Бабурина Вера Леонидовна. Гражданство Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Бабурина Вера Леонидовна;[Место защиты: ФГАОУВО Белгородский государственный национальный исследовательский университет], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Понятие гражданства и развитие института гражданства в России**

1. Понятие гражданства в правовой науке и в российском законодательстве

2. Российское гражданство как конституционно-правовой институт: история и современность

3. Международно-правовое регулирование вопросов гражданства и его отражение в российском законодательстве

**Глава II. Конституционно-правовое регулирование отношений гражданства**

1. Понятие и структура правового состояния гражданства в Российской Федерации

2. Проблемы покровительства и защиты граждан за пределами Российской Федерации

3. Проблемы правового регулирования вопросов двойного гражданства

**Глава III. Конституционно-правовое регулирование отношений по поводу гражданства**

1. Приобретение гражданства Российской Федерации: проблемы конституционно-правового закрепления и практической реализации

2. Прекращение гражданства Российской Федерации: проблемы конституционно-правового закрепления

Заключение 174

Список использованных источников и литературы

* [Российское гражданство как конституционно-правовой институт: история и современность](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/grazhdanstvo-rossijskoj-federacii-konstitucionno-pravovaja-teorija-i-praktika.html#7655831)
* [Международно-правовое регулирование вопросов гражданства и его отражение в российском законодательстве](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/grazhdanstvo-rossijskoj-federacii-konstitucionno-pravovaja-teorija-i-praktika.html#7655832)
* [Проблемы покровительства и защиты граждан за пределами Российской Федерации](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/grazhdanstvo-rossijskoj-federacii-konstitucionno-pravovaja-teorija-i-praktika.html#7655833)
* [Прекращение гражданства Российской Федерации: проблемы конституционно-правового закрепления](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/grazhdanstvo-rossijskoj-federacii-konstitucionno-pravovaja-teorija-i-praktika.html#7655834)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Стоящая перед российским государством задача достижения единства и консолидации российского народа в целях максимально полного обеспечения прав каждого гражданина Российской Федерации и преодоления внутренних и внешних угроз устойчивому развитию общества и государства актуализирует системное, комплексное изучение содержания и сущности гражданства. В связи с этим требуется углубленное исследование не только закрепленного действующим законодательством о гражданстве понимания гражданства как устойчивой правовой связи между гражданином и государством, но и иных концепций понимания российского гражданства, отражающих его различные стороны как сложного, многогранного, целостного явления. Существование гражданства прежде всего обусловлено государственной организацией общества и неразрывно связано с государством. Поэтому важным направлением исследований в области гражданства является рассмотрение прав и обязанностей государства по отношению к гражданам в правовой связи гражданства, выявление особенностей их практической реализации. К сожалению, данные проблемы обойдены должным вниманием российских государ-ствоведов.

С необходимостью решения различных проблем гражданства сталкиваются все государства, закрепляющие в своем законодательстве принципы гражданства, основания его приобретения и прекращения. Некоторые вопросы гражданства имеют межгосударственный характер (например, проблема двойного гражданства). Единообразное правовое регулирование подобных вопросов гражданства в масштабе мирового сообщества позволит уменьшить количество спорных ситуаций в области гражданства. Данное обстоятельство свидетельствует об актуальности изучения международно-правового регулирования вопросов гражданства и его влияния на развитие российского законодательства о гражданстве.

Институт гражданства является одним из основных институтов российского конституционного права, имеет длительную и порой драматичную историю своего развития. Отдельные страницы этой истории связаны с фактической утратой правовой связи с Россией около 25 миллионов российских соотечественников в результате распада СССР. Наряду с преодолением последствий распада СССР в законодательстве о российском гражданстве, закрепившем, в частности, упрощенный порядок приема в гражданство бывших советских граждан и их потомков, в последние годы Российская Федерация поставлена перед необходимостью давать адекватный ответ на новые вызовы (проблема обеспечения безопасности российских граждан в связи с возможными террористическими угрозами, демографические проблемы и др.), что требует соответствующих изменений в законодательстве о гражданстве.

Практика реализации законодательства о гражданстве последних лет свидетельствует о пробелах в законодательстве, недостаточной гарантированности права

на гражданство, что безусловно требует незамедлительной реакции законодателя. Например, реализация так называемой упрощенной процедуры приема в российское гражданство лиц, признанных носителями русского языка, на практике сопряжена с неоправданными трудностями, препятствующими реализации права на российское гражданство нашими соотечественниками.

Несомненная актуальность вышеназванных проблем российского гражданства и их недостаточное изучение государственно-правовой наукой обусловили выбор темы настоящей диссертационной работы.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Теоретическим и практическим вопросам гражданства посвящено достаточно большое количество научной правовой литературы.

Разработкой и исследованием различных теоретических положений и концеп  
ций понимания гражданства занимались: К.Л. Александрова, В.Я. Бердникова,  
В.Я. Бойцов, Л.Д. Воеводин, А.Н. Горшенев, А.И. Денисов, В.Н. Дурденевский,  
Б.Г. Капустин, М.Г. Кириченко, С.С. Кишкин, Д.В. Козлов, В.В. Полянский,

С.И. Русинова, Я.Н. Уманский, В.М. Чхиквадзе и др. Особенности исторического развития института гражданства подробно изучены в работах А.А. Галушкина, И.А. Гончарова, Е.Н. Изотовой, С.В. Каграманова, А.Б. Мезенцевой, Е.В. Понизовой, И.С. Хоминой и др. Рассмотрением особенностей правового состояния гражданства занимались Л.Н. Гранат, Н.А. Пьянов и др. Сравнительно-правовым исследованиям гражданства посвящены работы Т.А. Васильевой, Е.В. Колесникова, В.Е. Чиркина и др.

