов о двойном гражданстве, связанных с рождением, договоры следуют традиционным для национального гражданства принципам "права крови" и "следования детей гражданству родителей". Первый выражается в том, что при рождении (усыновлении) ребенка, родители которого на момент его рождения (усыновления) имеют двойное гражданство, приобретает двойное гражданство с момента своего рождения (усыновления). Принцип следования детей гражданству родителей предполагает, что изменение родителями гражданства одного из договаривающихся государств или обоих государств влечет соответствующее автоматическое изменение гражданства их детей. При аналогичном изменении гражданства одним из родителей вопрос о гражданстве ребенка решается письменным соглашением родителей.

Отдельно решаются вопросы правового статуса лиц, имеющих двойное гражданство. Договорами устанавливается правило, согласно которому наступление прав и обязанностей гражданина при приобретении двойного гражданства происходит с момента приобретения статуса лица, постоянно проживающего на территории государства. Такое лицо в полном объеме реализует права и свободы, а также выполняет обязанности гражданина договаривающегося государства, на территории которого оно постоянно проживает (ч. 1 ст. 3). По месту постоянного проживания производится его социальное обеспечение. Защита и покровительство для этих лиц в третьем государстве предоставляются Стороной, на территории которой они постоянно проживают, либо по их просьбе другой Стороной, гражданство которой они также имеют.

Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства дополнительно устанавливает запрет на одновременное осуществление прав и обязанностей, вытекающих из гражданства двух договаривающихся государств, а также ограничение в правах или дополнительных обязанностях, установленных для иностранных граждан в государстве пребывания.

Особое внимание уделяется вопросам исполнения воинской обязанности. Договоры о двойном гражданстве предусматривают ее взаимозачет. Согласно положениям договоров, лица, имеющие двойное гражданство и прошедшие военную службу в одном из договаривающихся государств, освобождаются от призыва на военную службу в другом.

Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства устанавливает также, что прохождение военной службы в соответствии с законодательством одного государства рассматривается как исполнение соответствующей воинской обязанности и по отношению к другому, предусматривает аналогичный порядок исполнения обязанностей военнослужащего запаса и допускает прохождение военной службы по контракту по выбору лица в вооруженных силах в любом из государств.

В целом отмеченные договоры затрагивают все связанные с этой сферой отношения. Их регулирование направлено на устранение противоречий, неизбежно возникающих в случаях двойного гражданства.

Вместе с тем существуют некоторые проблемы, связанные с неопределенностью статуса каждого из отмеченных договоров о двойном гражданстве. Так, в настоящее время неразрешенным остается

вопрос о статусе Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства, в связи с чем возникают трудности в его применении.

Названное соглашение вступило в силу 18 мая 1995 г., после обмена договаривающимися сторонами ратификационными грамотами. По истечению пятилетнего срока, на который оно было заключено, его действие было продлено на последующий пятилетний период. Однако, 10 апреля 2003 г. (то есть до истечения срока его действия), по инициативе Туркменистана и согласия Российской Федерации, между государствами был подписан Протокол о прекращении действия Соглашения о двойном гражданстве (далее – Протокол о прекращении)¹.

Согласно Протоколу ранее заключенное соглашение об урегулировании вопросов двойного гражданства прекращает свое действие с даты последнего письменного уведомления о выполнении сторонами необходимых для вступления его в силу внутригосударственных процедур. В Российской Федерации это предполагает ратификацию Протокола российским парламентом.

Но до настоящего времени Протокол о прекращении парламентом Российской Федерации не ратифицирован, и это позволяет считать Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства действующим. Поэтому органы Российской Федерации, ведающие делами о российском гражданстве, продолжают его применение. Например, в 2004 году в Челябинской области на основании Соглашения в российское гражданство было принято 20 граждан Туркменистана².

Протокол о прекращении не отменяет двойного гражданства, приобретенного в период действия Соглашения, в связи, с чем даже в случае его ратификации парламентом Российской Федерации юридическая сила Соглашения должна сохраниться в отношении лиц, которые приобрели двойное гражданство в период его действия.

Вместе с тем руководство Туркменистана, выполнив со своей стороны необходимые внутригосударственные процедуры, считает Соглашение утратившим юридическую силу с момента его заключения и требует всех лиц, проживающих на его территории и имеющих двойное

¹ Протокол о прекращении действия Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства. (г. Москва, 10.04.2003) // Справочная информационная система "Консультант Плюс". ИБ "Международные правовые акты".

² Из материалов ПВУ Челябинской области.

гражданство, выбрать гражданство одного из государств¹. В случае невыполнения предписаний туркменская сторона оставляет за собой право считать лиц, имеющих двойное гражданство и постоянно проживающих на территории государства, исключительно гражданами Туркмении, а лиц, постоянно проживающих за пределами государства, считать утратившими туркменское гражданство. По разным оценкам в 2003 году перед таким выбором оказалось от 80 до 120 тысяч граждан России, имеющих туркменское гражданство в качестве второго².

Сложившаяся с Соглашением между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства ситуация требует четкого и взаимного правового разрешения. Признание Соглашения одной из сторон недействующим создает трудности в его применении для другой стороны, практически исключает возможность правового регулирования вопросов двойного гражданства, а в некоторых случаях делает его бессмысленным.

В связи с этим, представляется необходимой срочная ратификация парламентом Российской Федерации Протокола о прекращении действия Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства и достижение согласованного правового регулирования отношений, связанных с последствиями его отмены.

Неясным до недавнего времени оставался статус Договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства. Проблема заключалась в несоблюдении порядка придания ему юридической силы, установленного законодательством для нормативного правового акта данного вида. В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации"³ вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, решения о согласии на обязательность которых для Российской Федерации приняты в форме федерального закона, подлежат официальному опубликованию (ч. 1. ст. 30). Более того, закон устанавливает, что такой между-

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 июня 2003 г. № 4240-III ГД "О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "О соблюдении прав граждан Российской Федерации в Туркменистане" // Парламентская газета. 2003. 1 июля.

² В Туркмении не нашлось желающих отказаться от российского гражданства // Lenta.ru – издание Rambler Media Group – <http://www.lenta.ru/world/2003/06/26/turkmenia>.

³ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

народный договор должен быть опубликован в официальных изданиях – "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Бюллетене международных договоров". Однако рассматриваемый Договор после его ратификации был опубликован в журнале "Дипломатический вестник", в источнике, не являющемся официальным изданием.

Несоблюдение требования об официальном опубликовании Договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства, установленного законодательством, позволяло усомниться в его действительной юридической силе, а соответственно и в правомерности его применения. Вместе с тем, на практике рассматриваемый договор подлежал применению с момента ратификации. Основанием этому служили различные ведомственные акты, обуславливающие его применение¹. В связи с этим, например, граждане Таджикистана при приобретении ими российского гражданства освобождались от соблюдения общего условия – отказа от иного гражданства. В частности в Челябинской области за 2004 год таким правом воспользовались 159 граждан Таджикистана².

Хотя с формальной точки зрения это было невозможно. Официальное опубликование является одним из основных требований, предъявляемых к вступлению нормативных правовых актов в силу, служит подтверждением аутентичности и официальности их содержания. Соответственно, применение Договора являлось противоречащим действующему законодательству и, по сути, должно было быть признано недействительным, а возникшие отношения ничтожными. В тоже время признать несостоятельность Договора было невозможно из-за масштабов его применения. Поэтому единственным выходом из сложившейся ситуации было соблюдение формальной процедуры вступления в юридическую силу Договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства посредством официального опубликования. Только в апреле 2005 года, то есть спустя более 8 лет применения, Договор был официально опубликован³, что устранило противоречия, возникшие между теорией и практикой его применения.

¹ Письмо МИД России от 14.11.2000 г. № 20565 /ДКС – гр. // Справочная информационная система "Консультант Плюс". ИБ "ЭкспертПриложение".

² Из материалов ПВУ Челябинской области.

³ СЗ РФ. 2005. № 7. Ст. 495; Бюллетень международных договоров. 2005. № 4.

В контексте рассматриваемого вопроса следует также отметить, что в настоящее время продолжают действовать договоры, заключенные СССР, и устанавливающие препятствия для получения двойного гражданства. Это Конвенции о предотвращении случаев возникновения двойного гражданства, заключенные Правительством СССР с правительствами Румынии, Болгарии, Монголии¹ и другими государствами. Их действие обусловлено континуитетом Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" Российская Федерация является продолжателем СССР и продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров, заключенных СССР (ч. 3 ст. 1)². Существование подобных договоров не вполне соответствует Конституции Российской Федерации, позитивно закрепляющей возможность иметь двойное гражданство, а также современным представлениям о данном институте. Это требует от уполномоченных органов и их должностных лиц решения вопроса о конституционности и целесообразности действия договоров о предотвращении возникновения случаев двойного гражданства.

Особое место в рассматриваемой группе правовых основ решения вопросов гражданства принадлежит европейским актам. Это обусловлено тем, что с февраля 1996 г. Российская Федерация является государством-участником Совета Европы.

Членство Российской Федерации в Совете Европы возлагает на нее многие международные обязательства, в том числе в области признания, развития и поощрения прав и свобод человека и гражданина. Среди условий-рекомендаций вступления Российской Федерации в Совет Европы центральное место занимает требование о приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с европейскими нормами, а также обязательство отечественного законодателя разрабатывать нормативно-правовую базу государства в духе европейских традиций.

¹ Конвенция между Правительством СССР и Правительством Социалистической Республики Румыния о разрешении и предотвращении возникновения случаев двойного гражданства (Москва, 28 июня 1978 г.); Конвенция между СССР и Народной Республикой Болгарией об урегулировании вопроса о гражданстве лиц с двойным гражданством (г. София, 12 декабря 1957 г.) // Ведомости ВС СССР. 1958. № 7. Ст. 141; Конвенция между Правительством СССР и Правительством Монгольской Народной Республики о предотвращении случаев возникновения двойного гражданства (г. Москва, 11.09.1975) // Ведомости ВС СССР. 1984. № 17. Ст. 284.

² СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

Эти обстоятельства обусловили необходимость очередного шага – принятия Российской Федерацией нового международно-правового обязательства – Европейской конвенции о гражданстве ETS № 166¹.

Конвенция о гражданстве была подписана Советом Европы в Страсбурге 6 ноября 1997 г. и вступила в силу 1 марта 2000 г. В настоящее время она подписана более чем 20 государствами, в числе которых Российская Федерация².

Особое значение Европейской Конвенции о гражданстве заключается в том, что она является одним из первых актов в области международного права, который представляет собой синтез последних идей по вопросам гражданства в сферах внутреннего и международного права. Она разработана с учетом современных тенденций в развитии национального законодательства стран-членов Совета Европы и предлагает оптимальные решения многих проблем в области гражданства, возникших у государств в результате политических изменений в Европе на рубеже 80-х – 90-х годов прошлого века.

Конвенция содержит нормы и принципы, регулирующие все аспекты гражданства. Она призвана облегчить процедуры приобретения нового гражданства и восстановления утраченного, обеспечить такой механизм, при котором гражданство может быть утрачено лишь в силу веских причин, исключить возможность произвольного лишения гражданства, гарантировать справедливость процедур подачи заявления о гражданстве и возможность апелляции, а также регулировать ситуации угрозы наступления безгражданства в случае правопреемства государства. Конвенция также рассматривает вопросы множественного гражданства, военной обязанности и сотрудничества между государствами-участниками.

