

А. В. Косс

**КОЛЛИЗИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ
ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Проанализированы противоречия, возникающие в результате применения законодательства о гражданстве. В России в настоящее время практика применения ч. 2 ст. 13 Закона о гражданстве 1991 г. («признание гражданином») не соответствует букве закона. Внесены предложения по изменению такой правоприменительной практики.

This article analyses contradictions in the application of citizenship legislation. As of today, the application of Part III Article 13 of the Law on citizenship of 1991 (recognition as a citizen) contradicts the letter of the law. The author makes proposals regarding the changes in such practice.

Ключевые слова: гражданство, коллизии, соотечественники.

Key words: citizenship, conflicts, compatriots.

Гражданство является одним из базовых правовых институтов современного общества. После развала Советского Союза Российская Федерация официально заявила о преемственности российской государственности по отношению к советской. Одним из важнейших вопросов выражения данной преемственности стал вопрос гражданства.



Действительно, гражданство СССР было единым и в советском праве к концу 80-х гг. XX столетия не существовало определения гражданства той или иной республики Советского Союза. Появление 15 новых государств поставило перед российским законодателем срочную задачу создания нового правового института — института российского гражданства [1–3].

Закон «О гражданстве РСФСР», установивший порядок и основания приобретения гражданства, был принят 28.11.1991 г. В соответствии с ч. 1 ст. 12 Закона гражданство РСФСР приобреталось¹:

а) в результате его признания (ст. 13 «Признание гражданства РСФСР»). Во-первых, гражданами РСФСР признавались все граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие на территории РСФСР на день вступления в силу Закона², если в течение одного года после этого дня они не заявили о своем нежелании состоять в гражданстве РСФСР. Во-вторых, лица, родившиеся 30.12.1922 г. и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считались состоявшими в гражданстве РСФСР³ по рождению, если родились на территории РСФСР⁴ или если хотя бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории РСФСР (ст. 14–17). Признание лица гражданином имело единовременный и односторонний характер (лицу, проживающему в России, лишь давалась ограниченная по времени возможность официально заявить о своем нежелании состоять в российском гражданстве) и не предполагало какой-то специальной процедуры или какого-либо активного участия лица в этой процедуре;

б) по рождению. Законом была введена система норм, регулирующих приобретение российского гражданства в случае рождения ребенка. Так, родившийся на территории РСФСР ребенок являлся гражданином РСФСР, если его родители состояли в гражданстве других республик, входивших в состав СССР по состоянию на 01.09.1991 г., или иностранных государств и если эти республики или государства не предоставили ребенку своего гражданства; ребенок, родившийся на территории РСФСР от лиц без гражданства, также являлся гражданином РСФСР;

в) в порядке его регистрации. Был предусмотрен ряд оснований, при наличии которых лицо могло приобрести гражданство путем добровольного волеизъявления, как правило, в течение определенного временного периода;

г) в результате приема в гражданство. Вводилась процедура рассмотрения и удовлетворения ходатайств от различных категорий лиц о приеме в гражданство;

¹ Впоследствии в Закон неоднократно вносились изменения и дополнения.

² Закон вступил в силу 06.02.1992 г.

³ Следует обратить внимание на следующую разницу в подходах: лица, проживающие на территории РСФСР признаются гражданами с момента вступления в силу Закона, а лица, родившиеся на территории РСФСР в период существования СССР, считаются состоявшими в гражданстве РСФСР по рождению (подразумевается с момента рождения — такое толкование содержится в Постановлении Конституционного Суда №12-П от 16.05.1996 г.).

⁴ Под территорией РСФСР понималась территория РСФСР по состоянию на дату их рождения.



д) в результате восстановления в гражданстве РСФСР;

е) путем выбора гражданства при изменении государственной принадлежности территории (оптации) и по другим основаниям, предусмотренным международными договорами РСФСР.

Важным обстоятельством являлось введение нормы о невозможности прекращения гражданства России иначе как в случае добровольного волеизъявления лица.

