Изотова Елена Николаевна. Институт гражданства российской федерации: особенности становления, правовое регулирование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Изотова Елена Николаевна;[Место защиты: Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации].- Москва, 2015.- 171 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Особенности становления института гражданства в России 13**

1. Понятие института гражданства и его становление в России 13

2. Принципы гражданства Российской Федерации 32

3. Приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации 46

**Глава 2. Конституционно-правовое регулирование института гражданства в современной России 62**

1. Порядок решения дел о гражданстве 62

2. Правовой статус иностранцев 86

3. Правовой статус беженцев 117

Заключение 135

Библиографический список

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Тема становления и совершенствования правового регулирования института гражданства в последние два-три десятилетия становится все более актуальной как в нашей стране, так и за рубежом. Необходимость проведения комплексного анализа происходящих в данной сфере процессов обусловлена активным преобразованием различных, в том числе и правовых, форм организации государственной и общественной жизни.

Институт гражданства выполняет двоякую социально-юридическую функцию: с одной стороны, гражданство выступает как средство и способ защиты прав индивида, а с другой — как институт защиты прав и интересов государства. Равновесие между этими двумя аспектами функциональной характеристики гражданства является отражением адекватного соотношения интересов и прав личности и интересов общества и государства.

Гражданство — особое правовое состояние человека, представляющее собой общую, непрерывную и устойчивую связь его с государством, вследствие чего лицо получает возможность пользоваться всеми установленными законом правами и свободами, а также несет определенные обязанности1. Его наличие является естественным состоянием для человека, а его отсутствие становится скорее исключением, нежели правилом.

Многогранность юридической природы гражданства проявляется также в том, что оно выступает и как самостоятельный межотраслевой комплексный институт права, и как субъективное право по поводу гражданства, и как особого рода длящееся правоотношение, существующее в общей и конкретной формах, и как правовое состояние, составляющее часть правового положения (правового статуса) гражданина.

Динамичность института гражданства, его многогранность и наличие проблем, связанных с его развитием, напрямую связаны с распадом СССР и необходимостью формирования в современной России нового гражданства, затрагивающего судьбы миллионов людей.

Также важность данного явления обусловливается провозглашением в нашей стране человека, его прав и свобод высшей ценностью. Гражданство является непременным основанием для защиты прав и интересов лица не только внутри конкретного государства, но и за рубежом в дипломатическом порядке и других установленных в межгосударственном общении формах.

1 См.: Калинин В. Н. Институт гражданства в российском праве: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

Таким образом, проблемы гражданства России, носившие в советский период формальный характер в силу поглощения их гражданством СССР, сегодня стали неотъемлемыми атрибутами российской государственности, свидетельством обретения Россией реального суверенитета.

Система общественных отношений порождает настоятельную необходимость глубокой научной проработки вопросов конституционно-правовой регламентации института гражданства в Российской Федерации.

Отмеченные обстоятельства обусловили выбор темы диссертационного исследования и дают основания рассматривать ее в качестве научной проблемы, имеющей важное значение как с точки зрения конституционно-правовой теории, так и в аспекте правоприменительной практики.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе приобретения и прекращения гражданства РФ лицами, прибывающими на территорию РФ и проживающими на ней.

**Предметом исследования** служат нормы права, составляющие институт гражданства РФ и выступающие в качестве правового регулятора в вопросе приобретения и прекращения гражданства.

**Цель диссертационного исследования** заключается в выявлении особенностей становления института гражданства в Российской Федерации как одного из основных в правовой системе демократического правового государства, а также в выработке научно-теоретических положений и практических рекомендаций по вопросам правового регулирования этого института.