Для Российской Федерации Европейская конвенция о гражданстве носит лишь ориентирующий, рекомендательный характер, т.к. до настоящего времени Конвенция не прошла процедуру ратификации. Однако это не мешает ей активно оказывать влияние на процесс формирования российского правотворчества и правоприменения, что отразилось, прежде всего, на новом федеральном законе о гражданстве,

¹ Миронов В.Ф., Миронов А.В. Гражданство в Российской Федерации. Российские и международные акты: Комментарии законодательства / Под общ. ред. В.Ф. Миронова. М., 2003. С. 100-112.

² О подписании Европейской конвенции о гражданстве. Распоряжение Президента Российской Федерации от 6 ноября 1997 г. № 456-РП // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5187.

дополнительным стимулом к разработке которого, как отмечает О.Е. Кутафин, послужила Европейская конвенция о гражданстве¹.

Кроме того, большинство положений Европейской конвенции о гражданстве не являются новыми для Российской Федерации. Эти нормы либо зафиксированы в тех международных договорах, которые уже давно заключены Российской Федерацией, либо существуют во внутреннем законодательстве. В отдельных случаях она уже сегодня может учитываться и в правоприменительной практике, когда, например, подлежат решению вопросы гражданства в отношении граждан, государств, в которых конвенция ратифицирована и подлежит применению (Австрия, Венгрия, Молдова, Нидерланды, Португалия, Словакия и Швеция).

Вместе с тем Европейская конвенция о гражданстве содержит ряд важных новелл, неизвестных Российской Федерации. Их реализация потребует принятия дополнительных законодательных и правоприменительных мер. В этом случае, в первую очередь предстоит устранить пробелы в отечественном законодательстве, ликвидировать его несоответствие европейским нормам в сфере гражданства, а также предотвратить возможные нарушения европейских норм в правоприменительной практике.

Рассматривая европейский опыт правового регулирования отношений в сфере гражданства, следует упомянуть Конвенцию о гражданстве замужней женщины от 20 февраля 1957 г.² Конвенция направлена на урегулирование отношений гражданства, связанных с брачно-семейными отношениями. В ней закрепляются базовые положения о том, что ни заключение, ни расторжение брака между кем-либо из его граждан и иностранцем, ни перемена гражданства мужем во время существования брачного союза не будут отражаться автоматически на гражданстве жены (ст. 1); ни добровольное приобретение кем-либо из его граждан гражданства какого-либо другого государства, ни отказ кого-либо из его граждан от своего гражданства не будут препятствовать сохранению своего гражданства женой этого гражданина (ст. 2).

Отмеченные принципы, в первую очередь, призваны регулировать деятельность законодателей государства, присоединившегося к

¹ Кутафин О. Российский Закон о гражданстве по ряду позиций либеральнее, чем его европейские аналоги // Прокурорская и следственная практика. 2002. № 3-4. С. 64.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1958. № 28.

данной Конвенции, и должны учитываться в правоприменительной практике.

Однако значимость Конвенции о гражданстве замужней женщины для Российской Федерации в настоящее время представляется в другом. Как основа правотворчества и правоприменения она вряд ли имеет принципиальное значение для Российской Федерации. Объясняется это тем, что положения, содержащиеся в Конвенции о гражданстве замужней женщины, в отечественном законодательстве были закреплены задолго до ее разработки и заключения¹. Это было обусловлено концепцией советского государства, предполагающей равноправие, в том числе в браке и гражданстве. Выражение этих идей можно встретить уже в Постановлении о союзном гражданстве 1924 г., где устанавливалось, что при заключении брака между лицом, имеющим союзное гражданство, и лицом, имеющим иностранное гражданство, каждый из вступающих в брак сохраняет свое гражданство; изменение гражданства одного из супругов, состоявших гражданами Союза ССР и проживающих на территории Союза ССР, не оказывает влияния на гражданство их детей (п. 5, 6)².

Рассматриваемые принципы в дальнейшем были закреплены во всех советских законах о гражданстве. Действующий федеральный закон о гражданстве также придерживается традиционных и соответствующих Конвенции о гражданстве замужней женщине принципов. В статье 8 Федерального закона о гражданстве 2002 г. в точности воспроизведены положения статьи 6 Закона о гражданстве 1991 г.: "1) заключение или расторжение брака между гражданином Российской Федерации и лицом, не имеющим гражданства Российской Федерации, не влечет за собой изменение гражданства указанных лиц; 2) изменение гражданства одним из супругов не влечет за собой изменение гражданства другого супруга". Федеральный закон о гражданстве 2002 г. также соответствует требованию Конвенции о гражданстве замужней женщины в части установления льготного приобретения гражданства супруга. Согласно его положениям, состояние в браке с российским гражданином не менее трех лет освобождает его супруга при приеме в российское гражданство от соблюдения срока проживания на территории России.

¹ Конвенция о гражданстве замужней женщины (Нью-Йорк, 20 февраля 1957 г.). Ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 августа 1958 г. // Ведомости ВС СССР. 1958. № 22. Ст. 340.

² Положение о Союзном гражданстве. Утверждено Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. // СЗ СССР. 1924. № 23. Ст. 202.

Таким образом, положения Конвенции о гражданстве замужней женщины полностью охвачены нормами отечественного законодательства и подлежат применению органами, ведающими делами о гражданстве. Значимость Конвенции о гражданстве замужней женщины для Российской Федерации заключается в ориентирующем и сдерживающем воздействии отечественного законодательства в сфере гражданства. Это особенно актуально в настоящее время для Российской Федерации, поскольку, в последнее время отдельные политические лидеры, несмотря на отмеченные традиции правового регулирования, высказываются за идею лишения гражданства женщин, вышедших за иностранных граждан¹.

Представляется, что именно в таких случаях должен учитываться многолетний зарубежный опыт правового регулирования данной группы отношений гражданства, выраженный полвека назад в Конвенции о гражданстве замужней женщины и воспринятый в дальнейшем в качестве руководящего начала всем мировым сообществом.

Отмеченное в параграфе, позволяет сделать следующие выводы:

1. Главенствующее положение в правовых основах деятельности органов исполнительной власти при реализации законодательства о российском гражданстве занимает Конституция Российской Федерации, что обусловлено ее юридическими свойствами. Ее особая роль в системе правовых основ заключается в определении общих принципов взаимоотношения личности и государства, принципов, свойственных основам правового положения личности, а также в непосредственном регулировании отдельных отношений в сфере гражданства.

2. Центральное место в правовых основах принадлежит Федеральному закону о гражданстве 2002 г., который по своему содержанию является сложной диспозицией нормы Конституции Российской Федерации. Однако в большей степени он содержит материальные нормы, реализация которых происходит за счет принятия специальных нормативных правовых актов: Положения о рассмотрении вопросов гражданства, актов органов, ведающих делами о гражданстве и актов других органов.

3. Особые юридические свойства решений Конституционного Суда Российской Федерации определяют их особое место в правовом регулировании вопросов гражданства. Более того, они выступают своеобразным ориентиром для правоприменителя. Руководство решениями Конституционного Суда Российской Федерации, следование

¹ В ЛДПР готовят законопроект, лишаящий гражданства РФ женщин, которые выходят замуж за иностранцев // Сообщение ИНТЕРФАКС от 06.06.2005 – <http://www2.interfax.ru/rus/news>.

его логике органом, ведающим делами о гражданстве, и его должностными лицами при рассмотрении вопросов гражданства, служит залогом законности, объективности и оперативности правоприменения.

4. Своеобразную группу правовых основ в сфере гражданства составляют международные договоры, заключаемые Российской Федерацией. Их значимость определяется возможностью выступать в качестве оснований приобретения и прекращения российского гражданства. При этом они становятся основными актами, подлежащими применению в решении вопроса гражданства, а внутригосударственные нормативные правовые акты дополняют их.

5. Одновременное действие Соглашений Российской Федерации с Республикой Казахстан, Киргизской Республикой об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации с Соглашением между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства приводит к дублированию правового регулирования однородных групп отношений в сфере гражданства, позволяет претендовать на российское гражданство исходя из ситуации по наиболее "выгодному" соглашению, что неизбежно приводит к усложнению правоприменения.

В связи с этим представляется целесообразным инкорпорирование ряда норм двухсторонних соглашений в части расхождения правового регулирования вопросов гражданства в четырехстороннее соглашение, с прекращением в дальнейшем действия двухсторонних соглашений. Кроме того, конкретизация положений четырехстороннего соглашения должна существенно упростить его применение.

6. До настоящего времени остается неразрешенным вопрос о статусе Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства, в связи с чем возникают трудности в его применении. Признание Соглашения одной из сторон недействующим, создает трудности в его применении для другой стороны, практически исключает возможность правового регулирования вопросов двойного гражданства, а в некоторых случаях делает его бессмысленным.

Представляется, что сложившаяся вокруг Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства, ситуация требует четкого и взаимного правового разрешения, направленного на ратификацию в ближайшем времени Парламентом Российской Федерации Протокола о прекращении действия соглашения и достижение согласованного правового регулирования отношений, связанных с последствиями его отмены.

7. Существование договоров, устанавливающих препятствия для получения двойного гражданства, заключенных СССР и продолжающих действовать в России в соответствии с ее континуитетом, не вполне соответствует Конституции Российской Федерации, позитивно закрепляющей возможность иметь двойное гражданство, а также современным представлениям о данном институте. Это требует от уполномоченных органов и их должностных лиц решения вопроса о конституционности и целесообразности действия договоров о предотвращении возникновения случаев двойного гражданства.

8. Особое место в группе правовых основ решения вопросов гражданства принадлежит европейским актам. Это в том числе обусловлено вступлением Российской Федерации в Совет Европы, что возлагает на нашу страну многие международные обязательства, центральное место в которых занимает требование о приведении законодательства в соответствие с европейскими нормами, а также обязательство отечественного законодателя разрабатывать нормативно-правовую базу государства в духе европейских традиций.

В связи с этим представляется необходимым решение вопроса о ратификации Европейской конвенции о гражданстве, содержащей в сфере гражданства важные новеллы, неизвестные отечественному законодательству. Это требует принятия дополнительных правотворческих и правоприменительных мер, направленных, в первую очередь, на устранение пробелов в российском законодательстве, его несоответствия европейским нормам, а также нарушений в правоприменительной практике.

9. Значимость Конвенции о гражданстве замужней женщины в настоящее время для Российской Федерации заключается в ориентировании и сдерживающем воздействии от попыток изменения отечественного законодательства в сфере гражданства. Представляется, в таких случаях должен учитываться многолетний зарубежный опыт правового регулирования данной группы отношений гражданства, выраженный в данной Конвенции и ставший традиционным для мирового сообщества.

Глава 3. Деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по рассмотрению вопросов российского гражданства

§ 1. Организация деятельности органов внутренних дел по рассмотрению вопросов гражданства

В соответствии с пунктом 2.1 Приказа МВД России от 19 февраля 2004 г. № 104 "Об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации при рассмотрении вопросов гражданства Российской Федерации"¹ в системе органов внутренних дел Российской Федерации функции по оформлению материалов по вопросам гражданства осуществляют подразделения паспортно-визовой службы органов внутренних дел Российской Федерации.

Решение вопросов гражданства органами внутренних дел Российской Федерации является в целом традиционной функцией. Еще задолго до появления в России института гражданства в их ведении находились различные вопросы в сфере подданства. К примеру, в начале XIX века полиции было предоставлено право приема иностранцев в российское подданство посредством принесения последними присяги. Закон от 6 февраля 1826 г. наделял губернатора правом разрешать иностранцам, желающим принять российское подданство, принятие присяги в полиции или ином присутственном месте².