Несомненный вклад в изучение конституционной обязанности государства га  
рантировать права и свободы граждан России в правовой связи гражданства внесли  
государствоведы, изучающие проблемы демократии, защиты прав и свобод человека  
и гражданина. В их числе: П.А. Астафичев, Т.В. Заметина, А.Н. Кокотов,  
Г.Н. Комкова, И.А. Кравец, И.Н. Куксин, Е.А. Лукьянова, Л.А. Нудненко,

О.Н. Полухин, И.А. Старостина и др. Проблемные вопросы защиты и покровительства российских граждан за пределами Российской Федерации рассматривались, например, в работах Л.Н. Васильевой, А.В. Волченко, С.М. Миронова. Изучением конституционно-правового статуса российских соотечественников, проживающих в государствах, входивших в состав бывшего СССР, занимались В.А. Зайцев, Ю.С. Леонов, А.С. Прудников, Е.Е. Тонков и др.

Особенности и последствия обладания двойным гражданством исследовались в трудах А.Б. Аксенова, А.В. Белова, О.И. Брусиной, А.В. Ефремова, И.Л. Ландау, Т.В. Решетневой и др.

Некоторые практические проблемы приобретения и прекращения российского гражданства рассмотрены С.Н. Бабуриным, А.Н. Головистикой, И.С. Дальдиновой, Е.В. Михайловой, М.М. Харитоновым, В.А. Яковлевым и др.

Вклад каждого из указанных исследователей является значимым для изучения различных аспектов российского гражданства. Однако, несмотря на обилие научных

трудов, посвященных теоретическим и практическим вопросам гражданства, отсутствуют современные комплексные исследования этой проблемы, остается недостаточно изученным ряд важных вопросов гражданства. Например, в правовой науке отсутствует общепризнанное понимание природы гражданства, ведутся дискуссии относительно обоснованности выделения некоторых концепций понимания гражданства. Таким образом, эта проблема едва ли может быть признана исчерпывающей: существует теоретическая и практическая потребность в разработке комплексной, целостной концепции понимания гражданства. Пока должным образом не изучены структура и содержание правового состояния (правовой связи) гражданства, в частности, отдельные обязанности государства в этой правовой связи (например, в юридической литературе с учетом современных реалий и на основе системного подхода недостаточно исследовано содержание обязанности российского государства в правовом состоянии гражданства по защите и покровительству российских граждан за рубежом), не проанализированы особенности современного периода развития законодательства о гражданстве и т.д.

Помимо этого, с учетом влияния процессов глобализации на законодательство о гражданстве, усиления угрозы международного терроризма, серьезного обострения международной обстановки, а также в связи с необходимостью решения внутрирос-сийских проблем (например, демографических), стремительно меняющееся законодательство о гражданстве требует своего критического осмысления, а появившиеся в последние годы новые проблемы в области российского гражданства ждут научного обоснования путей их решения.

**Объектом** диссертационного исследования выступили общественные отношения, складывающиеся по поводу состояния в российском гражданстве, его приобретения и прекращения.

**Предмет** диссертационного исследования составили конституционно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся по поводу состояния в российском гражданстве, его приобретения и прекращения, их интерпретация в научных работах, комментариях, правоприменительных актах; теоретические положения и концепции, выработанные наукой конституционного права, раскрывающие сущность российского гражданства.

**Цель** диссертационного исследования – конституционно-правовой анализ актуальных теоретических и практических проблем, существующих в области российского гражданства, развитие концептуальных положений в сфере гражданства, формирование и обоснование предложений, направленных на совершенствование российского законодательства о гражданстве.

Достижению заявленной цели послужило решение следующих **задач**:

– обобщение и анализ основополагающих концепций понимания гражданства, определение их соотношения друг с другом;

– анализ исторического развития конституционно-правового института гражданства, раскрытие его содержания в современный период;

– характеристика международно-правового регулирования вопросов гражданства;

– исследование понятия, особенностей, способов возникновения и прекращения, содержания правового состояния гражданства;

– раскрытие проблемы покровительства и защиты российских граждан, находящихся за рубежом, в контексте обязанности Российской Федерации перед гражданами в правовом состоянии гражданства;

– определение особенностей правового регулирования двойного гражданства в зависимости от оснований его приобретения;

– рассмотрение особенностей конституционно-правового регулирования приобретения и прекращения российского гражданства;

– выявление пробелов и недостатков в правовом регулировании вопросов гражданства, внесение и обоснование предложений по совершенствованию российского законодательства о гражданстве;

– исследование на основе компаративистского подхода положительного опыта конституционно-правового регулирования гражданства в зарубежных странах.

**Методологическую основу** диссертационного исследования составил, прежде всего, диалектический подход, предполагающий рассмотрение явлений и процессов в диалектической взаимосвязи, противоречиях и развитии. Большое значение для настоящего диссертационного исследования имело использование общенаучных (анализа, синтеза, индукции, дедукции, моделирования, классификации, описания, сравнения), а также частнонаучных (формально-юридического, сравнительно-правового (компаративистского), историко-правового, ретроспективного, системно-структурного, статистического) методов познания. Также в процессе исследования применялись: метод интервьюирования; лингво-юридический метод, способствующий уяснению значения используемых в правотворческой деятельности и правовой науке понятий и категорий, имеющих принципиальное значение для настоящего исследования.