Достижение указанной цели определило постановку и решение следующих задач:

анализ понятия института гражданства и института подданства, принципов гражданства в Российской Федерации, способов приобретения гражданства РФ;

выделение неоднозначности подходов к определению института гражданства учеными, обязательными условиями при которых является то, что лицо может подать заявление на прием в гражданство;

обоснование авторского определения института гражданства и определение путей повышения его эффективности;

систематизация основополагающих принципов, послуживших основанием для разработки и принятия Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»;

раскрытие основополагающих факторов гражданства и его сущности, определение категорий лиц, для которых введен упрощенный

порядок принятия в гражданство РФ, необходимости развития общественных институтов для расширения присутствия России в мировом гуманитарном, информационном и культурном пространстве, движущей силы роста количества беженцев;

выявление особенностей регулирования вопросов гражданства органами государственной власти;

определение миграционной политики в мире за последние два года, возможностей получения российской визы, являющейся основным документом для въезда на территорию РФ и пребывания на ней;

разработка курса эффективной правовой основы для управления миграционными процессами.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Реформирование политической, правовой и социально-экономической систем российской государственности, возросший уровень теоретических исследований в данной сфере стали предпосылками для перехода к новому этапу исследования особенностей, закономерностей и взаимосвязей элементов института гражданства РФ.

Значительный вклад в развитие теоретических основ института гражданства внесли: С. А. Авакьян, Л. В. Андриченко, С. Н. Бабурин, И. Н. Барциц, Н. С. Бондарь, Н. В. Витрук, В. М. Гессен, С. А. Глотов, А. А. Головко, В. Н. Дурденевский, Л. Дьяконов, А. А. Жилин, И. В. Ивах-нюк, И. П. Ильинский, С. С. Кишкин, А. Н. Кокотов, Ф. Ф. Кокош-кин, Н. М. Коркунов, О. Н. Косткин, Н. О. Куплеванский, Н. Я. Ку-приц, О. Е. Кутафин, Е. А. Лукашева, О. О. Миронов, В. В. Осаков-ский, В. М. Сафронов, В. В. Сокольский, Б. М. Спасов, И. П. Трайнин, Г. И. Тункин, А. М. Турубинер, М. Л. Тюркин, И. Е. Фарбер, М. П. Фо-миченко, М. А. Шафир, В. С. Шевцов, А. Е. Шерстобитов, Б. С. Эбзеев.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в осуществлении комплексного анализа понятий института гражданства и подданства, принципов гражданства в Российской Федерации в их взаимосвязи, способов (возможностей) приобретения гражданства РФ.

В диссертационном исследовании содержатся рекомендации и выводы, которые могут быть использованы при совершенствовании и развитии законодательства РФ о гражданстве.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие положения, содержащие элементы новизны:**

1. Сформулировано авторское определение института гражданства: институт гражданства — это совокупность норм права: обособленных в рамках конституционного законодательства и регулирующих группу особых общественных отношений, связанных с определением,

приобретением и прекращением гражданства; опирающихся на соответствующие принципы с целью обеспечения устойчивой правовой связи человека с государством; предусматривающих определенные механизмы этого воздействия применительно к конкретным людям в конкретных жизненных ситуациях; характеризующихся специфической терминологией, выделяющей их в системе институтов конституционного права.

1. Отмечено, что формирование института российского гражданства имеет специфические особенности, заключающиеся в наличии трех ярко выраженных этапов формирования данного института на территории РФ: до октября 1917 г., в советское время и в современный период. Каждый из этапов подразделяется на периоды, присущие конкретному историческому отрезку времени российской государственности и сыгравшие свою роль в формировании законодательства по вопросу гражданства. В частности, на этапе становления государственности Российской Федерации: 1991-2002 гг. — период определения корпуса граждан РФ и полного урегулирования всех вопросов, связанных с гражданством; 2002 г. — н. в. — период комплексного правового регулирования вопросов института гражданства РФ.
2. Показано, что в советский период юридическое обоснование тех или иных законодательных положений по вопросам гражданства происходило только вслед за принятием конкретных нормативных актов, без предварительного обсуждения в научной среде, и обоснована необходимость упреждающего решения подобных вопросов в современной России. Принятие Государственной Думой РФ закона по рассматриваемой проблематике должно осуществляться только после его обсуждения в Общественной палате РФ и других общественных объединениях.
3. Установлено, что в сравнении с требованиями, предъявляемыми для получения гражданства в других государствах (заключительная часть процесса натурализации), порядок, действующий в Российской Федерации, является достаточно жестким и нуждается в совершенствовании. Речь идет об обязательстве легального проживания на территории страны или о наличии документа, подтверждающего право на постоянное место жительства.