В 1864 году Законом "О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства" министру внутренних дел в сфере подданства была предоставлена исключительная власть укоренения. С этого момента принятие в подданство вследствие укоренения в целом зависело от министра внутренних дел, который пользовался в этом отношении вполне дискреционной властью. Он обладал не только правом натурализации иностранных поданных, но и правом отказа в ней, даже при соблюдении заявителем всех условий, предусмотренных законом. Иностранцам, оказавшим России особые заслуги, известным замечательными талантами, особыми учеными познаниями и пр., а также поместившим значительные капиталы в общепользные русские предприятия, министр внутренних дел мог со-

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 16.

² Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 95.

кратить пятилетний срок проживания на территории России, необходимый для получения подданства¹.

Также по распоряжению министра внутренних дел на военную или гражданскую службу в Россию могли быть приглашены иностранцы, а также духовные лица иностранных исповеданий. При их желании, они могли быть приняты в русское подданство непосредственным начальником этих лиц "во всякое время и без всяких сроков"².

В этих случаях либо по истечению срока водворения министру внутренних дел подавалось прошение о принятии в подданство с приложением актов состояния просителя и свидетельства об его водворении.

К началу XX века полномочия органов внутренних дел в сфере подданства, а затем после принятия Декрета ВЦИК от 23 ноября 1917 г. "Об уничтожении сословий и гражданских чинов"³, официально прошедшего ему на смену гражданства, оставались в целом неизменными.

Однако происходившие в начале 20-х годов процессы требовали существенного изменения системы и структуры органов внутренних дел и их компетенции. В этот период проявляется тенденция освобождения НКВД от функций, не связанных с обеспечением правопорядка в стране, и сосредоточения в его ведении задач охраны общественного порядка и безопасности, борьбы с преступностью, исправления и перевоспитания осужденных⁴.

В связи с этим в октябре 1924 г. из ведения НКВД была изъята функция приема иностранцев в гражданство РСФСР и выдачи разрешений на выход из российского гражданства. Функции решения вопросов гражданства стали осуществляться местными исполнительными органами. Дальнейшая деятельность органов внутренних дел в сфере гражданства была сведена к ведению единой паспортной системы.

Непосредственное решение вопросов гражданства Российской Федерации органами внутренних дел связано с принятием в 1991 году Закона о гражданстве. Согласно его нормам, МВД России было отнесено к органам, ведающим делами о гражданстве, и наделено в сфере гражданства собственной компетенцией. Распределение компетенции по вопросам гражданства Российской Федерации внутри системы органов внутренних дел Российской Федерации осуществлялось Правительством Российской Федерации (ч. 2 ст. 35).

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 1. С. 258-259.

² Кутафин О.Е. Указ соч. С. 379.

³ Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31.

⁴ Органы внутренних дел Российской империи. / А.В. Борисов, А.И. Мионов, В.И. Полубинский и др. / Под ред. С.И. Гирько. М.: ВНИИ МВД России, 2002. Т. II. С. 11.

Принятие Закона о гражданстве послужило дополнительным поводом к изменениям, происходящим в этот период в системе и структуре органов внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Верховного Совета РСФСР от 18 апреля 1991 г. № 1027-1 "О порядке введения в действие Закона РСФСР "О милиции"¹ на Совет Министров РСФСР была возложена обязанность в течение 1991-1992 гг. осуществлять меры по передаче в ведение других органов следующих обязанностей милиции: выдача паспортов, пропусков и разрешений на въезд в пограничную зону, осуществление прописки и выписки граждан и адресно-справочной работы; регистрация иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории РСФСР, выдача им документов на право проживания, оформление документов и разрешений на въезд в СССР и выезд за границу; исполнение законодательства по вопросам гражданства.

К этому времени наиболее близкими к вопросам гражданства в системе органов внутренних дел были отделы виз, регистрации и паспортной работы милиции (ОВИР), возглавляемые Управлением виз и регистраций и паспортной работы ГУООП МВД СССР, которые выполняли функции по регулированию вопросов выезда за границу и въезда, правил пребывания иностранных граждан, принятию и оформлению заявления иностранцев о приеме в гражданство, ведению персонального учета проживающих в СССР иностранных граждан, а также проживающих за границей граждан СССР.

В связи с этим было принято решение о создании на их основе нового подразделения органов внутренних дел, в ведении которого бы находились вопросы российского гражданства. В 1993 году Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 г. № 124 "О реорганизации подразделений виз, регистраций и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел"² подразделения виз, регистраций и паспортной работы милиции были преобразованы в паспортно-визовую службу органов внутренних дел. Приказом МВД России от 22 марта 1993 г. № 124 "О реорганизации подразделений виз, регистрации и паспортной работы"³ Управление виз и регистрации МВД России было реор-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 504.

² Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 8. Ст. 659.

³ Приказ МВД России от 22 марта 1993 г. № 124 "О реорганизации подразделений виз, регистрации и паспортной работы" // Справочная информационная система "Консультант Плюс". ИБ "Акты МВД России".

ганизовано в Паспортно-визовую службу (на правах управления) Министерства внутренних дел Российской Федерации.

На вновь созданную Паспортно-визовую службу возлагались обязанности по выдаче паспортов, осуществлению регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства; по ведению адресно-справочной работы; регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации, выдаче им документов на право проживания, оформлению документов и разрешений на въезд в Российскую Федерацию и выезд за границу; исполнению законодательства по вопросам гражданства.

Таким образом, подразделения виз, регистрации и паспортной работы были сохранены в системе органов внутренних дел, но выведены из состава милиции.

На данное обстоятельство повлияло мнение ученых, полагавших, что милиция должна быть освобождена от несвойственных ей функций с передачей их другим органам. В числе "несвойственных" назывались и функции, осуществляемые паспортно-визовыми подразделениями¹.

Высказывались предположения, что функции подразделений Паспортно-визовой службы МВД России могли быть вменены Федеральной миграционной службе, созданной в 1992 году для решения возникших после распада СССР миграционных вопросов. Это предоставило бы последней возможность в полном объеме разрешать задачи, связанные с мигрантами, аналогичные тем, которые осуществляет служба иммиграции и натурализации, находящаяся в подчинении Министерства юстиции США².

Наверное, в связи с этим Постановление Правительства России от 17 сентября 1992 г. № 723 "Об организационных мерах по выполнению постановления Верховного Совета "О порядке введения в действие Закона "О милиции", в первоначальной редакции предусматривало передачу функций ОВИР, в том числе и по разрешению вопросов гражданства, в ведение Федеральной миграционной службы. Однако в силу различных обстоятельств, основными из которых, прежде всего, являлись отсутствие

¹ Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции. Омск, 1993.

² Кардашова И.Б. Правовые и организационные основы деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 45.

материально-технической базы и кадрового обеспечения такой передачи, предусмотренные меры не были реализованы¹.

В 2002 году в целях совершенствования государственного управления в области миграционной политики на МВД России дополнительно возложены функции федерального органа исполнительной власти по миграционной службе². С этой целью в структуре центрального аппарата МВД России была образована Федеральная миграционная служба МВД России. Систему территориальных органов составили подразделения по делам миграции министерств внутренних дел, управлений, главных управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации, а также представительства МВД России по делам миграции за рубежом.

30 июля 2003 г. в целях оптимизации организационного построения центрального аппарата МВД России и совершенствования управления органами внутренних дел общее руководство Паспортно-визовым управлением МВД России было возложено на заместителя Министра – начальника ФМС МВД России³. Поводом к этому послужили результаты проведенного эксперимента по оптимизации управления в сфере миграционной и паспортно-визовых служб на территории Московской области и Краснодарского края, предусматривающего единое руководство данными службами⁴. Проведение эксперимента позволило существенно повысить эффективность решений вопросов в целом миграции и вопросов гражданства в частности.

Немного позже, в целях совершенствования управления и приведения структуры ПВУ МВД России в соответствие с положениями федерального законодательства о гражданстве и о правовом положении иностранных граждан Паспортно-визовое управление МВД России было преобразовано в Главное паспортно-визовое управление МВД России (ГПВУ). Центр паспортно-визовой информации МВД

¹ Кондратов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Российский Закон о милиции. М., 1992. С. 174.

² Указ Президента РФ от 23 февраля 2002 г. № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» // СЗ РФ. 2002. № 8. Ст. 813.

³ Приказ МВД России от 30 июля 2003 г. № 589 «О некоторых вопросах организационного построения центрального аппарата МВД России» // Справочная информационная система "Консультант Плюс". ИБ "ЭкспертПриложение".

⁴ Приказ МВД России от 17 января 2003 г. № 34 «О проведении эксперимента по оптимизации миграционной и паспортно-визовых служб РФ на территории Московской области и Краснодарского края» // Справочная информационная система "Консультант Плюс". ИБ "Акты МВД России".

России был преобразован в Центр паспортно-визовых информационных ресурсов МВД России, а Центр обращений граждан по паспортно-визовым вопросам МВД России и Центр оформления приглашений иностранным гражданам МВД России, переданы в непосредственное подчинение ГПВУ МВД России¹.

В 2004 году в ходе реформирования структуры и системы федеральных органов исполнительной власти Указом Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции МВД России были переданы вновь созданной в его составе Федеральной миграционной службе Российской Федерации². Производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, стали приоритетными задачами ФМС России. Функции координации и контроля деятельности Федеральной миграционной службы возложены на МВД России.

Изменения законодательства в части перераспределения полномочий в сфере гражданства Российской Федерации послужили причиной проведения очередного реформирования системы внутренних дел Российской Федерации, итогом, которого должно стать объединение ФМС России и ПВС МВД России в единую службу – ФМС России, действующую под общим руководством МВД России. Главной целью создания единой службы является предотвращение размежевания вопросов миграции и гражданства по различным службам и ведомствам, исключение дублирования функций и полномочий, устранение различных разногласий и противостояний между службами. Сосредоточение всего блока миграционных вопросов в одном органе должно в итоге привести к их оптимальному решению.

Представляется нецелесообразным предложение о создании нового самостоятельного органа государственной власти, который будет заниматься всем комплексом вопросов, связанных с миграционной и демографической политикой – Государственной комиссии по миграции. Необходимость ее создания, по мнению инициаторов, обуслов-

¹ Приказ МВД РФ от 7 октября 2003 г. № 776 «О совершенствовании управления паспортно-визовой службой» // Справочная информационная система "Консультант Плюс". ИБ "Законодательство".

² Положение о Федеральной миграционной службе. Утверждено Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 "Вопросы Федеральной миграционной службы" // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3150.

лена тем, что целый комплекс вопросов миграции, демографии и привлечения трудовых ресурсов выходит за рамки миграционной службы, так как при решении этих проблем затрагиваются экономические аспекты, вопросы материнства и детства, а также социально-культурной адаптации¹.

Создание для этих целей специального органа государственной власти, представляется преждевременным, до тех пор, пока ФМС России не начнет функционировать в новом качестве. Эффективному решению миграционных вопросов должно способствовать не вынесение их за рамки ФМС России, а наоборот расширение компетенции ФМС России в этой сфере.