Подчеркнем, что нормы Закона 1991 г. были сформулированы не вполне четко, даже первичный анализ показал их размытость и внутреннюю коллизийность (что особенно пагубно в практике правоприменения) [5]. Так, несколько ограничив сферу нашего исследования, мы увидим, что Закон 1991 г. фактически подразделял граждан СССР на несколько категорий (в зависимости от места рождения и факта постоянного проживания). Отнесение конкретного лица к той или иной категории давало возможность квалифицировать его статус как гражданина России, либо выбрать вариант приобретения российского гражданства путем волеизъявления (например, регистрации или ходатайства о приеме) (табл.).

Таблица

**Применение норм Закона о гражданстве 1991 г.
в зависимости от места проживания и времени рождения лица**

Граждане бывшего СССР	Родившиеся на территории России 30.12.1922 г. и позднее	Родившиеся не на территории России 30.12.1922 г. и позднее
Постоянно проживающие на территории России по состоянию на 06.02.1992 г.	Ч. 1 ст. 13 Закона 1991 г. Ч. 2 ст. 13 Закона 1991 г.	Ч. 1 ст. 13 Закона 1991 г.
Не проживающие постоянно на территории России по состоянию на 06.02.1992 г.	Ч. 2 ст. 13 Закона 1991 г.	П. «г» ч. 4. ст. 18 Закона 1991 г. Ст. 19 Закона 1991 г.

Как мы видим, квалификация в отношении лиц, которые родились и постоянно проживают в России, была инвариантна и неоднозначна. Впоследствии правоприменитель устранил де-факто данную квалификационную коллизию следующим образом: при выдаче документов, удостоверяющих гражданство Российской Федерации (в подавляющем большинстве случаев – вкладышей, свидетельствующих о принадлежности к гражданству РФ), такие лица признавались гражданами лишь в соответствии с ч. 1 ст. 13 Закона.

В 90-е гг. происходили значительные миграционные процессы, в результате которых многие наши соотечественники вернулись из государств, образовавшихся на территории бывших республик СССР. Именно в этот период правоприменитель (органы внутренних дел и органы Министерства иностранных дел) фактически редуцировал применение ч. 2 ст. 13 Закона 1991 г. и в отношении лиц, родившихся в России, но не проживавших постоянно по состоянию на 06.02.1992 г. на



ее территории. Эти лица, проживавшие в большинстве случаев в государствах, образовавшихся на территории бывшего СССР, обращались с целью приобретения российского гражданства в посольские и консульские учреждения, где их, как правило, не признавали, а регистрировали в качестве граждан России в соответствии с п. «г» ч. 4 ст. 18 Закона. Другая часть этой категории бывших граждан СССР переехала после 06.02.1992 г. на постоянное проживание в Российскую Федерацию, и, когда вставал вопрос о гражданстве, органы внутренних дел также предлагали таким лицам пройти процедуру регистрации гражданства.

В связи с этим особый интерес имеет дело А. Б. Смирнова, который родился 09.12.1950 г. на территории РСФСР – в Московской области. В 1979 г. он выехал в Литву на постоянное жительство, в 1992 г. покинул эту страну, а 8 декабря того же года зарегистрировался по месту постоянного жительства в г. Химки Московской области. Паспортный отдел ГУВД администрации Московской области отказал А. Б. Смирнову в выдаче вкладыша к паспорту гражданина СССР, свидетельствующего о принадлежности к гражданству Российской Федерации, мотивируя это тем, что он не проживал на территории Российской Федерации постоянно и, следовательно, не может быть признан гражданином России. Ему было предложено приобрести гражданство путем регистрации в соответствии с п. «г» ч. 4 ст. 18 Закона 1991 г. Смирнов, настаивая на признании себя гражданином России по рождению и пройдя соответствующие судебные инстанции, оспорил конституционность п. «г» ч. 4 ст. 18 закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в Конституционном суде.