Во-первых, между въездом в страну и получением гражданства количество обязательных процедур в России в два раза больше, чем в других странах. В США это единственная «зеленая карта» (green card), в других странах — аналогичный документ постоянного жителя (permanent resident card), а в России это два различных разрешающих пребывание в стране документа — разрешение на временное прожива-

ниє и вид на жительство, последовательное получение которых является обязательным (не считая определенных исключений) для приобретения гражданства.

Во-вторых, правовой статус лиц, имеющих разрешение на временное проживание, и лиц, имеющих вид на жительство, существенно различается, а требования для их получения практически одинаковы. Принципиальное отличие заключается лишь в названии указанных документов. В результате налицо как прямое дублирование положений двух различных разрешений, требования которых, по существу, идентичны, так и необоснованные дополнительные полномочия для регулирующего органа, порождающие формализм и приводящие к коррупции.

1. Предложено, основываясь на отечественном опыте и опыте зарубежных стран (США, Великобритания, Канада, Чехия, Литва, Эстония и др.), возродить существовавшую в царское время традицию принесения присяги на верность Российской Федерации при получении российского гражданства представителями иностранных государств и лицами без гражданства. Но поскольку законодательство России не запрещает двойное или множественное гражданство, а лишь не признает его, то данное действо должно именоваться как «Клятва верности Российской Федерации», что будет подчеркивать всю полноту ответственности за невыполнение такой клятвы по российскому законодательству.
2. Выявлена тенденция к увеличению потока в Россию иммигрантов, стремящихся не только получить рабочие места, но и российское гражданство, что предполагает необходимость: 1) обеспечения их фактической правовой связи с Российской Федерацией, выражающейся не только в совокупности взаимных прав и обязанностей каждой из сторон, но и предусматривающей взаимную ответственность натурализованных лиц и государства (реализация возможности практического обеспечения этой связи осуществима только при высокопрофессиональной и высокой психолого-педагогической подготовке кадрового состава органов, занимающихся проблемами миграции); 2) системной корректировки российского законодательства, регламентирующего правовые основы эффективной процедуры адаптации претендентов на получение гражданства, чтобы они могли стать не только частью населения, но и общества. Решению этой задачи может способствовать выделение специального раздела в тексте Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 37.
3. Обоснована целесообразность принятия специального Кодекса Российской Федерации о гражданстве как сводного законодательного

акта, в котором объединяются и систематизируются нормы, обеспечивающие надежное комплексное правовое регулирование института гражданства.

**Методологическую основу исследования** составляет диалектический метод познания. Использованный автором в качестве направления методологии научного познания, системный подход позволил рассмотреть конституционно-правовое регулирование института гражданства РФ как с позиции выявления закономерностей и взаимосвязей, присущих его структурным элементам, так и с позиции нацеленности конституционно-правовых норм на достижение фактических результатов.

В целях получения достоверных результатов автором использованы методы сравнительного правоведения, контент-анализа документов, формально-логистический, структурно-функциональный и иные общенаучные методы.

**Нормативную основу исследования** составили: Конституция Российской Федерации (далее — Конституция), международные договоры, участником которых является Российская Федерация; федеральные законы от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее — Закон о гражданстве), от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Закон об иностранцах), от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах» (далее — Закон о беженцах), а также иные федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и другие нормативные и правовые акты РФ.

**Эмпирическая база исследования.** В ходе подготовки диссертации использовано более 200 нормативных правовых актов и более 50 литературных источников по вопросам гражданства РФ.

В основу выводов исследования положены результаты анализа служебной документации управленческого, информационно-аналитического характера. Автором изучен значительный объем дел Минюста России касательно вопросов приема в гражданство РФ и его прекращения.

Кроме того, соискателем проанализирована Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, а также отдельные материалы Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ.

В диссертации использована также информация с официальных сайтов федеральных и региональных органов исполнительной власти, правозащитных и общественных организаций.