Проведение реформы по объединению ФМС России и ПВС МВД России помимо оптимизации решения вопросов миграции и гражданства преследует и другие цели. По мнению руководства МВД России, создание единой службы должно стать своеобразной "анти-коррупционной прививкой", позволяющей лишить желающих возможности злоупотреблений в этих вопросах². Для этого планируется создание миграционных инспекций или полиции, которым будут переданы различные функции в сфере миграции (например, проверка паспортного режима), что позволит исключить участие других подразделений в компетенции этой службы. По представлениям руководителей МВД России, тем самым, будет реализован принцип "разделения труда", предполагающий выполнение каждым органом собственных задач и функции и воспрещение его вторжения в чужую компетенцию³.

В настоящее время процесс реформирования находится в стадии реализации. В ходе осуществления реформы в состав ФМС России вошло ГПВУ СОБ МВД России, которое приобрело статус Управления по вопросам гражданства ФМС России. Подчиненные ранее ГПВУ МВД России Центр паспортно-визовых информационных ресурсов, Центр обращений граждан по паспортно-визовым вопросам и Центр оформления приглашений иностранных граждан были преобразованы в подразделения центрального аппарата ФМС России. Решается вопрос о передаче ФМС России руководства региональными подразделениями паспортно-визовой службы органов внутренних дел

¹ А. Жуков предлагает создать госкомиссию по миграционной и демографической политике // Российская газета. 2005. 28 июля.

² Шергина. Н. Избавьте их от терзаний. Андрей Черненко не позволит собирать дань с мигрантов // Российская газета. 2004. 16 июня.

³ Там же.

Российской Федерации, которые осуществляют основные функции в сфере гражданства в период до завершения формирования территориальных органов ФМС России.

Таким образом, решение вопросов российского гражданства в сфере деятельности органов внутренних дел в переходный период остается прерогативой региональных органов паспортно-визовой службы органов внутренних дел Российской Федерации, при участии Управления по вопросам гражданства ФМС России и региональных подразделений по делам миграции, а также иных входящих в их системы организаций и подразделений.

Управление по вопросам гражданства является органом центрального аппарата ФМС России, организующим работу по проведению процедуры признания беженцами, предоставлению политического и временного убежища, рассмотрению заявлений по вопросам изменения гражданства, организации проверки наличия гражданства Российской Федерации. Управление принимает участие в приеме граждан, обращающихся по вопросам гражданства, рассматривает жалобы, заявления и письма граждан, изучает запросы Генеральной Прокуратуры Российской Федерации для принятия решения об экстрадиции лиц, задержанных или отбывающих наказание в местах лишения свободы. Оно взаимодействует с федеральными органами исполнительной и законодательной власти в решении вопросов исполнения законодательства о гражданстве и политическом убежище.

Региональные подразделения паспортно-визовой службы Российской Федерации образуют в системе органов внутренних дел Российской Федерации относительно самостоятельную подсистему, состоящую из территориальных органов при МВД республик Российской Федерации, ГУВД, УВД других субъектов Российской Федерации, УВД (ОВД) в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, УВД (ОВД) городов, районов, районов в городах или иных муниципальных образованиях (ГОВД, РУВД, РОВД).

Организация деятельности региональных подразделений паспортно-визовой службы осуществляется на основе планирования, сочетания единоначалия в решении вопросов служебной деятельности и коллегиальности при их обсуждении, персональной ответственности каждого руководителя и сотрудника за состояние дел на порученном участке и выполнение отдельных поручений.

В своей деятельности Паспортно-визовая служба руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными догово-

рами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Аналогичным образом строится работа подчиненных региональным территориальных подразделений паспортно-визовой службы. Их специфика определяется численностью личного состава подразделения, особенностями обслуживаемой территории, уровнем органа внутренних дел, объемом выполняемой работы. В зависимости от уровня органа внутренних дел в паспортно-визовых подразделениях создаются отделы, отделения, группы по реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации.

Решение вопросов гражданства паспортно-визовой службой осуществляется в пределах полномочий, предоставленных органам внутренних дел. Как уже было отмечено в исследовании, компетенция органов внутренних дел в сфере гражданства, равно как и других органов, ведающих делами о гражданстве, определена Федеральным законом о гражданстве 2002 г. Наряду с этим полномочия органов, ведающих делами о гражданстве, также предусмотрены Положением о рассмотрении вопросов гражданства. При этом подход в установлении полномочий различен. Если федеральный закон определяет единый объем полномочий по решению вопросов гражданства для МВД и его территориальных органов (ст. 30), то Положение о рассмотрении вопросов гражданства распределяет эти полномочия между ними (п. 29 и 30). Положение относит к компетенции МВД России в сфере гражданства (п. 29):

- принятие заявлений от лиц, проживающих на территории Российской Федерации;
- составление на основании заключений органов внутренних дел заключений на заявления об изменении гражданства в общем порядке;
- издание нормативных актов, конкретизирующих установленные Федеральным законом о гражданстве 2002 г. и Положением о рассмотрении вопросов гражданства полномочия органов внутренних дел по рассмотрению заявлений лиц, проживающих на территории Российской Федерации, и принятию решений по этим заявлениям;
- организация в соответствии со своей компетенцией проверки содержащихся в заявлениях сведений и представляемых вместе с заявлениями документов;
- осуществление взаимодействия с ФСБ России по вопросам гражданства Российской Федерации;

- установление форм статистического учета и ведение базы данных об обратившихся с заявлением на территории Российской Федерации лицах, в отношении которых принято решение по вопросам гражданства Российской Федерации;

- ведение общего учета лиц, приобретших или прекративших гражданство Российской Федерации;

- осуществление иных полномочий в соответствии с Федеральным законом 2002 г. и Положением о рассмотрении вопросов гражданства.

К ведению органов внутренних дел Российской Федерации относится (п. 30):

- принятие в соответствии со своей компетенцией заявлений от лиц, проживающих на территории Российской Федерации;

- проверка соответствия заявлений, а также представляемых вместе с ними документов требованиям и условиям, предусмотренным Федеральным законом о гражданстве 2002 г. и Положением о рассмотрении вопросов гражданства;

- составление заключений на заявления об изменении гражданства в общем порядке и направление их в МВД России;

- принятие в пределах своей компетенции решений по заявлениям об изменении гражданства в упрощенном порядке;

- исполнение решений по заявлениям об изменении гражданства;

- определение и оформление наличия гражданства Российской Федерации;

- осуществление отмены принятых ими решений по вопросам гражданства.

Как видно, для каждого из уровней Положением о рассмотрении вопросов гражданства установлен собственный объем полномочий в сфере гражданства. Это является необходимым условием реализации законодательства о гражданстве, так как МВД России и его территориальные органы в сфере внутренних дел обладают разным статусом и, соответственно, стоящими перед ними задачами.

Вместе с тем возникает вопрос о том, в ведение какого органа входит распределение полномочий. Федеральный закон о гражданстве 2002 г. на поставленный вопрос ответа не дает. В отличие от Закона о гражданстве 1991 г., в нем отсутствует положение об органе, уполномоченном осуществлять распределение компетенции в системе органов внутренних дел.

По этой причине функция распределения полномочий по решению вопросов гражданства, установленных федеральным законом, в системе органов внутренних дел Российской Федерации была осуществлена Положением о рассмотрении вопросов гражданства. Или, иначе говоря, была реализована Президентом Российской Федерации

посредством включения в Положение специальных норм о полномочиях МВД России и его территориальных органов.

Самостоятельное решение такого рода вопросов Президентом Российской Федерации, восходит к предоставленным ему полномочиям в сфере исполнительной власти и гражданства Российской Федерации. Во-первых, таким основанием служит функция осуществления Президентом Российской Федерации руководства деятельностью МВД России¹. Во-вторых, основывается на положениях пункта "а" статьи 89 Конституции Российской Федерации, устанавливающей право (или обязанность) Президента Российской Федерации решать вопросы гражданства и, в-третьих, на части 3 статьи 29 Федерального закона о гражданстве 2002 г., наделяющей Президента Российской Федерации полномочием обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, в связи с его исполнением.

Однако Закон о гражданстве 1991 г. был более последовательным в решении вопроса о распределении компетенции в сфере гражданства. Он содержал специальную норму, однозначно определяющую орган, который осуществляет распределение компетенции в сфере гражданства в системе органов внутренних дел. В соответствии с частью 2 статьи 35 Закона о гражданстве 1991 г. распределение компетенции по вопросам гражданства Российской Федерации внутри системы органов внутренних дел Российской Федерации осуществлялось Постановлением Правительства Российской Федерации.

Сопоставление полномочий, определенных Федеральным законом о гражданстве 2002 г. и Положением о рассмотрении вопросов гражданства для органов внутренних дел в сфере гражданства, позволяет проследить некоторую несогласованность между актами.

В первую очередь, это проявляется в используемой терминологии. Положение о рассмотрении вопросов гражданства в отличие от Федерального закона о гражданстве конкретизирует органы, ведающие вопросами внутренних дел. Согласно Положению о рассмотрении вопросов гражданства в сфере внутренних дел это – МВД России и органы внутренних дел. Очевидно, что в последнем случае Положение имеет в виду территориальные органы внутренних дел Российской Федерации. Поэтому применение в Положении термина "органы внутренних дел" представляется не вполне удачным, т.к. его объем достаточ-

¹ Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

но широк и охватывает все органы внутренних дел, в том числе и МВД России. Наиболее совершенным в этом вопросе является используемый в Федеральном законе о гражданстве 2002 г. подход. Закон использует формулировку "федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы".

Не соответствует Положение о рассмотрении вопросов гражданства Федеральному закону о гражданстве 2002 г. и в части распределения полномочий органов, ведающих делами о гражданстве. Так, федеральный закон относит к полномочиям федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, и его территориальным органам ведение учета лиц, в отношении которых ими приняты решения об изменении гражданства. В свою очередь Положение о рассмотрении вопросов гражданства исключает данное полномочие из ведения территориальных органов внутренних дел и относит к задачам и функциям МВД России.

Кроме того, Федеральный закон о гражданстве 2002 г. устанавливает, что каждый из федеральных органов исполнительной власти, ведающий вопросами гражданства, в своих сферах ведет учет лиц, в отношении которых ими принято решение об изменении гражданства. Это определяет существование двух видов учетов: МВД России при решении вопросов гражданства на территории Российской Федерации и МИД России в случае их решения за ее пределами. В свою очередь Положение о рассмотрении вопросов гражданства не предусматривает ведение МВД России и МИД России отмеченных учетов, но одновременно с этим возлагает на МВД России задачу по ведению общего учета лиц, приобретших или прекративших гражданство Российской Федерации.

В последнем случае Положение о рассмотрении вопросов гражданства выполняет не только функцию распределения полномочий, установленных Федеральным законом о гражданстве 2002 г. для органов внутренних дел, но и их расширения в части наделения МВД России полномочием по ведению общего учета по вопросам российского гражданства. В этой части Положение о рассмотрении вопросов гражданства не в полной мере соответствует нормам Федерального закона о гражданстве 2002 г., устанавливающего полный объем полномочий органов, ведающих делами о гражданстве, в том числе и вопросами ведения учетов.

Однако такое расширение с позиции решения вопросов гражданства представляется необходимым. Формирование и ведение общего учета должно способствовать оптимизации их решения и предупредить проблемы, возможность возникновения которых обусловлена

существованием нескольких учетов, предполагаемых Федеральным законом о гражданстве от 2002 г.