Конституционный суд Российской Федерации 16.05.1996 г. вынес Постановление №12-П по делу о проверке конституционности п. «г» ч. 4 ст. 18 закона «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А. Б. Смирнова. Суд в том числе постановил:

«Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 6 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 21 (ч. 1), 55 (ч. 2) пункт “г” статьи 18 Закона Российской Федерации “О гражданстве Российской Федерации” в части, распространяющей правило о приобретении гражданства Российской Федерации путем регистрации на лиц, которые:

- родились на территории, входившей на момент их рождения в состав территории Российской Федерации;
- являлись гражданами бывшего СССР;
- не изъявили свободно своего желания прекратить принадлежность к гражданству Российской Федерации;
- выехали ранее на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, но в пределах бывшего СССР;
- не являются гражданами других государств (входивших в состав бывшего СССР);
- и впоследствии вернулись на постоянное жительство в пределы Российской Федерации.

Пункт “г” ч. 4 ст. 18 Закона Российской Федерации “О гражданстве Российской Федерации” противоречит в указанной части Конституции Российской Федерации, поскольку неопределенность содержания дан-



ной нормы и ее понимание в правоприменительной практике не исключают распространение процедуры приобретения российского гражданства в порядке регистрации на лиц, состоявших в силу ч. 2 ст. 13 данного Закона в гражданстве Российской Федерации по рождению» [7].

Важным обстоятельством является тот факт, что, наряду с положительным эффектом, фактически Конституционный суд своим решением запутал правоприменителя. Административная и судебная практика применения постановления свелась к тому, что компетентные органы признавали уроженцев России ее гражданами лишь при выполнении указанных условий. Нормой стали случаи признания российского гражданства в отношении уроженцев России, получивших гражданство других государств.

Следует подчеркнуть, что признание уроженцев России ее гражданами, будучи заявленным формально, не состоялось фактически, что обрело многих наших соотечественников (особенно с ужесточением миграционного законодательства, произошедшим в 2001 г.) на дополнительные лишения морального (а зачастую и материального) характера.

В качестве свидетельства данного утверждения можно привести, например, формулировку п. «а» ч. 2 ст. 14 федерального закона от 31.05.2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» (в действующей редакции): «Иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания, установленного п. “а” ч. 1 ст. 13 настоящего Федерального закона, если указанные граждане и лица... родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР» [8].

Действительно, если лицо родилось на территории РСФСР и имело гражданство бывшего СССР, оно уже приобрело гражданство России в порядке признания в соответствии с ч. 2 ст. 13 Закона о гражданстве 1991 г. и не могло его утратить в результате приобретения гражданства другой страны.

В то же время рассматриваемое Постановление Конституционного суда содержало как в описательной, так и в резолютивной части ряд принципиальных положений, важных для толкования норм о гражданстве.

1. Признание принадлежности к гражданству Российской Федерации не требует ни каких-либо действий со стороны граждан, ни вынесения по этому вопросу какого бы то ни было решения государственными органами.

2. Лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, состояли в российском гражданстве уже с момента рождения и в силу ст. 6 (ч. 3) Конституции Российской Федерации не могут считаться лишившимися этого гражданства, если только не утратили его по собственному свободному волеизъявлению.

3. Такие лица считаются состоявшими в российском гражданстве по рождению 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.



Следовательно, указанная редукция нормы была необоснованной.

Президент России, принимая решения об удовлетворении ходатайств о приеме в гражданство, довольно часто разрешает этот вопрос в отношении уроженцев России. Так, например, указом №45 от 15.01.2004 г. Он удовлетворил ходатайства о приеме в гражданство Российской Федерации девяти уроженцев России, что, видимо, неправомерно.

В качестве примеров из практики можно привести следующие случаи [6]⁵:

О., уроженка Ростовской области (1967 г.), в 1980 г. переехала с родителями в Казахскую ССР, где проживала до 2002 г., когда переехала в Московскую область на постоянное место жительства. В 1999 г. перед переездом получила паспорт гражданина Республики Казахстан. В России в 2002 г. обратилась в органы внутренних дел с целью разрешения вопроса о признании ее российского гражданства. Результат: в признании гражданином отказано со ссылкой на Постановление Конституционного суда №12-П от 16.05.1996 г. — невыполнение требования об отсутствии гражданства другого государства.