**Теоретическая значимость диссертации** определяется комплексной разработкой научных основ исследования института граж-

данства РФ. Результатом проведенной исследовательской работы явились положения, которые в совокупности развивают и углубляют в целом теорию конституционного права, обосновывают комплекс мер по совершенствованию отечественного конституционного права.

Изложенные в диссертационном исследовании подходы к пониманию общеправовой природы института гражданства являются теоретико-методологической базой для дальнейших комплексных исследований института гражданства РФ.

**Практическая значимость исследования** заключается в обосновании предложений по совершенствованию правовых основ института гражданства РФ. Выводы, предложения и рекомендации, основанные на результатах проведенного исследования, могут быть использованы в законотворческой деятельности, а также ориентированы на повышение эффективности правоприменительной деятельности подразделений ФМС России, иных органов государственной власти.

Отдельные результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе образовательных учреждений, а также в системе служебной подготовки сотрудников ФМС России.

**Апробация результатов исследования** реализована в форме внедрения данных разработок в научную деятельность, учебный процесс, при подготовке научных публикаций, публичном обсуждении полученных результатов на всероссийских научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах.

Основные положения диссертации использовались при подготовке проекта Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года и Плана мероприятий по ее реализации в 2012-2015 годах (первый этап).

Отдельные результаты и положения исследования использовались рабочей группой при подготовке аналитического обзора «Состояние межэтнических отношений на территории Южного федерального округа с учетом влияния миграционных процессов» (п. 2.2.25 НИР-2012 ФГКУ ВНИИ МВД России).

Выводы и основные положения диссертации выносились автором на широкое обсуждение научной общественности на всероссийских форумах, наиболее значимыми из которых являются: VI Всероссийские Державинские чтения (г. Москва, РИА Минюста России, декабрь 2010 г.); ежегодная научно-практическая конференция аспирантов и соискателей «Актуальные проблемы современного права в научных исследованиях молодых ученых-юристов» (г. Москва, РИА Минюста России, июнь 2011 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом» (г. Москва,

РУДН, февраль 2011 г.); Международная научно-практическая конференция, посвященная 75-летию заслуженного юриста РФ М. Я. Масленникова (г. Москва, ВНИИ МВД России, июнь 2011 г.); Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В. Д. Сорокина (г. Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский университет МВД России, март 2014 г.).

Материалы исследования используются в учебном процессе Дальневосточного юридического филиала Российской академии правосудия и Дальневосточного юридического института МВД России.

Основные положения диссертации изложены автором в десяти научных статьях, опубликованных в Москве, Санкт-Петербурге, Краснодаре, Омске, Запорожье (Украина), четыре из которых — в ведущих рецензируемых научных журналах, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России.

**Структура диссертации.** Выполненная работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

## Принципы гражданства Российской Федерации

Конституционное право состоит из значительного числа многообразных правовых норм, между которыми существуют сложные системные связи. Эти связи определяют основы дифференциации норм и их интеграцию в правовые институты, а также структуру этих институтов.

Институт — это совокупность родственных норм. Правовой институт — совокупность норм права, выделенных в рамках определенной отрасли права, координирующих группу взаимосвязанных общественных отношений. Отрасль права зачастую складывается из правовых институтов, которые содержат в себе схожие по предмету правового регулирования нормы.

Правовой институт включает в себя такие совокупности юридических норм, которые обеспечивают самостоятельное регулирование групп отношений или воплощение конкретной задачи, функции в этом регулировании, осуществляют в своем содержании уникальную юридическую конструкцию, определенные общие положения и принципы.

Правовые нормы, составляющие единый правовой институт, могут быть как в разных нормативных правовых актах, так и внутри кодифицированного или иного крупного нормативного правового акта7.

Заметим, что институт гражданства представляет собой совокупность норм права, обособленных в рамках конституционного законодательства и регулирующих группу особых общественных отношений, связанных с определением, приобретением и прекращением гражданства; опирающихся на соответствующие принципы с целью обеспечения устойчивой правовой связи человека с государством; предусматривающих определенные механизмы этого воздействия применительно к конкретным людям в конкретных жизненных ситуациях; характеризующихся специфической терминологией, выделяющей их в системе институтов конституционного права.