В связи с этим необходимо дополнить Федеральный закон о гражданстве 2002 г. полномочием по ведению МВД России общего учета лиц, которые приобрели российское гражданство или вышли из него. Представляется целесообразным для этого дополнить статью 30 Федерального закона о гражданстве 2002 г., определяющую компетенцию органов внутренних дел в сфере гражданства, нормой с содержанием, аналогичным абзацу 7 пункта 29 Положения о рассмотрении вопросов гражданства: "ведет общий учет лиц, приобретших или прекративших гражданство Российской Федерации".

Рассматривая вопрос о распределении полномочий по решению вопросов гражданства в системе органов внутренних дел, следует отметить, что Положение о рассмотрении вопросов гражданства не учитывает изменения, произошедшие в системе и структуре исполнительных органов в последние годы.

Как уже говорилось ранее, производство по делам о гражданстве с весны 2004 года возложено на ФМС России. Несмотря на то, что в переходный период основная часть вопросов гражданства решается подразделениями паспортно-визовой службы территориальных органов внутренних дел, ФМС России в этот период также надлежит осуществлять ряд функций в сфере гражданства. При этом значительная часть функций, переданных ФМС России, ранее находилась в ведении МВД России.

Вместе с тем данные изменения не нашли отражения в Положении. В нем не определены задачи и функции ФМС России в сфере гражданства, не предусмотрен порядок ее участия в процессе рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений по ним, а также другие необходимые вопросы.

Из сказанного следует необходимость внесения в Положение о рассмотрении вопросов гражданства изменений. Представляется, что в первую очередь изменения должны быть направлены на перераспределение полномочий в сфере гражданства между МВД России, ФМС России и их территориальными органами. Во вторую, – на определение роли ФМС России в процессе решения вопросов гражданства. Также необходимо внести отмеченные изменения в Положение о рассмотрении вопросов гражданства, что должно будет стать своеобразным ориентиром при создании новой единой службы и обеспечить переходный период.

Федеральный закон о гражданстве 2002 г. устанавливает, что гражданами Российской Федерации являются лица, имеющие российское гражданство на день его вступления силу, либо лица, которые приобрели гражданство в соответствии с его нормами, а также определяет основания приобретения и прекращения гражданства и их способы. Это обу-

словливает выделение в деятельности органов внутренних дел в сфере гражданства несколько основных направлений:

- 1) решение вопросов приобретения и прекращения гражданства в общем и упрощенном порядке;
- 2) определение наличия гражданства.

Независимо от направления деятельности решение вопросов гражданства по каждому из них строго регламентировано нормами Федерального закона о гражданстве 2002 г., Положением о рассмотрении вопросов гражданства и Инструкцией о рассмотрении вопросов гражданства.

Основным направлением деятельности органов внутренних дел в сфере гражданства является решение вопросов российского гражданства, связанных с его приобретением и прекращением. Особенности этих отношений, заключаются в том, что инициатором их возникновения, как правило, является человек. Правоотношение между человеком и органом внутренних дел возникает на основе обращения, выраженного в форме, предусмотренной Федеральным законом о гражданстве 2002 г., а именно – на основе письменного заявления, надлежащим образом оформленного, с приложением всех необходимых по делу документов¹. В этом случае у должностного лица, уполномоченного на рассмотрение вопросов гражданства, возникает обязанность рассмотрения обращения по существу в порядке, предусмотренном законодательством о гражданстве.

Порядок решения органами внутренних дел вопросов приобретения и прекращения гражданства находится в прямой зависимости от основания и способа его приобретения или прекращения. Решение принимается в индивидуальном порядке, исходя из соответствия представленных лицом документов перечню, установленному для конкретного основания и способа приобретения (прекращения) гражданства. Определяющим в этом случае является не желание заявителя, а предоставление всех необходимых документов и их надлежащее оформление, из чего следует возможность приобретения (прекращения) гражданства по тому или иному основанию. От этого во многом зависит правильность принятого решения.

Решение вопросов гражданства органами внутренних дел в общем порядке имеет свои особенности, которые в основном связаны с необходимостью изучения большого количества документов, подтверждающих соблюдение заявителем всех необходимых условий, и определяются участием в рассмотрении различных органов (от территориального органа

¹ Бучакова М.А. Российское гражданство: состояние и перспективы правового регулирования. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 133.

внутренних дел до Президента РФ), а также длительностью процесса рассмотрения.

В случае приема в гражданство Российской Федерации от заявителя требуется предоставление:

- 1) заявления-анкеты соответствующей формы;
- 2) документа, удостоверяющего его личность, гражданство либо его отсутствие;
- 3) документов, подтверждающих место жительства заявителя;
- 4) документа, свидетельствующего о перемене фамилии, имени или отчества (если это имело место);
- 5) вида на жительство (за исключением беженцев и лиц, имеющих регистрацию до 01 июля 2002 г.);
- 6) документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию;
- 7) обращения заявителя об отказе от имеющегося иного гражданства или невозможности отказа от иного гражданства (исключение составляют лица, которым предоставлено политическое убежище и имеющий статус беженца),
- 8) документов, свидетельствующих о владении заявителем русским языком на уровне, достаточном для общения в устной и письменной форме в условиях языковой среды (исключение – лица мужского и женского пола достигшие возраста соответственно 65 и 60 лет, недееспособные лица, инвалиды I группы).

При наличии высоких достижений в области науки, техники и культуры, либо обладании профессией, квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации, предоставляется также мотивированное ходатайство заинтересованного федерального органа исполнительной власти или высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации о приеме заявителя в гражданство Российской Федерации. Лица, которым предоставлено политическое убежище на территории Российской Федерации, либо признанные беженцами, дополнительно предоставляют соответствующие документы об имеющемся у них статусе.

При решении вопроса о восстановлении в гражданстве Российской Федерации помимо названных выше документов представляется справка полномочного органа, подтверждающая выход заявителя из гражданства Российской Федерации или факт подачи (в соответствии с ранее действовавшим законодательством Российской Федерации о гражданстве) заявления о нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации.

При выходе из гражданства Российской Федерации в общем порядке заявителем представляется документ полномочного органа иностранного государства о наличии у заявителя иного гражданства или подтверждение возможности предоставления ему иного гражданства в случае выхода из гражданства Российской Федерации, а также документ налогового органа Российской Федерации об отсутствии задолженности по уплате налогов¹.

При наличии несовершеннолетних детей, в зависимости от обстоятельств, предусмотренных Федеральным законом о гражданстве 2002 г., представляются также свидетельства о браке, рождении детей, письменное согласие заинтересованных лиц и органов на изменение гражданства детей, в том числе и согласие последних в случае достижения ими возраста 14 лет.

Заявление и необходимые документы по вопросу о гражданстве подаются заявителем лично в территориальный орган внутренних дел по месту жительства, а при обстоятельствах, исключающих возможность личного обращения, – через другое лицо или по почте (в этом случае они должны быть нотариально удостоверены).

Представленные документы проходят предварительную проверку должностным лицом органа внутренних дел на предмет правильности их оформления и соответствия конкретным основаниям приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации, а также наличия для этого всех необходимых документов. В случае положительного решения они принимаются к рассмотрению посредством регистрации, о чем заявителю выдается справка. День принятия документов является началом исчисления сроков рассмотрения вопроса о гражданстве и принятия по нему решения, которые в общем порядке составляют до одного года.

Оформленные материалы обобщаются и направляются в соответствующий орган внутренних дел субъекта Российской Федерации, осуществляющий изучение обстоятельств, с которыми связывается возможность изменения гражданства, и представленных в их подтверждение документов. Принимаемое решение проходит согласо-

¹ Порядок выдачи налоговыми органами документов об отсутствии задолженности по уплате налогов физическим лицам, выходящим из гражданства Российской Федерации. Утвержден Приказом МНС России от 12 марта 2004 г. № БГ-3-23/192 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 16.

ние с территориальным органом ФСБ России и оформляется в виде заключения об изменении гражданства в общем порядке. В заключении указываются сведения о заявителе и его родственниках, основанные на представленных заявителем документах и результатах соответствующих проверок, дается оценка мотивам, побудившим изменить гражданство, излагается аргументированное мнение по существу заявления, а также указывается норма Федерального закона о гражданстве 2002 г., подлежащая применению по данному заявлению.

В дальнейшем материалы направляются в МВД России, где они проходят аналогичную процедуру рассмотрения. В соответствии с Инструкцией о рассмотрении вопросов гражданства выполнение данной функции возложено на ГПВУ МВД России.

Вместе с тем, как уже было сказано, ГПВУ МВД России не существует. Его правопреемником является Управление по вопросам гражданства ФМС России, которое в настоящее время осуществляет его функции. Очевидно, что Инструкция о рассмотрении вопросов гражданства, так же как и Положение о рассмотрении вопросов гражданства, не учитывает перераспределение компетенции по решению вопросов гражданства в системе органов внутренних дел, произошедшее как результат изменений структуры и системы органов исполнительной власти Российской Федерации. В связи с этим представляется необходимым приведение Инструкции о рассмотрении вопросов гражданства МВД России в соответствие существующему на деле порядку рассмотрения вопросов гражданства, в первую очередь направленное на определение ФМС России и ее органов в процессе рассмотрения вопросов гражданства.

После рассмотрения вопроса о гражданстве в Управлении по вопросам гражданства ФМС России все необходимые документы и материалы направляются в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации для предварительного рассмотрения и подготовки предложений Президенту Российской Федерации. Окончательное решение по вопросу о гражданстве в общем порядке принимается Президентом Российской Федерации в форме указа.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации о решении вопроса о гражданстве, подразделение паспортно-визовой службы по месту жительства заявителя осуществляет его исполнение. Возникшие правоотношения подлежат документированию.

Лицу, приобретшему гражданство Российской Федерации, в случае достижения им возраста 14 лет выдается паспорт гражданина Российской Федерации, а не достигшему указанного возраста выдается вкладыш в свидетельство о рождении, подтверждающий наличие у него гражданства Российской Федерации. При приобретении гражданства

ребенком, не достигшим возраста 14 лет и проживающим за пределами Российской Федерации, сведения о нем вносятся в заграничный паспорт родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации, либо оформляется паспорт гражданина Российской Федерации.

При решении вопроса о выходе из гражданства выдается справка о его прекращении. В этом случае паспорт гражданина Российской Федерации, заграничный паспорт и вкладыш в свидетельство о рождении изымаются, взамен выдается вид на жительство иностранного гражданина или лица без гражданства.

Иным образом осуществляется решение вопросов гражданства в упрощенном порядке. Принципиальным отличием от общего порядка является исключение ряда условий, необходимых для решения вопросов гражданства в общем порядке, участие меньшего количества государственных органов в решении вопросов гражданства и менее длительный период их рассмотрения.

К примеру, лица, приобретающие гражданство в упрощенном порядке, в зависимости от конкретного основания могут быть освобождены от предоставления таких документов как:

- 1) вид на жительство (ч. 3, 4, 5 ст. 14);
- 2) документ, подтверждающий наличие законного источника средств к существованию (ч. 4, 5 ст. 14);
- 3) документ, свидетельствующий об обращении заявителя об отказе от имеющегося иного гражданства или невозможности отказа от иного гражданства (ч. 5 ст. 14);
- 4) документ о владении русским языком на уровне, достаточном для общения в устной и письменной форме в условиях языковой среды (п. "в" ч. 1; ч. 4, 5 ст. 14).