К., уроженка Казахской АССР (родилась в 1930 г. — в период, когда Казахская АССР входила в состав РСФСР), проживала в Казахстане до 2001 г., казахстанского гражданства не приобретала, затем переехала в Россию, в Калининградскую область. С 2002 г. неоднократно обращалась в органы внутренних дел для обмена паспорта. Результат: признана лицом без гражданства, в приеме в гражданство России отказано со ссылкой на Постановление Конституционного суда №12-П от 16.05.1996 г. — отсутствие постоянной регистрации по месту жительства, что не подтверждает факт возвращения в Россию на постоянное место жительства.

Вопиющим является факт отказа со стороны органов Федеральной миграционной службы в подтверждении гражданства Российской Федерации восьми несовершеннолетних сирот — воспитанников одного из интернатных учреждений Калининградской области, уроженцев России. Поводом для отказа также стало отсутствие постоянной регистрации по месту жительства [6].

В нескольких случаях отказы в признании гражданства оспаривались в судебных инстанциях, что также не привело к желаемому результату — суды признавали правомерность действий органов внутренних дел.

Итак, все вышеизложенное можно свести к следующему.

1. Бывшие граждане СССР, родившиеся на территории РСФСР после 30.12.1922 г., признаны Российской Федерацией своими гражданами с момента рождения, и их гражданство может быть прекращено лишь по собственному свободному волеизъявлению.

2. Данное утверждение справедливо и в отношении уроженцев России, приобретших впоследствии гражданство какого-либо иного госу-

⁵ Всего аппаратом уполномоченного по правам человека в Калининградской области в 2002—2007 гг. зафиксировано несколько десятков таких случаев. Более подробно см. доклады уполномоченного по правам человека в Калининградской области о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калининградской области за 2003—2007 гг.



дарства. Это означает, что лица, приобретшие гражданство Российской Федерации с момента рождения и являющиеся гражданами какого-либо иного государства или государств, должны признаваться Российской Федерацией только своими гражданами.

3. После принятия Закона о гражданстве 1991 г. в России сложилась практика применения ч. 2 ст. 13 Закона лишь в отношении не имеющих гражданства другой страны уроженцев РСФСР, выехавших в советский период в республики бывшего СССР и позже вернувшихся на постоянное место жительства в Россию. Впоследствии данная практика была закреплена рядом нормативных документов и актов применения.

4. Такая редукция нормы была юридически не обоснована и поставила в затруднительное положение многих наших соотечественников, приобретших в соответствии с Законом о гражданстве 1991 г. гражданство по рождению и вынужденных фактически заново приобретать гражданство России по другим основаниям.

Список литературы

1. Басик В. Приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. 2003. №54. С. 100–124.
2. Блинов А.Б., Чаплин Н.Ю. Гражданство России: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2002. №4. С. 3–4.
3. Власенко И.Б. Институт гражданства в Российской Федерации // Осуществление политической и правовой реформ в Российской Федерации. Вып. 5. М., 1997. С. 79–95.
4. Калинин В.Н., Смородин Н.М. Развитие законодательства о гражданстве Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2003. №3. С. 40–43.
5. Кутафин О.Е. Российское гражданство: монография. М., 2003.
6. Гуль Н.В., Долгих Т.Н., Косс А.В. Защита прав мигрантов уполномоченным по правам человека в Калининградской области. Обзор практики судов Калининградской области по «миграционным делам» за 2002–2008 гг. // Миграционная политика в регионах Российской Федерации: законодательство и правоприменительная практика / под ред. А.В. Косса, Л.Л. Емельяновой. Калининград, 2009.
7. По делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А.Б. Смирнова: Постановления Конституционного Суда РФ от 16.05.1996 № 12-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О гражданстве Российской Федерации: федер. закон Рос. федерации от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об авторе

Александр Викторович Косс — канд. юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, e-mail: akoss@kantiana.ru

About author

Dr Alexander Koss, Associate Professor, IKBFU, e-mail: akoss@kantiana.ru