Становление института гражданства Российской Федерации имеет длительную историю, в его формировании присутствуют специфические особенности, заключающиеся в наличии трех, определенных эпохальных временных рамок: до октября 1917 г., советский, современной России. В свою очередь каждый из этапов имеет свои особенные периоды, присущие конкретному историческому отрезку времени российской государственности.

Досоветский этап. Российское законодательство до XVIII в. не заключало в себе норм, которые отображали бы, кто является иностранцем, а кто — российским подданным.

В видении русского человека быть подданным значит быть православным, а стать подданным значило креститься в православную веру.

По мнению известного ученого В. М. Гессена, натурализация российскому праву той эпохи была неизвестна, а Указ 1700 г. отождествлял «крещение Православныя Христианския веры» с «выездом на имя Великаго Государя в вечное холопство» . Он считал, вполне очевидным, что господство в Московской Руси территориального начала при определении подданства фактом рождения являлось невозможным. Дети же, родившиеся на этой территории от иностранцев, оставались иностранцами до тех пор, пока они не станут православными9.

При этом поданные были разделены на три разряда, каждый из которых обладал своим особым правовым статусом. Законодательство признавало:

Природных подданных, которые делились на четыре группы: а) дворянство (потомственное и личное), б) духовенство (делилось по вероисповеданию), в) городских обывателей (почетные граждане, купцы, мещане и цеховые) и г) сельских обывателей. Помимо этого, законодательство разграничило отмеченные четыре группы природных подданных на два сословия — лица податного состояния и лица неподатного состояния. 2. Инородцев (евреи и восточные народы). 3. Финляндских обывателей, подразделявшихся как и природные подданные на сословные группы.

С принадлежностью к какой-то категории подданных российское право связывало весьма внушительное различие в правах и обязанностях.

Указ Петра I от 20 ноября 1721 г. «О учинений присяги на каждый чин, как военным и гражданским, так и духовным лицам: а солдатам, при определении в службу»10 разрешал приобретать иностранцам поместья и вотчины путем принесения присяги на «вечное подданство Российскому Государю»11. Так, Манифест «О призыве шведов в службу и о позволении им в Российском государстве по учиненню присяги селиться, вступать в супружество, приобретать 1 9 недвижимую собственность, заниматься торговлею и промыслами» 1721 г. , впервые закрепляет принесение присяги на подданство как способ натурализации, тем самым призывая пленных шведов добровольно стать подданными Российской империи, при этом изъявивший таковое желание должен был показать, «чем он честно пропитать себя чает». Текст присяги не содержал в себе прямого указания на вечный характер подданства. Тем не менее Сенатский указ от 27 августа 1747 г. «О клятвенном обещании иностранцев, желающих присягать на вечное подданство России»13 подразумевал вечный текст присяги: «Аз нижепоименованный, бывший поданный, обещаюсь и клянусь Всемогущему Богу, что я Всепресветлейшей...

## Приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации

Углубленная разработка взаимоотношений личности и государства является необходимостью, вытекающей из ст. 1 Конституции, провозгласившей Российскую Федерацию демократическим правовым государством. Назначение, сущность, руководящие идеи, характеризующие содержание института гражданства находят свое отражение в его принципах. Их целью служит формирование общих исходных начал правового регулирования всех отношений гражданства.

Основная роль принципов института гражданства состоит в том, что все другие нормы, регулирующие отношения гражданства РФ, должны соответствовать им.

Многие принципы прямо сформулированы в актах, а некоторые вытекают по смыслу из их положений. В этой связи существует множество комбинаций системы принципов гражданства.

Анализ российского законодательства о гражданстве позволяет выделить две основные группы принципов:

1. Принципы по поводу гражданства (право каждого человека на гражданство, признание множественного гражданства; поощрение приобретения гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории России);

2. Принципы, непосредственно связанные с содержанием гражданства (единое и равное гражданство; невозможность лишения гражданства или права изменить его; недопустимость высылки за пределы России, или выдачи российского гражданина иностранному государству; сохранение гражданства РФ лицами, проживающими за ее пределами; предоставление защиты и покровительства государства гражданам, находящимся за пределами страны; сохранение гражданства при заключении или расторжении брака; преемственность гражданства).