Вместе с тем лицо, обращающееся с вопросом о гражданстве, должно соответствовать особым требованиям, с которыми закон связывает возможность приобретения гражданства в упрощенном порядке. В связи с этим от заявителя требуется предоставление ряда иных документов, не являющихся необходимыми при решении вопросов гражданства в общем порядке. Ими могут быть:

- 1) паспорт гражданина Российской Федерации родителя, проживающего на территории Российской Федерации, с отметкой о регистрации по месту жительства (п. "а" ч. 1 ст. 14);
- 2) документ, подтверждающий наличие у заявителя в прошлом гражданства СССР (п. "б" ч. 1; ч. 4, 5 ст. 14);
- 3) документ о законченном среднем либо высшем профессиональном образовании, полученном на территории Российской Федерации (п. "в" ч. 1 ст. 14);

- 4) свидетельство о рождении, выданное на территории РСФСР органом записи актов гражданского состояния (п. "а" ч. 2 ст. 14),
- 5) свидетельство о браке и паспорт супруга, имеющего гражданство Российской Федерации (п. "б" ч. 2 ст. 14);
- 6) документ, подтверждающий нетрудоспособность заявителя (п. "в" ч. 2; ч. 3 ст. 14);
- 7) документ о регистрации по месту жительства по состоянию на 1 июля 2002 г. (ч. 3, 4, 5 ст. 14);
- 8) удостоверение ветерана Великой Отечественной войны, либо удостоверение инвалида Отечественной войны, либо удостоверение участника войны, либо удостоверение о праве на льготы (ч. 5 ст. 14) и другие документы.

Срок рассмотрения вопроса о гражданстве в упрощенном порядке по сравнению с общим порядком сокращен вдвое, т.е. до 6 месяцев.

Отличие проявляется также в том, что окончательное решение по рассмотрению вопроса в упрощенном порядке принимается органом внутренних дел МВД республик Российской Федерации, ГУВД, УВД других субъектов Российской Федерации, ГУВД на режимных объектах МВД России. Решение об изменении гражданства утверждается руководителем, либо лицом, его заменяющим.

Следующим основным направлением деятельности органов внутренних дел в рассматриваемой сфере является определение наличия у лица гражданства. В этом направлении подразделениями паспортно-визовой службы проводится достаточно большая работа, являющаяся значительной составной частью всей работы, выполняемой в сфере гражданства подразделениями ПВС. Если до принятия Федерального закона о гражданстве 2002 г. проверок определения гражданства проводилось всего в среднем 35-40 тысяч в год, то, к примеру, в 2003 году только ПВУ УВД Белгородской области было проведено 4961 проверок наличия российского гражданства, в 2004 году – 24021 (т.е. более чем 4,8 раза по сравнению с прошлым годом)¹.

Данное обстоятельство объясняется не только своей сложностью и уникальностью, но и сложившейся на территориальном пространстве бывшего СССР ситуацией, когда многие граждане с паспортами гражданина СССР оказались гражданами несуществующего государства, лицами без гражданства².

¹ Официальный сайт ПВУ УВД Белгородской области – <http://www.uvd.bel.ru/opvs/news.htm>.

² Бучакова М.А. Указ. соч. С. 140.

Порядок определения наличия гражданства Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом о гражданстве 2002 г., подробно регламентирован Положением о рассмотрении вопросов гражданства, а также Инструкцией о рассмотрении вопросов гражданства.

Определение наличия гражданства Российской Федерации осуществляется на основании документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации. В соответствии со статьей 10 Федерального закона о гражданстве 2002 г. документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица. Виды основных документов, удостоверяющих гражданство Российской Федерации, согласно данной статье, должны определяться федеральным законом.

Однако специальный федеральный закон о документах, удостоверяющих гражданство Российской Федерации, до настоящего времени не принят. Исчерпывающий перечень документов, позволяющих определить наличие гражданства, установлен Положением о рассмотрении вопросов гражданства. Источниками правового регулирования в данной сфере также остаются ранее принятые Указы Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 "Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации"¹, от 21 декабря 1996 г. № 1752 "Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации"² и принятые в целях их реализации постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 "Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации"³ и от 1 декабря 1997 г. № 1508 "Об утверждении Положения о паспорте моряка"⁴.

В соответствии с пунктом 45 Положения о рассмотрении вопросов гражданства к документам, которыми может быть удостоверено гражданство, относятся:

- 1) общегражданский паспорт гражданина Российской Федерации;
- 2) дипломатический паспорт;
- 3) служебный паспорт;

¹ СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1301.

² СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5914.

³ СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3444.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 49. Ст. 5598.

- 4) паспорт моряка (удостоверение личности моряка),
- 5) паспорт гражданина СССР образца 1974 г. с указанием гражданства Российской Федерации либо с вкладышем, свидетельствующим о наличии гражданства Российской Федерации, либо со штампом прописки по месту жительства, подтверждающим постоянное проживание на территории Российской Федерации на 6 февраля 1992 г.;
- 6) удостоверение личности (военный билет);
- 7) свидетельство о рождении с вкладышами, свидетельствующими о наличии гражданства Российской Федерации.

Паспортом гражданина Российской Федерации, дипломатическим и служебным паспортом, паспортом моряка, паспортом гражданина СССР образца может также удостоверяться наличие гражданства Российской Федерации у детей, сведения о которых внесены в эти документы. Вместе с тем наличие гражданства Российской Федерации может удостоверяться паспортом гражданина СССР и военным билетом с вкладышем только до истечения сроков их замены в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В целом данный способ восполнения правового пробела не противоречит Конституции Российской Федерации и соответствует полномочиям, предоставленным Президенту Российской Федерации. Согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П "По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом" "...не противоречит Конституции Российской Федерации, издание Президентом Российской Федерации указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов"¹.

Тем не менее представляется, что сложившийся в настоящее время способ правового регулирования в рассматриваемой сфере, ос-

¹ СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

нованный на нормах "указного права", вызывает определенное несоответствие нормам Федерального закона о гражданстве и приводит к подмене специального федерального закона о документах, удостоверяющих гражданство Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации. Более того, существование в отмеченной сфере различных актов, каждый из которых регулирует лишь отдельные вопросы, в некоторых случаях допускают дублирование других актов, приводит к сложности в их применении. Например, Указ Президента РФ от 21 декабря 1996 г. № 1752 "Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации"¹, в части установления основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, дублирует положения статьи 7 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", устанавливающей в качестве таких документов: паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка (удостоверение личности моряка).

Принятие специального федерального закона о документах, удостоверяющих гражданство Российской Федерации, должно устранить существующий пробел в правовом регулировании в части установления перечня основных документов, удостоверяющих гражданство Российской Федерации, устранить возникшее между Федеральным законом о гражданстве 2002 г. и указами Президента Российской Федерации противоречие, что в свою очередь упростит правоприменение.

При отсутствии у лица документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации (утеря, кража, порча и тому подобное), возникновении сомнений в подлинности или обоснованности выдачи такого документа, а также при обстоятельствах, позволяющих предполагать отсутствие у лица гражданства Российской Федерации, органами внутренних дел осуществляется проверка законности выдачи лицу указанного документа и (или) наличия соответствующих обстоятельств.

В данном направлении органами внутренних дел применительно к каждому случаю осуществляется целенаправленная работа, результатом которой является установление гражданства физического лица либо выяснение и уточнение обстоятельств, позволяющих принять решение по вопросу, о его гражданстве.

¹ СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5914.

Проверку обстоятельств, свидетельствующих о наличии либо отсутствии у лица гражданства Российской Федерации, осуществляют ПВС МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации посредством установления юридических фактов его наличия либо отсутствия в результате признания или последующего приобретения, либо выхода из него. В процессе проверки учитываются все сведения, сообщенные проверяемым лицом или запрашивающим органом. Выводы о наличии (отсутствии) выносятся по совокупности установленных юридических фактов.

Для объективного рассмотрения обстоятельств, свидетельствующих о наличии либо отсутствии гражданства Российской Федерации, и принятия по ним решения устанавливаются сведения о:

1) постоянном проживании на территории Российской Федерации до 6 февраля 1992 г. и после указанной даты, в том числе с учетом наличия решения суда об установлении данного факта;

2) прибытии на территорию Российской Федерации на жительство после 6 февраля 1992 г.;

3) приобретении гражданства Российской Федерации;

4) месте (местах) и дате (датах) прописки по месту жительства (регистрации по месту жительства) на территории Российской Федерации до 6 февраля 1992 г., а также дате и основаниях снятия с регистрационного учета (выписки) и месте убытия;

5) прохождении военнослужащими (офицерами, прапорщиками, мичманами, военнослужащими сверхсрочной службы Вооруженных Сил Российской Федерации, министерств и ведомств, имеющих войска и воинские формирования, военнослужащими, проходящими обучение в военных учебных заведениях) военной службы в воинских частях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации на территориях других государств, в том числе в составе Объединенных Вооруженных Сил СНГ на 6 февраля 1992 г., а также прибывшими для прохождения военной службы на территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992 г.; для курсантов военных учебных заведений – о зачислении в 1991 г.; для членов семей военнослужащих, выехавших с территории Российской Федерации до 6 февраля 1992 г. и возвратившихся в Российскую Федерацию после указанной даты, – о регистрации на жилую площадь других лиц или воинских частей до получения жилой площади в установленном порядке;

6) наличии волеизъявления о нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации либо решения о выходе из гражданства Российской Федерации;

7) месте прописки по месту жительства на территории РСФСР до 6 февраля 1992 г. – в отношении лиц, отбывавших наказание в мес-

тах лишения свободы (если проверяемое лицо осуждено до указанной даты);

8) месте прописки по месту жительства на территории РСФСР на 6 февраля 1992 г. – в отношении лиц, отбывавших наказание в местах лишения свободы за пределами Российской Федерации (если проверяемое лицо осуждено после указанной даты).

Установление фактов, имеющих значение для определения наличия либо отсутствия у проверяемого лица гражданства Российской Федерации, возможно также на основании взаимоподтверждающих документов, установленных Инструкцией по рассмотрению органами внутренних дел Российской Федерации заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации. Согласно пункту 24 Инструкции по рассмотрению органами внутренних дел Российской Федерации заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации этими документами являются: документы, подтверждающие регистрацию по месту жительства; документы, подтверждающие выезд из Российской Федерации до 6 февраля 1992 г. в связи с трудовыми, служебными отношениями, обучением, лечением и по частным делам, и/или возвращение на территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992 г. по окончании трудовых, служебных отношений, обучения, лечения и частной поездки; данные учетов военного комиссариата и др.; выписки из домовой книги; справки медицинского учреждения о прохождении лечения; выписки из личного дела военнослужащего, проходящего военную службу по контракту; копии поквартирной карточки; справки жилищной организации; справки образовательного учреждения; трудовой книжки и (или) справки с места работы; справки об освобождении из мест лишения свободы; иные документы.

При необходимости могут быть направлены запросы в органы и организации, располагающие необходимой информацией о проверяемом лице. К примеру, запросы могут быть направлены в Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральную службу безопасности России, другие федеральные органы исполнительной власти, имеющие в своем составе войска и воинские формирования, органы ЗАГС, военные комиссариаты по прежним местам жительства, а также в суды Российской Федерации. Полученная от указанных органов государственной власти информация, в том числе и надлежащим образом оформленные результаты опросов лиц, знающих проверяемое лицо,

используется при определении наличия либо отсутствия у проверяемого лица гражданства Российской Федерации.