**Теоретическую основу** диссертационного исследования составили труды уче  
ных, посвященные различным теоретическим и практическим вопросам в области граж  
данства, в частности, С.А. Авакьяна, А.А. Богославского, Н.В. Бутусовой,  
Я.Л. Ванюшина, М.В. Варлен, Н.В. Витрука, А.А. Головко, Э.Х. Грипп, В.Я. Кикотя,  
Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, О.Е. Кутафина, М.В. Мархгейм, Н.И. Матузова,  
А.В. Мещерякова, О.О. Миронова, Ж.И. Овсепян, В.С. Основина, Е.С. Смирновой,  
И.Е. Фарбера, С.В. Черниченко, О.С. Чудиновских, В.С. Шевцова, Б.В. Щетинина и др.  
В исследовании также использованы работы зарубежных авторов. В их числе: A. Kondo,  
Ricky van Oers, Betty de Hart, Sandra Mantu и т.д. В соответствии с принципом преем-

ственности конституционно-правовой науки в диссертации обобщена научная литература по исследуемой теме.

**Правовую основу** диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», от 2 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» и др.; указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» и др.; постановления Правительства Российской Федерации, а также иные правовые акты, издаваемые федеральными органами исполнительной власти, регулирующие различные вопросы российского гражданства. Характер исследования потребовал привлечения и анализа международно-правовых актов, закрепляющих международные стандарты законодательства о гражданстве, международных договоров и соглашений Российской Федерации в области гражданства. Решению задач исследования способствовал анализ законодательства о гражданстве зарубежных государств, в частности, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Великобритании, Германии, Израиля, Испании, Македонии, Нидерландов, Словении, Узбекистана, Украины, Хорватии, Черногории.

**Эмпирическая база исследования** охватывает решения Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, обобщение данных правоприменительной практики, послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, проекты правовых актов и пояснительные записки к ним, касающиеся различных аспектов гражданства, ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, официальные статистические данные, а также информация с официальных сайтов органов государственной власти, фактологические материалы, нашедшие отражение в российских и зарубежных средствах массовой информации и т.д. Ретроспективный метод изучения законодательства о гражданстве потребовал рассмотреть нормативные правовые акты о гражданстве, утратившие юридическую силу.

**Научная новизна диссертации** заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная идея комплексного анализа гражданства путем определения соотношения основополагающих концепций понимания гражданства друг с другом;

– предложены: новый научный подход к исследованию содержания правового состояния гражданства, гражданства как субъективного права гражданина на основе анализа принципов российского гражданства; изменения и дополнения в действующее российское законодательство о гражданстве, направленные на его совершенствование, основанные на применении компаративистского подхода при изучении законодательства о гражданстве России и зарубежных стран;

– доказаны: особенности правового положении лиц, обладающих двойным гражданством, зависящие от оснований его приобретения; необходимость внесения

изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», связанных с устранением практических проблем в области приобретения и прекращения гражданства, с уточнением понятийного аппарата института российского гражданства;

– введены в научный оборот авторские трактовки «законного источника средств к существованию», «доходов от законного источника средств к существованию», «отмены решения по вопросам гражданства».

**На защиту** выносятся следующие **положения**, обладающие элементами научной новизны:

1. Авторская концепция комплексного рассмотрения гражданства как правовой  
связи лица с государством, конституционно-правового отношения, правовой принад  
лежности человека к государству и субъективного права человека. Концепция пони  
мания гражданства как общего правоотношения позволяет определить правовую  
природу правовой связи, именуемой гражданством: юридической науке не известны  
иные правовые связи субъектов с корреспондирующими друг другу взаимными пра  
вами и обязанностями, кроме правоотношений. Концепция понимания гражданства  
как принадлежности лица к государству не противоречит определению гражданства  
как правовой связи лица с государством, закрепленному в Федеральном законе «О  
гражданстве Российской Федерации», а указывает на специфический характер право  
вой связи гражданства, выражающийся в наличии отношений партнерства между  
государством и гражданином, предполагающего активное участие граждан в управ  
лении государством, и гарантирующего деятельность государства по обеспечению  
такого участия. Гражданство как субъективное право человека находится в состоянии  
постоянной реализации в общем правоотношении гражданства.

1. Дополнительные аргументы обоснования необходимости ратификации Европейской конвенции о гражданстве, подписанной Российской Федерацией в 1997 г., в целях более гуманного, справедливого решения вопросов гражданства, совершенствования в этом направлении российского законодательства о гражданстве, расширения правовой базы в области гражданства, применяемой на территории России.
2. Авторское определение момента возникновения (прекращения) правового состояния российского гражданства у конкретных лиц, участвующих в конституционно-правовых отношениях по поводу гражданства. Момент преобразования правовой связи иностранных граждан и лиц без гражданства (российских граждан) с Российской Федерацией в правовую связь российских граждан (иностранных граждан и лиц без гражданства) с Российской Федерацией определяется юридическим фактом, связанным с успешным завершением конституционно-правового отношения по поводу приобретения (прекращения) российского гражданства на основе положений Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».
3. Авторский подход к выявлению содержания гражданства как общего субъективного права граждан, в соответствии с которым выделены правомочия гражда-