Ведущее место в числе принципов первой группы занимает принцип права каждого человека на гражданство, которое выступает в виде предпосылки для свободной реализации любого человека своей потребности в наличии гражданства, а соответственно возможности пользоваться, закрепленными в Конституции, правами и свободами, защитой государства. Данный принцип запрещает любую дискриминацию в области гражданства и закреплен в ст. 2 Рекомендательного нормативно-правового акта «О согласованных принципах регулирования гражданства», одобренного постановлением Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ от 29 декабря 1992 г.59, в Международном пакте о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.)60, в Конвенции о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.)61.

С точки зрения С. В. Черниченко, отмеченные нормы международно-правовых документов показывают прогрессивное общественное отношение касательно прав лица на гражданство и что наиболее полная реализация его прав связана с наличием у людей определенного гражданства62. Реализация положений указанных актов о гражданстве зависит от перечня тех прав лица, которые возникают у него в соответствии с национальным законодательством о гражданстве. При этом, государства обязаны уважать те нормы о правах личности, относящиеся к гражданству, которые установлены международным правом63.

В российском законодательстве этот принцип вытекает из конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом (ч. 2 ст. 19 Конституции). В соответствии с ней, государство является гарантом равенства прав и свобод человека и гражданина, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Схожий запрет устанавливают и нормы международного права (ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой в Риме 4 ноября 1950 г.64 (далее — Конвенция 1950 г.)). УК РФ65 тоже не упустил № 25. Ст. 2954. данный аспект и установил состав преступления, содержащий в себе нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина в независимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам (ст. 4 УК РФ).

Главное составляющее принципа то, что каждый человек, рожденный на территории РФ, является ее гражданином.

Следующим немаловажным принципом является признание двойного (множественного) гражданства, что означает наличие у гражданина РФ гражданства (подданства) иностранного государства (государств). Согласно ст. 6 Закона о гражданстве гражданин РФ, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин РФ, за исключением случаев, предусмотренных международным договором РФ или федеральным законом (см. Федеральный закон от 04.06.2014 № 142-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»66). Приобретение гражданином РФ иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства РФ.

Смысл закрепления этой нормы в Конституции состоит в признании Россией другого гражданства своих граждан и возможности для иностранных граждан принимать гражданство РФ. Предоставление двойного гражданства является весьма актуальным вопросом для соотечественников в связи с обеспечением их прав. Вопросы двойного (множественного) гражданства, а соответственно, обеспечения защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом, дают возможность свободно выбирать место жительства и возвращаться в Российскую Федерацию. Это является вполне логичным, в связи с тем, что право на гражданство должно быть юридически обеспечено благоприятными правилами приобретения гражданства и мерами правовой защиты в период проживания или пребывания лица вне территории собственного государства.

## Правовой статус иностранцев

При подаче заявления об изменении гражданства заявителю выдается справка о принятии заявления к рассмотрению, подтверждающая прием заявления к рассмотрению и уплату государственной пошлины или консульского сбора. В справке указываются статья (часть, пункт) комментируемого закона, на основании которой подано заявление.

В соответствии с Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ заявление составляется на русском языке. Все представляемые вместе с заявлением документы, выполненные не на русском языке, подлежат переводу на русский язык и должны быть удостоверены нотариальной записью.

Таким образом, заявление и материалы к нему не могут быть отправлены по почте, в связи с тем, что для оформления приема заявления необходимо личное присутствие заявителя.

Тем не менее Закон о гражданстве предусматривает и такой вариант как подачу заявления и необходимых документов через другое лицо либо направление по почте. Это допускается, в связи с обстоятельствами, когда заявитель не может лично подать заявление, что должно быть документально подтверждено (выезд в длительную служебную командировку, что удостоверяется справкой с места работы, тяжкое заболевание, удостоверенное соответствующим медицинским учреждением и др.).