В случае установления данных, свидетельствующих о наличии или отсутствии гражданства Российской Федерации, либо невозможности установления его наличия, ППС МВД, ГУВД, УВД выносит мотивированное заключение о результатах проверки, в котором указываются обстоятельства, свидетельствующие о наличии или отсутствии у лица гражданства Российской Федерации. О результатах проверки сообщается заявителю или органу, обратившемуся с соответствующим запросом.

При подтверждении наличия гражданства Российской Федерации физическому лицу выдается соответствующий документ. При выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии гражданства Российской Федерации у проверяемого лица, заявителю выдается справка, подтверждающая данный факт. В случае установления в ходе проверки необоснованной выдачи документов, удостоверяющих наличие гражданства Российской Федерации или их недостоверности, органами внутренних дел принимаются меры к изъятию и уничтожению данных незаконно оформленных документов.

Позитивной новацией в деятельности органов внутренних дел по определению наличия гражданства, является использование современных информационных технологий. В частности положительным следует признать создание официального информационного ресурса Паспортно-визовой службы органов внутренних дел в сети Интернет – www.grvu.ru, позволяющего проверить на предмет действительности паспорт гражданина Российской Федерации и другие документы, а также получить список похищенных (утраченных) бланков специальной продукции.

Особенность ресурса заключается в том, что имеющаяся информация доступна не только для органов внутренних дел и их должностных лиц, но и для любого юридического и (или) физического лица, предварительно зарегистрировавшихся в ресурсе. Вся информация, предоставляемая данным ресурсом, имеет статус справочной. Тем самым создается возможность самостоятельного решения населением некоторых вопросов, связанных с определением гражданства. Более того, при использовании информации ресурса населением удовлетворяются не только собственные интересы, но и оказывается содействие органам внутренних дел Российской Федерации. Так, в случае выявления при использовании данного Интернет-ресурса документа, находящегося в розыске, он блокируется, а на пользователя

возлагается обязанность сообщения об этом факте в ближайшее подразделение органов внутренних дел.

Подводя итог сказанному в параграфе, необходимо отразить следующие выводы:

1. Перераспределение компетенции по решению вопросов гражданства в системе органов внутренних дел, произошедшее как результат изменений структуры и системы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, послужили причиной проведения очередной реформы в системе внутренних дел Российской Федерации, целью которой является создание на базе ФМС России и ППС МВД России единой службы – ФМС России – под общим руководством МВД России.

2. Решение вопросов гражданства Российской Федерации в сфере внутренних дел в переходный период остается прерогативой региональных органов паспортно-визовой службы органов внутренних дел Российской Федерации, при участии Управления по вопросам гражданства ФМС России и региональных подразделений по делам миграции, а также иных входящих в их системы организаций и подразделений.

3. Представляется нецелесообразным предложение ряда должностных лиц государства о создании иного самостоятельного органа государственной власти, занимающегося всем комплексом вопросов, связанных с миграционной и демографической политикой – Государственной комиссии по миграции. Создание для этих целей специального органа, в период становления ФМС России в новом качестве является преждевременным. Эффективному решению миграционных вопросов должно способствовать их сосредоточение в ведении одного специально созданного органа – ФМС России, а не распределение по нескольким.

4. Распределение компетенции в системе органов внутренних дел Российской Федерации, установленной Федеральным законом о гражданстве 2002 г., из-за отсутствия в нем регулирования данного вопроса, осуществляется Президентом Российской Федерации посредством включения в Положение о рассмотрении вопросов гражданства специальных норм о полномочиях МВД России и его территориальных органов. Осуществление подобной функции в целом соответствует его полномочиям в сфере исполнительной власти и гражданства Российской Федерации.

Более последовательным в решении вопроса о распределении компетенции в сфере гражданства являлся Закон о гражданстве 1991 г., содержавший специальную норму, однозначно определяющую орган,

введении которого находится распределение компетенции в сфере гражданства в системе органов внутренних дел. В связи с этим следует использовать имеющийся опыт для изменения положений Федерального закона о гражданстве 2002 г.

5. Представляется не вполне удачным применение в Положении термина "органы внутренних дел", т.к. его объем достаточно широк и охватывает все органы внутренних дел. Более совершенным в этом вопросе является Федеральный закон о гражданстве 2002 г., использующий формулировку "федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы".

6. Исключение Положением о рассмотрении вопросов гражданства из ведения территориальных органов внутренних дел полномочий по ведению учета лиц, в отношении которых ими приняты решения об изменении гражданства, установленного Федеральным законом о гражданстве 2002 г., вызывает некоторую несогласованность между актами, что требует устранения.

7. Возложение на МВД России Положением о рассмотрении вопросов гражданства дополнительной задачи по ведению общего учета лиц, приобретших или прекративших гражданство Российской Федерации, не соответствует Федеральному закону о гражданстве 2002 г., определяющему исчерпывающий объем полномочий органов, ведающих делами о гражданстве.

Вместе с тем формирование и ведение общего учета должно являться необходимым условием оптимизации решения вопросов гражданства и предотвращения проблем, возможность возникновения которых обусловлена существованием нескольких учетов, предусмотренных Федеральным законом о гражданстве 2002 г.

В связи с этим необходимо дополнить Федеральный закон о гражданстве 2002 г. полномочием МВД России по ведению общего учета лиц, приобретших или прекративших гражданство Российской Федерации посредством дополнения статьи 30 Федерального закона о гражданстве 2002 г., нормой с содержанием, аналогичным абзацу 7 пункта 29 Положения о рассмотрении вопросов гражданства.

8. Анализ норм Положения о рассмотрении вопросов гражданства и Инструкции о рассмотрении вопросов гражданства позволяет судить о том, что в них не учитывается перераспределение компетенции по решению вопросов гражданства в системе органов внутренних дел Российской Федерации. В частности не определены задачи и функции ФМС России в сфере гражданства, не предусмотрен порядок ее участия в процессе рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений по ним, а также другие необходимые вопросы.

Отмеченное позволяет утверждать, что Положение о рассмотрении вопросов гражданства и Инструкция о рассмотрении вопросов гражданства подлежат корректировке на предмет перераспределения полномочий в сфере гражданства между МВД России, ФМС России и их территориальными органами и определения роли ФМС России и ее органов в процессе рассмотрения вопросов гражданства.

9. Сложившийся в настоящее время способ правового регулирования в сфере документирования гражданства, основанный на нормах "указного права" не в полной мере соответствует нормам Федерального закона о гражданстве 2002 г., поскольку идет подмена специального федерального закона о документах, удостоверяющих гражданство Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации. Существование различных актов, каждый из которых регулирует лишь отдельные вопросы, в некоторых случаях дублирующих друг друга, приводит к сложности в их применении.

Принятие специального федерального закона о документах, удостоверяющих гражданство Российской Федерации, должно устранить существующий пробел в правовом регулировании в части установления основных документов, удостоверяющих гражданство Российской Федерации, и устранить противоречие между Федеральным законом о гражданстве 2002 г. и указами Президента Российской Федерации, что в свою очередь упростит правоприменение.

§ 2. Некоторые современные проблемы деятельности органов внутренних дел в сфере гражданства и направления их возможного разрешения

Одной из основных проблем возникших в сфере гражданства, с момента принятия Федерального закона о гражданстве 2002 г., стала затрудненная реализация его норм вследствие несвоевременного подзаконного правотворчества.

Необходимость принятия подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию Федерального закона о гражданстве 2002 г. обусловлена особенностями объекта его регулирования. Общественные отношения в сфере гражданства являются достаточно сложными правовыми отношениями и соответственно требуют четкого правового регулирования. Это становится возможным лишь в случае, когда весь процесс рассмотрения вопросов гражданства и принятия по ним решений строго регламентирован. Однако это невозможно определить в рамках одного федерального закона в связи с наличием множества сложных технических и процедурных вопросов, которые

не могут быть приняты законодателем во внимание в силу специфики федерального закона как правового акта. Решение этих вопросов передается на подзаконный уровень, для регламентирования актами федеральных органов государственной власти, в ведении которых эти вопросы находятся.

Многие положения Федерального закона о гражданстве 2002 г. носят рамочный характер, их реализация предполагает принятие более десятка нормативных правовых актов. Наличие этих актов является необходимым условием осуществления целостного правового регулирования общественных отношений в сфере гражданства. От оперативного и своевременного принятия этих подзаконных актов зависит степень действенности норм Федерального закона о гражданстве 2002 г.

В первую очередь это касается таких актов, как Положение о рассмотрении вопросов гражданства, утверждаемое указом Президента Российской Федерации, и Инструкция по рассмотрению органами внутренних дел Российской Федерации заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, утверждаемая приказом МВД России.

Механизм реализации федерального закона обычно определяется в его заключительных положениях. Как правило, это установление сроков вступления в силу федерального закона в целом, либо постатейно, указание на необходимость принятия иных нормативных правовых актов и сроки их принятия. То есть федеральный закон изначально определяет, как будут реализованы его нормы. Указание в нормах федерального закона сроков издания соответствующих нормативных актов становится основным критерием соответствия подзаконного правотворчества принципам оперативности и своевременности. В ином случае реализация закона обеспечивается общим порядком, установленным законодательством¹.

Таким образом, реализация федерального закона, по сути, становится возможным не с момента вступления его в силу, а с момента, когда становится возможным его применение. Последнее предполагает принятие и вступление в силу всех необходимых подзаконных актов, направленных на реализацию федерального закона и усвоение их правоприменителем. В случае несовпадения момента вступления в

¹ Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801; Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663 и др.

силу (формальная реализация) с моментом возможности его применения (фактическая реализация), происходит своеобразное "замораживание" федерального закона. На деле это приводит к временному отсутствию правового регулирования конкретных отношений.

В сфере гражданства это стало основной причиной проблем, возникших с момента принятия Федерального закона о гражданстве 2002 г. Разница между формальной и фактической реализацией этого федерального закона составила около 9 месяцев. Этому, в частности, способствовало отсутствие в самом Федеральном законе о гражданстве 2002 г. норм, предписывающих механизм его реализации, а также несвоевременные действия ответственных за его реализацию органов государственной власти (Приложение № 7).

В первую очередь, это выразилось в установлении момента исчисления сроков принятия, необходимых для его реализации нормативных правовых актов. Отправной точкой в соответствии с частью 2 статьи 44 Федерального закона о гражданстве 2002 г. является день его вступления в силу. То есть закон, изначально допускает возможность разрыва между его формальной реализацией и фактической. Это привело к тому, что в период с момента его опубликования (05 июня 2002 г.) до вступления в силу (01 июля 2002 г.), составивший 25 дней, работа по принятию необходимых для реализации Федерального закона о гражданстве 2002 г. нормативных правовых актов могла и не осуществляться.

Также неудачным представляется установление для Президента и Правительства Российской Федерации общего срока принятия актов – шесть месяцев. Акты Правительства Российской Федерации и других федеральных органов исполнительной власти обычно принимаются на основании и во исполнение актов Президента Российской Федерации. В случае, если последним на принятие актов затрачено значительное количество выделенного законом времени, Правительству Российской Федерации и другим федеральным органам исполнительной власти не всегда удается в оставшееся время разработать все необходимые реализующие меры. Это зачастую приводит к несоблюдению установленных законом сроков его реализации. Так, на разработку и принятие Положения о рассмотрении вопросов гражданства ушло более 4 месяцев с момента вступления Федерального закона о гражданстве 2002 г. в силу, а на принятие впоследствии на их основе Инструкции МВД России о рассмотрении вопросов гражданства – более 3 месяцев. Учитывая время, затраченное на соблюдение процедур официального опубликования и вступления в силу отмеченных актов, а также рассылку последнего по территориальным органам внутренних дел и его изучение должностными лицами, фактическая реализация

ция Федерального закона о гражданстве 2002 г. стала возможной в среднем через 9 месяцев с момента его вступления в силу (или через 10 месяцев с момента опубликования).