нина, образующие содержание указанного права в соответствии с принципами российского гражданства: правомочие иметь единое и равное гражданство независимо от оснований его приобретения; правомочие гарантированно обладать российским гражданством; правомочие изменить российское гражданство на иное гражданство; правомочие приобретать гражданство иностранного государства на основании международного договора или федерального закона; правомочие на защиту и покровительство со стороны Российской Федерации при нахождении за пределами российского государства; правомочие требовать от государства обеспечения невозможности экспатриации (временного или постоянного выдворения за пределы страны) и экстрадиции (выдачи своего гражданина одним государством другому для привлечения к уголовной ответственности или для приведения в исполнение вступившего в силу приговора суда в отношении данного гражданина); правомочие обладать на территории России всеми правами и нести равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

5. Выводы автора по результатам рассмотрения покровительства и защиты  
граждан за рубежом как обязанности государства в правовом состоянии гражданства:

– деятельность государства по исполнению обязанности имеет постоянный, систематический характер;

– помимо объективных обстоятельств (возможности осуществления указанной обязанности Российской Федерации в правовом состоянии гражданства от межгосударственных политических отношений) существуют и некоторые проблемы субъективного характера, которые нередко приводят к нарушению прав российских граждан и требуют своего разрешения. В частности, необходима должная правовая регламентация процесса эвакуации российских граждан с территории иностранных государств по медицинским показаниям; расширение способов участия россиян, находящихся за границей, в избирательном процессе.

1. Авторская трактовка определения двойного гражданства: «Двойное гражданство – наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства, с которым у Российской Федерации заключен международный договор, регулирующий вопросы двойного гражданства, либо при отсутствии международного договора существуют иные правовые условия, позволяющие приобрести иностранное гражданство (подданство)». Такое определение позволит законодательно разграничить основания приобретения двойного гражданства, порождающие особенности в правовом положении лиц, обладающих двойным гражданством, на практике.
2. Предложения, направленные на урегулирование ситуации, при которой подтверждение отказа от иностранного гражданства документами, не свидетельствующими о прекращении правовой связи гражданства с иностранным государством, нередко приводит к сохранению иностранного гражданства при приобретении российского гражданства:

– обязать лиц, которые обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иностранного гражданства в целях приобретения гражданства Российской Федерации, представить в разумный срок после приобретения российского гражданства, документ полномочного органа иностранного государства о прекращении иностранного гражданства в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции. Отказ от иного гражданства и исполнение обязанности по представлению документа о прекращении иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин. В целях установления ответственности за неисполнение такой обязанности, предусмотреть в ст. 22 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» возможность отмены решения о приобретении гражданства Российской Федерации в случае неисполнения обязанности по представлению в разумный срок после приобретения гражданства Российской Федерации, документа полномочного органа иностранного государства о прекращении иного гражданства;

– закрепить в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» возможность приема в российское гражданство без отказа от прежнего гражданства для следующих категорий иностранных граждан: состоящих в браке с российскими гражданами не менее трех лет; владеющих русским языком и способствующих обеспечению национальных интересов Российской Федерации на территории иностранных государств.

1. Авторские определения «законного источника средств к существованию», под которым понимается «правовое основание для получения дохода лицом в порядке, предусмотренном действующим законодательством», а также «дохода от законного источника средств к существованию», представляющего собой «денежные средства, которые лицо получает от своего законного источника средств к существованию в размере, позволяющем иностранному гражданину или лицу без гражданства содержать себя и зависимых от него лиц в пределах прожиточного минимума». Обосновывается необходимость законодательного закрепления указанных определений, а также перечней документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию и доходов от такого источника у лиц, желающих приобрести гражданство Российской Федерации.
2. Предложения по совершенствованию законодательства о приеме в российское гражданство в упрощенном порядке лиц, признанных носителями русского языка:

– освободить от прохождения собеседования в целях подтверждения уровня владения русским языком иностранных граждан и лиц без гражданства, представивших в комиссию по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка один из документов о получении образования на русском языке;

– предусмотреть возможность видеозаписи процесса проведения собеседования для установления уровня владения русским языком в целях повышения гарантий его объективности;

– разработать и закрепить в законодательстве о гражданстве детальную процедуру административного порядка обжалования решений об отказе в признании иностранных граждан и лиц без гражданства носителями русского языка в комиссию федерального уровня;

– отменить положение Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» о необходимости выхода лиц, признанных носителями русского языка, из иностранного гражданства в целях приема в российское гражданство. Предусмотреть для них возможность подать заявления об отказе от имеющегося иностранного гражданства, и в разумный срок после приобретения российского гражданства представить документ от полномочного органа иностранного государства о прекращении иностранного гражданства в российский территориальный орган, ведающий вопросами гражданства.

– предусмотреть для иностранных граждан, признанных носителями русского языка, получение документа, гарантирующего прием в российское гражданство (при соблюдении остальных условий приема в российское гражданство) в целях прекращения прежнего гражданства.

10. Авторская трактовка отмены решений по вопросам гражданства, которая представляет собой деятельность полномочных органов по выявлению и установлению недействительности решения о приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации, в результате которой соответственно утрачивается или восстанавливается правовая связь лица с государством.