Данное заявление лица будет считаться принятым со дня его получения полномочным органом при условии, что это заявление и прилагаемые к нему документы оформлены надлежащим образом.

Подача заявления другим лицом должна осуществляться на основании нотариально удостоверенной доверенности, в которой указано, что представитель уполномочивается на совершение этих действий. При этом подлинность подписи лица, подписавшего заявление об изменении гражданства, и соответствие копии документа, прилагаемого к заявлению, его подлиннику, должно быть удостоверено нотариально. Так же исключением является изменения гражданства ребенка или недееспособного лица. Заявление об изменении гражданства, в этих случаях подается родителями либо другими законными представителями.

Кроме того, заявление о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство РФ подается иностранным гражданином или лицом без гражданства в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальный орган. Указанное заявление подается в соответствующий орган, решением комиссии которого данные иностранный гражданин или лицо без гражданства признаны носителями русского языка в соответствии со ст. 331 Закона о гражданстве (см. Закон № 71-ФЗ).

Решения по заявлениям об изменении гражданства детей в возрасте до 14 лет и недееспособных лиц в упрощенном порядке, в соответствии с Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ принимаются полномочными органами, при этом не требуется проведения обязательных проверок органами внутренних дел и согласования с ФСБ России и ее территориальными органами.

Следует подчеркнуть, что заявление должно быть заверено собственноручной подписью. Но и тут имеются исключения. Так, если гражданин вследствие физического недостатка, болезни или неграмотности не может собственноручно подписаться, то по его просьбе заявление может подписать другой гражданин. Подпись последнего должна быть засвидетельствована нотариусом либо другим должностным лицом, имеющим право совершать такое засвидетельствование, с указанием причин, в силу которых заявитель не мог подписать ее собственноручно.

Что касается перечня документов, представляемых одновременно с заявлением, то тут все зависит от того, какое основание приобретения (прекращения) гражданства используется заявителем, а также от того, в общем или упрощенном порядке будет рассмотрено заявление.

Также изменениями, внесенными Законом № 71-ФЗ установлено, что иностранный гражданин или лицо без гражданства по результатам собеседования, проведенного с ними комиссией по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка (далее — комиссия), могут быть признаны носителями государственного языка, т. е. лицами повседневно использующими его в семейно-бытовой и культурной сферах, в случае, если данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории РФ либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы РФ.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, которые не признаны носителями национального языка, вправе вновь обратиться с заявлением о признании его носителем русского языка не ранее чем по истечении одного года после принятия в отношении данного иностранного гражданина или лица без гражданства предыдущего решения о непризнании его таковым (см. Закон №71-ФЗ).

Следует помнить, что при подаче заявления по вопросам гражданства взимается государственная пошлина. Согласно п. 14 ч. 1 ст. 333.28 НК РФ106 государственная пошлина за выполнение указанных выше действий и последующих им определена в размере 1 тыс. руб. Размер государственной пошлины увеличивается на такую же сумму, если лицо в заявлении о приеме (восстановлении) в гражданство (гражданстве) РФ одновременно просит принять (восстановить) в гражданство своих несовершеннолетних детей, подопечных.

Между тем в случае приема в гражданство РФ физических лиц, имевших гражданство СССР, проживавших и проживающих в государствах, входивших в состав СССР, но не получивших гражданства этих государств и остающихся в результате этого лицами без гражданства, государственная пошлина не уплачивается согласно ст. 333.29 НК РФ.

## Правовой статус беженцев

Занятие иной деятельностью и замещение иных должностей для данных лиц тоже может быть невозможно, если допуск к ним ограничен Федеральным законом. Кроме того, существует необходимость ограничения замещения руководящих должностей иностранными гражданами или лицами без гражданства в организациях, где уставной капитал составляет более 50 % акций и долей в собственности государства. Порядок замещения таких должностей утверждается Правительством РФ.

Также стоит отметить, что иностранцы и лица без гражданства не могут быть приняты на военную службу (альтернативную гражданскую службу), так как это является прерогативой только граждан РФ. В свою очередь они могут быть приняты только по контракту и в качестве гражданского персонала, о чем уже отмечалось выше.