В результате, органы, ведающие делами о гражданстве, в период с июля 2002 года по март 2003 г., по сути, были вынуждены бездействовать. Накопление нерешенных за этот период вопросов гражданства, привело к тому, что с момента фактической реализации закона нагрузка на подразделения ПВС возросла в 22 раза¹. Возникшие в связи с этим различные проблемы в сфере гражданства, решение которых стало физически невозможным на первоначальном этапе, привели в конечном итоге к социальному напряжению и, как следствие, к острой критике Федерального закона о гражданстве 2002 г. и деятельности органов внутренних дел.

Учитывая негативный опыт, следует констатировать, что в Федеральном законе о гражданстве 2002 г. было необходимо установить грамотный последовательный механизм его реализации.

Во-первых, это установление исчисления сроков принятия нормативных правовых актов, необходимых для реализации его норм с момента официального опубликования закона, а не вступления его в силу. Во-вторых, это увеличение срока вступления закона в юридическую силу, таким образом, чтобы период с момента опубликования до его вступления в силу предоставлял достаточное время для принятия всех реализующих мер. В этом случае, срок вступления в силу Федерального закона о гражданстве 2002 г. целесообразнее было установить, не с 01 июля 2002 года, а, например, с 01 января 2003 года. И, в-третьих, установление для Президента Российской Федерации и соответствующих федеральных органов исполнительной власти индивидуальных сроков принятия ими необходимых нормативных правовых актов, направленных на реализацию норм Федерального закона о гражданстве 2002 г. К примеру, для Президента Российской Федерации это мог бы быть 3-месячный срок, а для МВД России – 6 месяцев с момента официального опубликования закона.

Таким образом, принятие основных нормативных актов, необходимых для реализации Федерального закона о гражданстве 2002 г., стало бы возможным к началу декабря 2002 года, т.е. за месяц до вступления закона в юридическую силу. Оставшееся время могло бы

¹ Ответы начальника Управления по организации визовой и регистрационной работы ГПВУ МВД России А.Аксенова и заместителя начальника ГПВУ МВД России Л. Гербановского на вопросы корреспондента газеты "Известия". 20 апреля 2004 г. // Официальный сайт МВД России – <http://www.mvdinform.ru>.

быть затрачено на рассылку Инструкции о рассмотрении вопросов гражданства по территориальным органам внутренних дел Российской Федерации и ее изучение.

Рассмотренный гипотетический вариант механизма реализации Федерального закона о гражданстве 2002 г., позволил бы его применение с момента вступления закона в юридическую силу, что могло бы предотвратить значительную часть возникших в реалии проблем.

Другой современной проблемой в деятельности органов внутренних дел в сфере гражданства является отсутствие единой практики решения вопросов гражданства. Основной причиной являются допущенные Положением о рассмотрении поросов гражданства, Инструкцией о рассмотрении вопросов гражданства и другими актами нечеткость порядка разрешения некоторых вопросов, связанных с гражданством, а также дублирование нормативных положений о их правовом регулировании и нечеткость некоторых формулировок. Так, например, в связи с этими причинами наиболее сложными в настоящее время являются вопросы приобретения гражданства детьми, определение и документирование регистрации, необходимой для приобретения гражданства и другие вопросы.

Отсутствие четких разъяснений МВД России и ФМС России по вопросам, решение которых вызывает затруднение, требует от правоприменителя поиска самостоятельного выхода из сложившейся ситуации. В итоге это приводит к образованию в регионах Российской Федерации сугубо регионального понимания и толкования норм, регулирующих отношения в сфере гражданства, и местной практики их применения.

Кроме того, отсутствие у УПВС субъектов Российской Федерации права официального толкования норм, регулирующих отношения в сфере гражданства, разъяснения порядка разрешений вопросов гражданства нередко приводит к тому, что территориальными органами ППВС, находящимся в пределах одного субъекта Российской Федерации, один и тот же вопрос может быть решен различным способом.

В связи с этим представляется необходимым проведение различного рода совещаний, научно-практических конференций, семинаров и круглых столов с участием представителей Управления по обеспечению конституционных прав Администрации Президента Российской Федерации, Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, МВД России и ФМС России и их региональных органов, МИД России, образовательных и научно-исследовательских учреждений и других органов, направленных на совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере гражданства, обобщение

и формирование единой практики правоприменения, выработку рекомендаций и решение других вопросов.

Неразрешенной до настоящего времени остается проблема материально-технического обеспечения органов внутренних дел. Учитывая большую нагрузку на подразделения ПВС, а также тенденции ее роста, эта проблема является одной из актуальных.

Как свидетельствует практика, в настоящее время большинство подразделений ПВС испытывает дефицит в необходимом для решения вопросов гражданства обеспечении. Это, в первую очередь, автоматизированные рабочие места, локальные сети, электронная почта, программные комплексы и другие современные средства. В некоторых подразделениях ПВС до сих пор имеет место отсутствие и элементарного оборудования: персональных компьютеров, оргтехники и средств связи, иного специального оборудования и инвентаря.

В настоящее время лишь в нескольких регионах – Санкт-Петербурге, Краснодарском крае и Читинской области подразделения ПВС имеют необходимое для решения вопросов гражданства обеспечение¹. Достаточный уровень материально-технического обеспечения подразделений ПВС этих регионов, как показывают результаты их деятельности, способствовал значительному упрощению процесса рассмотрения вопросов гражданства.

Более того, это привело к положительному изменению всей технологии работы паспортно-визовых подразделений и позволило поднять на совершенно новый уровень решение вопросов гражданства. Так, применение электронной очереди в Санкт-Петербурге значительно упростило работу с обращениями, способствовало их качественному и оперативному рассмотрению и принятию по ним предварительных решений. Внедрение в Краснодарском крае программного комплекса АИС "Меридиан", специально разработанного по заказу УПВС ГУВД края, позволило автоматизировать весь процесс решения вопросов гражданства и другие сферы деятельности ПВС, что положительно отразилось на эффективности работы. В частности по вопросам гражданства программа позволила ведение учета лиц, решивших вопросы гражданства, формирование архивной картотеки и необходимых для решения вопросов гражданства документов, отчетных форм, осуществление контроля и анализа исполнения материалов, передачи информации в Центр паспортно-визовых ресурсов ФМС России.

¹ Ответы А. Аксенова и Л. Гербановского... // Официальный сайт МВД России – <http://www.mvdinform.ru>.

Учитывая проблемы, возникшие в сфере гражданства, и неготовность ППВС к решению возросшего объема вопросов гражданства, в некоторых регионах Российской Федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывают существенную помощь в формировании материально-технической базы ПВС. К примеру, в 2005 году Губернатором Московской области из резервного фонда были выделены денежные средства на техническое переоснащение и развитие подразделений паспортно-визовой службы области. Главам администраций городов и районов области рекомендовано изыскать возможности по выделению паспортно-визовым отделам удобных помещений для приема граждан и оплаты труда дополнительной штатной численности сотрудников¹. Однако такие примеры единичны и не влияют на общую ситуацию, сложившуюся с материально-техническим обеспечением ПВС.

В этой связи представляется целесообразным принятие специальных мер, направленных на материально-техническое обеспечение подразделений паспортно-визовой службы, в объеме, объективно необходимом для решения вопросов гражданства в соответствии с требованиями современности. При этом укрепление материально-технической базы должно быть направлено не только на оснащение современными техническими средствами и программными продуктами, но и средствами доступа к различным автоматизированным информационным системам органов внутренних дел Российской Федерации (например, Единой базе паспортных данных, Центральному банку данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства), а также других органов государственной власти (МИД России, ЗАГС).

Завершая параграф, следует констатировать следующее:

1. Отсутствие в Федеральном законе о гражданстве 2002 г. четкого и целесообразного механизма его реализации, а также несвоевременные действия ответственных за реализацию органов государственной власти, стали основными причинами проблем в сфере гражданства, возникших с момента принятия закона. В результате этого разница между формальной и фактической реализацией Федерального закона о гражданстве 2002 г. составила около 9 месяцев.

Представляется, что рассмотренный в исследовании гипотетический вариант механизма реализации Федерального закона о гражданстве 2002 г. позволил бы его применение с момента вступления за-

¹ Интервью начальника Паспортно-визового управления ГУВД Московской области Н. Скорика // Официальный сайт МВД России – <http://www.mvdinform.ru>.

кона в юридическую силу, что могло бы предотвратить значительную часть возникших с этим проблем.

2. Отсутствие четкого порядка разрешения отдельных вопросов гражданства, а также дублирование нормативных положений в их правовом регулировании и нечеткость некоторых формулировок, допущенные нормативными правовыми актами, приводят к образованию в регионах Российской Федерации и на их отдельных территориях собственного понимания и толкования норм, регулирующих отношения в сфере гражданства, и практики их применения.

В связи с этим представляется необходимым создание специального органа, осуществляющего функции совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере гражданства, обобщение и формирование единой практики правоприменения, выработке рекомендаций и др. вопросы.

3. Актуальной остается проблема материально-технического обеспечения. В настоящее время большинство подразделений ПВС испытывает дефицит в необходимом, а порой и элементарном для решения вопросов гражданства обеспечении. Как показывают результаты деятельности ряда регионов, достаточный уровень материально-технического обеспечения ПВС является важным фактором эффективного решения вопросов гражданства.

В связи с этим представляется целесообразным принятие специальных мер, направленных на материально-техническое обеспечение подразделений паспортно-визовой службы, в объеме, объективно необходимом для решения вопросов гражданства в настоящее время.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. Полномочия Президента Российской Федерации по решению вопросов гражданства и координированию соответствующей деятельности органов исполнительной власти	
§ 1. Содержание полномочий Президента Российской Федерации по решению вопросов гражданства.....	3
§ 2. Обеспечение деятельности Президента Российской Федерации по решению вопросов российского гражданства	26
Глава 2. Правовые основы участия органов исполнительной власти в реализации норм Федерального закона «О гражданской ответственности»	
§ 1. Система органов исполнительной власти, участвующих в решении вопросов гражданства Российской Федерации	35
§ 2. Основы деятельности органов исполнительной власти, участвующих в решении вопросов гражданства	63
Глава 3. Деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по рассмотрению вопросов российского гражданства	
§ 1. Организация деятельности органов внутренних дел по рассмотрению вопросов гражданства	85
§ 2. Некоторые современные проблемы деятельности органов внутренних дел в сфере гражданства и направления их возможного разрешения	112
Приложения	120

*Александр Николаевич Мещеряков
Ян Леонидович Ванюшин*

**Решение вопросов гражданства
Российской Федерации**

Монография

Редактирование: *Д.И. Медведева*
Корректурa и компьютерная верстка: *Е.В. Южакова*

Подписано в печать 10.08.2006. Формат 60x84/16.
Усл. печ. л. 7,9. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Заказ № 50. Тираж 500 экз.

Участок оперативной полиграфии
Челябинского юридического института МВД России
454081, г. Челябинск, ул. Либединского, 41

Челябинский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации

А.Н. Мещеряков, Я.Л. Ванюшин

**Решение вопросов гражданства
Российской Федерации**

Челябинск
2006