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования выразилась в том, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений об изучаемом явлении;

– изложены концептуальные положения по ряду теоретических проблем в области гражданства, в частности: понятие гражданства как системного комплексного правового явления; содержание, возникновение, прекращение правового состояния гражданства; идея определения содержания правового состояния гражданства, гражданства как субъективного права человека на основе принципов российского гражданства; особенности в правовом положении лиц, обладающих двойным гражданством, в зависимости от оснований его приобретения; понятия законного источника средств к существованию, дохода от такого источника, отмены решений по вопросам гражданства;

– обоснованы предложения относительно изменений и дополнений в законодательство о гражданстве;

– раскрыты существующие теоретические и практические проблемы, возникающие в области российского гражданства;

– изучены: понятие гражданства и развитие института гражданства в России, современное содержание института российского гражданства; особенности конституционно-правового регулирования и проблемы практической реализации приобретения и прекращения российского гражданства; вопросы двойного гражданства; система правовых актов, регулирующих исполнение обязанности государством по покровительству и защите российских граждан за рубежом в правовом состоянии гражданства;

– проведена модернизация подхода к изучению гражданства, к рассмотрению проблем двойного гражданства.

**Практическая значимость проведенного исследования** заключается в том, что его результаты могут быть использованы: для проведения дальнейших научных исследований проблем российского гражданства; в нормотворческой деятельности с целью совершенствования российского законодательства о гражданстве; в правоприменительной деятельности государственных органов; в процессе преподавания в высших учебных заведениях учебных курсов «Конституционное право», «Конституционное право зарубежных стран», а также при подготовке учебных и учебно-методических пособий, рабочих программ правовых дисциплин.

**Степень достоверности** проведенного исследования обоснована применением известных в юридической науке методов исследования; изучением обширного перечня международных и российских нормативных источников, а также апробированных авторитетных научных работ, отражающих теоретические и практические проблемы российского гражданства; анализом судебной и иной правоприменительной практики; использованием официальных статистических данных и известных официально проверенных фактов.

**Апробация результатов диссертационного исследования** осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседании кафедры конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет».

Выводы автора излагались в выступлениях на международных, всероссийских, университетских научных и научно-практических конференциях, в частности, на X Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов «Актуальные вопросы публичного права» (г. Екатеринбург, УрГЮА, 28-29 октября 2011 г.), Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2014» (г. Москва, МГУ, 7-11 апреля 2014 г.), I Международной научной конференции «Социальные изменения в глобальном мире» (Республика Македония, г. Штип, Университет им Гоце Делчева, 11-13 сентября 2014 г.) и др. Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, изложены в 18 научных публикациях, 4 из которых размещены в российских рецензируемых научных журналах.

Конкурсная работа автора «Право на гражданство Российской Федерации: проблемы конституционно-правового закрепления и практической реализации» была от-

мечена Дипломом «Признание» (г. Москва, 2013 г.). Основные идеи диссертационного исследования применялись в учебном процессе на юридическом факультете ФГБОУ ВО «ВГУ» в рамках прохождения аспирантской педагогической практики. Предложения по совершенствованию законодательства о гражданстве направлены в Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству.

**Структура диссертационного исследования** состоит из введения, трех глав, состоящих из восьми параграфов, заключения, списка использованных правовых источников и литературы, системы приложений.

## Российское гражданство как конституционно-правовой институт: история и современность

Например, А.М. Турубинер рассматривал фактор распространения действия на лицо всех законов государства, регулирующих правовой статус граждан этого государства, как основное правовое последствие принадлежности лица к государству2. А.И. Денисов, М.Г. Кириченко считали, что указанный фактор отражает содержание принадлежности гражданина к государству3.

К иным факторам принадлежности лица к государству, например, В.Н. Дурденевский относил принадлежность человека к правовой общности рабочих и крестьян в социалистическом государстве4. И.Е. Фарбер видел проявление принадлежности лица к государству в факте проживания лица на территории этого государства5. В.Н. Витрук рассматривал принадлежность лица к государству как принадлежность к государственно-организованному обществу (населению)6.

Некоторые советские исследователи раскрывали содержание принадлежности лица к государству с позиции распространения на граждан всей полноты государственной власти7. Однако, например, В.С. Шевцов полагал, что данный фактор возлагает на граждан обязанность беспрекословно подчиняться государству, быть его подданным, следовательно, не может отражать сущность явления гражданства8. Ведь гражданин является субъектом государственной власти и принимает активное участие в ее осуществлении на основании признания за ним специфических для гражданства прав – политических. Поэтому под гражданством В.С. Шевцов понимал установление таких связей с государством, в силу которых лицу обеспечивается активное и решающее участие в управлении делами государства, что обусловливает принадлежность человека и к социалистическому обществу, и к советскому народу1. Связь принадлежности лица к государству с гарантированием со стороны государства добросовестного использования гражданами своих прав, главным образом политических, отмечали и другие исследователи2.

Сторонников концепции понимания гражданства как принадлежности лица к государству можно встретить и среди исследователей постсоветского и современного периода. В частности, М.В. Баглай понимал под принадлежностью лица к государству признание государством лица, обладающего гражданством, полноправным субъектом конституционно-правовых отношений3. Е.В. Киричек рассматривает гражданство в значении принадлежности лица к государству как членство лица в государстве как публично-правовом союзе населения в рамках определенной территории4.

Анализом гражданства как принадлежности лица к государству занимались и зарубежные исследователи. Например, американский антрополог Кэтрин Вер-дери отмечала, что посткоммунистические государства объединяет рассмотрение гражданства с точки зрения включенности, обусловленной принадлежностью лица к общности. Следовательно, принадлежность лица к государству рассматривается как гарантия прав и возможность быть субъектом права для лица, принадлежащего к такой общности5. Таким образом, принадлежность лица к государству по Кэтрин Вердери отражает гарантированное участие гражданина как представителя народа во всех государственно-правовых отношениях.