В плане перспективы решения вопроса, связанного с правовым статусом иностранных граждан обратимся к Посланиям Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

Несмотря на все вышеперечисленные аргументы, в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ от 12.12.2012187 Президент РФ В. В. Путин заявил, что «Россия нуждается в притоке новых сил. Безусловно. Нуждается в умных, образованных, трудолюбивых людях, которые не просто хотят здесь подработать и уехать, а хотят переехать, обосноваться в России и считают Россию своей родиной. Однако действующие правила не способствуют этому процессу. Скорее, наоборот. Процесс получения гражданства для наших соотечественников, для тех, кто культурно и духовно близок к России, затруднен и до безобразия забюрократизирован. А вот завозить неквалифицированную рабочую силу, в том числе и нелегально, достаточно просто.

Поручаю разработать ускоренный порядок предоставления российского гражданства нашим соотечественникам, носителям русского языка и русской культуры, прямым потомкам тех, кто родился и в Российской империи и в Советском Союзе. Тем, кто хочет переехать на постоянное жительство в нашу страну и, соответственно, отказаться от своего сегодняшнего гражданства. Одновременно считаю обоснованным и необходимым ужесточить наказания за незаконную миграцию, за нарушения в сфере регистрационного учета. Соответствующие поправки уже находятся в Государственной Думе. Прошу депутатов принять эти законы.

Вношу еще одно предложение. У нас до сих пор существует практика, когда граждане отдельных государств СНГ въезжают в Россию по своим внутренним паспортам. Прошло уже достаточно много времени для того, чтобы все государства СНГ сформировались как таковые. Ведь в таких условиях, когда въезжают граждане других стран по внутренним паспортам, обеспечить эффективный миграционный контроль практически невозможно. Считаю, что не позднее чем в 2015 г. въезд в Россию должен быть разрешен исключительно по заграничным, а не внутренним паспортам других стран.

Прошу соответствующие ведомства проработать этот вопрос с нашими коллегами по Содружеству. Не нужно никому создавать проблем. При необходимости нужно оказать им содействие и помощь, включая финансовую и техническую. Речь идет о простой подготовке соответствующих бланков. Надо сделать так, как это делается многими соседями и стратегическими партнерами в мире. Нужно и технически помочь, если нужно, и финансово помочь даже — денег дать просто.

При этом в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства будут, безусловно, действовать прежние, сегодняшние режимы, максимально упрощенные правила пересечения границы и нахождения на территории стран — членов Таможенного союза и Единого экономического пространства.

В вопросах миграционной политики исключительно важна роль общественных институтов. В этой связи считаю правильным расширить возможности национально-культурных автономий, в том числе предоставлять им бюджетные гранты для реализации программ по правовой, социальной, культурной адаптации мигрантов. Кстати, во многих странах такой опыт показывает свою эффективность».

В целях реализации положений Послания Президента РФ принят Федеральный закон от 20.04.2014 № 72-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 27 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» в части упрощения процедур и сокращения сроков рассмотрения заявлений о приеме в гражданство РФ соотечественников — носителей национального языка, родственники которых по прямой нисходящей линии проживали на территории Российской империи и СССР, при условии обязательного переезда на постоянное место жительства в Россию и отказа от иного гражданства.

Данным законом установлена редакция п. «а» ч. 2 ст. 14 Закона о гражданстве предусматривающая упрощенный порядок приема в гражданство РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, которые имели гражданство СССР, РСФСР, Российской Республики, подданство Российской империи, либо имеют (имели) родственников по прямой восходящей линии, относящихся к этим категориям лиц.

Такая редакция нормы позволяет исключить из числа соискателей российского гражданства иностранных граждан, ранее проживавших на территориях СССР и Российской империи.

Практика реализации действовавшей редакции Закона о гражданстве свидетельствовала о том, что прежний порядок подтверждения запроса гражданина с заявлением об отказе от имеющегося гражданства фактически порождал ситуацию двойного гражданства