Как любой научный подход к осмыслению какого-либо правового явления, концепция понимания гражданства как принадлежности лица к государству подверглась критическому анализу по причине того, что человек, признаваемый высшей ценностью, не может быть собственностью какого-либо государства1, зависеть от государства2 и находиться под его властью3. Более того, некоторые исследователи и вовсе назвали такой подход антидемократичным4 и унижающим достоинство человека5.

Однако другие ученые стремились показать, что нельзя понимать принадлежность лица к государству в буквальном смысле, так как принадлежность не означает подвластность, а рассматривается в контексте членства гражданина в составе граждан государства6 посредством такой принадлежности. Так, О.Е. Кутафин предлагал определять гражданство как «принадлежность лица к народу государства, порождающую устойчивую правовую связь лица с государством и выражающуюся в совокупности взаимных прав и обязанностей»7.

Не менее распространенной среди исследователей является концепция понимания гражданства как правовой связи с государством лица, обладающего гражданством. Сторонники данной концепции анализируют характер этой связи, особенности ее проявления в различных сферах, а также цели и последствия ее установления для гражданина и государства.

С.С. Кишкин являлся одним из первых исследователей, который изучая гражданство, рассматривал его как личную связь лица с государством, обусловливающую возможность определяемости лица всеми элементами правовой и политической системы страны8. Я.Н. Уманский полагал, что для осуществления гражданами прав и свобод, для исполнения обязанностей, определенных в законодательстве, одной личной связи между гражданами и государством недостаточно. Такая связь должна иметь правовую форму, которой и является гражданство

## Международно-правовое регулирование вопросов гражданства и его отражение в российском законодательстве

В Конституциях СССР 1977 г.3 и РСФСР 1978 г.4 впервые вопросам гражданства и обеспечению равноправия граждан была посвящена самостоятельная глава, в которой наряду с единым гражданством, провозглашались принципы равенства гражданства, защиты и покровительства граждан за пределами государства.

Ввиду того, что Закон о гражданстве СССР 1938 г. не мог урегулировать практические проблемы, связанные с вхождением в состав СССР новых республик, не включал положения заключенных международных соглашений, а также в условиях приведения законодательства о гражданстве в соответствие с новой Конституцией, в 1978 г. был принят новый Закон о гражданстве СССР5, представляющий собой достаточно объемный и содержательный документ, определяющий признаки принадлежности лица к гражданству СССР, закрепляющий основания приобретения и утраты советского гражданства, производство по делам о гражданстве. На уровне республик принимались свои нормативные акты по вопросам приобретения гражданства6.

В связи с учреждением 15 марта 1990 г. должности Президента СССР, был расширен состав полномочных органов, решающих вопросы гражданства. 23 мая 1990 г. был принят новый Закон СССР «О гражданстве СССР», в котором впервые в истории российского законодательства о гражданстве провозглашалось право каждого на гражданство, было закреплено определение гражданства СССР, а Президенту СССР предоставлено право решать вопросы лишения гражданства СССР, а также восстановления в гражданстве. Также было установлено, что гражданство союзной республики определяется на основании Закона о гражданстве данной республики.

Во исполнение данного положения, а также в связи с принятием Декларации о государственном суверенитете России, 28 ноября 1991 г. был принят Закон РСФСР № 1948-1 «О гражданстве РСФСР»1, главной задачей которого после распада СССР было решение вопросов гражданства значительного числа лиц, российских соотечественников, оказавшихся на момент распада СССР за пределами РСФСР и желающих приобрести гражданство РСФСР. Правовое регулирование по данному закону имело переходный период, предусматривало льготные процедуры оформления гражданства (признание, регистрация).

В 1997 году Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации было принято решение о разработке нового закона о гражданстве. Статус Федерального закона о гражданстве2 приобрел законопроект, внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее по тексту – Госдума) Президентом Российской Федерации. В настоящее время Федеральный закон о гражданстве занимает центральное место в институте российского гражданства.

Спустя полтора года с момента вступления в силу Федерального закона о гражданстве, в него были внесены первые существенные изменения, связанные, прежде всего, с расширением группы лиц, которые могли быть приняты в российское гражданство в упрощенном порядке (лица, получившие образование в Российской Федерации, ветераны Великой Отечественной войны, граждане бывшего СССР, зарегистрированные на территории Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. и др.)3

Всего за время действия Федерального закона о гражданстве в него было внесено два десятка изменений и дополнений, связанных главным образом с пра-1 45 вовым регулированием вопросов двойного гражданства, приобретения гражданства, в частности приема в российское гражданство в упрощенном порядке, гражданства детей, производством по делам о гражданстве. Последнее изменение Федерального закона о гражданстве отразило реорганизацию органов, ведающих вопросами гражданства. В апреле 2016 г. после упразднения самостоятельного ведомства по вопросам гражданства, Федеральной миграционной службы, ее полномочия по решению вопросов гражданства были переданы Министерству внутренних дел России1, а именно его структурному подразделению Главному управлению по вопросам миграции2.

По содержанию Федеральный закон о гражданстве достаточно объемен и не имеет четкой структуры. Последнее подтверждается, например, тем, что некоторые правовые основания приобретения российского гражданства закреплены в главе VIII.1 Федерального закона о гражданстве, а не в главе II, в которой говорится об основаниях приобретения гражданства.

Современное правовое регулирование института гражданства в России осуществляется на двух уровнях: международном и национальном.

К наиболее важным международно-правовым актам, регулирующим вопросы гражданства, в первую очередь, можно отнести те, которые закрепляют международно-правовые стандарты законодательства о гражданстве, а также подписанные и ратифицированные международные договоры Российской Федерации с иностранными государствами: об урегулировании вопросов двойного гражданства3, об упрощенном порядке приобретения российского гражданства4, о правовом статусе российских граждан постоянно проживающих на территории иностранных государств1 и др.2

На национальном уровне конституционно-правовой институт российского гражданства представлен, прежде всего нормами ст. 6, 62, п. «в» ст. 71, п. «а» ст. 89 Конституции. Помимо Федерального закона о гражданстве важную роль в решении вопросов гражданства играют нормы Федеральных законов «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за ру-бежом»3, «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федера-ции»4, «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Феде-рацию»5 и т.д. Применению в ряде случаев подлежит и Закон о гражданстве СССР 1990 г., Закон о гражданстве РСФСР 1991 г. в части, не противоречащей Федеральному закону о гражданстве6.

Среди подзаконных нормативно-правовых актов о гражданстве основополагающее значение имеет Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» (далее – Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства)7, который, главным образом закрепляет перечень документов, необходимых для решения различных вопросов гражданства. Нельзя не отметить, что хотя

## Проблемы покровительства и защиты граждан за пределами Российской Федерации

В правовой литературе покровительство и защита российских граждан за рубежом рассматривались в разном контексте: как конституционный принцип2, как субъективное конституционное право гражданина пользоваться защитой и покровительством за границей от своего государства, конституционное право России по отношению к другим государствам на осуществление защиты и покровительства своих граждан при нахождении их за границей, как обязанность государства перед гражданами3.

Под обязанностью государства в правовом состоянии гражданства по покровительству и защите российских граждан при нахождении за пределами Российской Федерации мы понимаем осуществляемую на основе конституционных норм в рамках гарантированной правовой связи между гражданами и государством, разнообразную систематическую деятельность со стороны государства по созданию правовых, экономических, политических и иных условий, необходимых для реализации при наступлении определенных юридических фактов в рамках конкретных правоотношений права каждого российского гражданина на покровительство и защиту со стороны государства.

Защита и покровительство российских граждан при нахождении за пределами Российской Федерации гарантированы ч. 2 ст. 61 Конституции, конкретизированы в ст. 7 Федерального закона о гражданстве.

В силу различных целей нахождения граждан Российской Федерации за ее пределами, содержание обязанности государства в правовом состоянии гражданства по покровительству и защите граждан за пределами Российской Федерации удобно рассмотреть путем анализа законодательства, которое направлено на покровительство и защиту российских граждан, постоянно проживающих на территории иностранного государства или имеющих гражданство иностранного государства, а также законодательства, регулирующего вопросы покровительства и защиты граждан Российской Федерации, временно пребывающих на территории иностранного государства с различными целями (например, туризм, трудовая деятельность, получение образования, прохождение лечения и др.)

Наряду с Конституцией и Федеральным законом о гражданстве российским гражданам, временно пребывающим за границей, защита и покровительство со стороны Российской Федерации также гарантированы в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Функции по покровительству и защите возложены на дипломатические представительства и консульские учреждения России (далее – за-гранучреждения), находящиеся за ее пределами, с которыми взаимодействуют российские граждане в рамках конкретных правоотношений при наступлении определенных юридических фактов.

Во исполнение Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» приняты различные подзаконные нормативные акты. Например, урегулирован порядок оказания загранучрежде-ниями помощи россиянам, оказавшимся в иностранном государстве без средств к существованию, в ситуации, непосредственно угрожающей их жизни и здоровью. Такая помощь выражается в оплате их проживания, питания до отправления в

Российскую Федерацию, в покупке предметов первой необходимости, а также проездных билетов за счет средств Российской Федерации. В загранучреждениях созданы и действуют на постоянной основе комиссии, рассматривающие заявления российских граждан о предоставлении помощи в указанной ситуации1. Приказом МИД России утверждены формы документов, необходимые для организации работы комиссий (протоколы заседания комиссии загранучреждения, формы принятых решений, форма акта о фактическом предоставлении помощи)2.

На законодательном уровне урегулирован вопрос об эвакуации российских граждан при наступлении чрезвычайных ситуаций. В целях мониторинга чрезвычайных и кризисных ситуаций в иностранных государствах в структуре МИД России в 2012 году был создан Департамент Ситуационно-кризисный центр (ДСКЦ) МИД России3. Центр участвует в эвакуации граждан, оповещает их о нежелательности нахождения за границей, разрабатывают рекомендации для МИД России по вопросам обеспечения безопасности российских граждан за границей. На официальном Интернет-сайте центра граждане Российской Федерации могут ознакомиться с особенностями пребывания в иностранных государствах4.

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в случае, если на территории иностранного государства возникает чрезвычайная ситуация, Российская Федерация гарантирует принятие мер по обеспечению безопасности граждан Российской Федерации, пребывающих на территории этого иностранного государства. Перечень чрезвычайных ситуаций утвержден Президентом Российской Федерации. При возникновении чрезвычайных ситуаций Президент Российской Федерации принимает решение об эвакуации российских граждан с территории иностранного государства либо об использовании сил и средств для такой эвакуации. Например, 6 ноября 2015 г. Президент Российской Федерации принял решение о временной приостановке авиасообщения с Египтом и эвакуации с территории Египта всех находящихся там российских туристов в связи с угрозой террористической деятельности в отношении российских граждан, пребывающих в Египте, связанной с ранее совершенным терактом на борту российского самолета над Синайским полуостровом2. Такое решение позволило обеспечить безопасность граждан Российской Федерации, находящихся на территории Египта, и предотвратило возможные нарушения их конституционных прав.

Комплекс мер по эвакуации россиян в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций на территории иностранного государства, а также перечень органов государственной власти, которые принимают участие в эвакуации, закреплены в Постановлении Правительством Российской Федерации от 18 ноября 2014 г. № 1216

## Прекращение гражданства Российской Федерации: проблемы конституционно-правового закрепления

Словения на выполнение условия об отказе от прежнего гражданства предоставлено два года с момента подачи заявления о приобретении гражданства указанных стран. При этом иностранному гражданину выдается документ, гарантирующий его прием в гражданство при соответствии всем остальным условиям приобретения гражданства и при выполнении условия о прекращении прежнего гражданства. Также в соответствии с законодательными положениями о гражданстве Норвегии, если по законодательству государства, гражданством которого обладает лицо, претендующее на приобретение норвежского гражданства, разрешено прекратить прежнее гражданство до приобретения нового гражданства, то лицу выдается документ, обещающий ему норвежское гражданство. Данный документ не является решением о предоставлении гражданства Норвегии, но закрепляет обязательства предоставления норвежского гражданства после прекращения прежнего гражданства в течение одного года со дня выдачи такого документа1.

Таким образом, такой документ-гарантия выдается не только с целью прекращения иностранного гражданства, но и гарантирует прием в гражданство. Уведомление о возможности приема в гражданство по российскому законодательству выдается с целью отказа от иностранного гражданства и не гарантирует прием в российское гражданство в будущем. Полагаем, что иностранным гражданам, признанным носителями русского языка и желающим приобрести российское гражданство, необходимо давать именно письменную Гарантию приобретения гражданства2. Предлагаем по всему тексту Федерального закона о гражданстве слова «уведомление о возможности приема в гражданство Российской Федерации» заменить словами «гарантия приема в гражданство Российской Федерации».

В случае выдачи гражданам Украины уведомления о возможности приема в российское гражданство на территории республики Крым, города федерального значения Севастополя следует учитывать то, что украинские власти не признают территорию указанных субъектов частью Российской Федерации. В соответствии с ч. 2, 3 ст. 9 Закона Украины от 15 апреля 2014 г. № 1207-VII1 документы, выданные полномочными по вопросам гражданства органам Российской Федерации в республике Крым или городе федерального значения Севастополе, являются недействительными и не могут быть приняты полномочными органами Украины для рассмотрения вопроса о выходе из украинского гражданства.

Приоритетным направлением государственной политики является предоставление возможности приема в российское гражданство иностранных граждан, экономическая деятельность которых представляет интерес и была бы полезна для Российской Федерации.

Данный факт подтверждается тем, что в июне 2014 г. Федеральный закон о гражданстве был дополнен положением, связанным с предоставлением возможности получить российское гражданство в упрощенном порядке иностранным гражданам, являющимся индивидуальными предпринимателями и инвесторами, а также иностранным гражданам, осуществляющим не менее трех лет трудовую деятельность на территории Российской Федерации2.

Например, в соответствии с первой редакцией п. "ж" ч. 2 ст. 14 Федерального закона о гражданстве иностранные граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность в Российской Федерации не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации, и имеющие ежегодную выручку от реализации товаров (работ, услуг) в результате осуществления предпринимательской деятельности не менее 10 (десяти) миллионов рублей, могли приобрести российское гражданство в упрощенном порядке. Однако в связи с тем, что российским законодательством о налогах и сборах предусмотрены различные виды режимов налогообложения, на практике возникали трудности, связанные с подтверждением суммы ежегодной выручки в полной мере имеющимися документальными источниками1.

Поэтому Федеральным законом от 1 мая 2016 г. № 124-ФЗ2 в Федеральный закон о гражданстве были внесены изменения, корректирующие условия приема в российское гражданство индивидуальных предпринимателей. Критерий ежегодной выручки в размере 10 (десяти) миллионов рублей в течение трех лет от занятия предпринимательской деятельностью на территории России был заменен на критерий ежегодно уплачиваемых налогов, а также страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации в размере не менее 1 (одного) миллиона рублей в течение трех лет исходя из предполагаемой выручки 10 (десять) миллионов рублей. Данный подход позволяет учитывать суммы уплаченных налогов при всех режимах налогообложения, а также предотвращать прием в российское гражданство лиц, фактически не осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации на законных основаниях3.

Отдельные основания приобретения российского гражданства закреплены в главе VIII.1 Федерального закона о гражданстве и имеют своей целью урегулировать правовой статус некоторых категорий лиц, находящихся на российской территории. В частности, в соответствии с данной главой в российское гражданство могут быть приняты граждане бывшего СССР, которые прибыли в Российскую Федерацию для проживания до 1 ноября 2002 г. и до настоящего времени так и не приобрели российское гражданство и при отсутствии у них гражданства иностранного государства.