

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 2 курса 262 группы
направления 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
профиль: «Конституционное право, муниципальное право»
Зайцевой Анны Николаевны

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент _____ Б. Г. Радченков
подпись, дата

Зав. кафедрой
конституционного
и муниципального права,
д-р юрид. наук, профессор _____ Г. Н. Комкова
подпись, дата

Саратов 2019

Введение. Тема гражданства в нашей стране в последние годы приобрела исключительную актуальность. Во многом она определяется распадом СССР, образованием суверенного Российского государства, провозглашением в нашей стране человека, его прав и свобод высшей ценностью, развитием отношений с другими странами и народами.

В связи с необходимостью дальнейшего укрепления российской государственности с учетом реалий и особенностей социально-экономического развития России, поиском путей сбалансированного сочетания государственных интересов и прав личности при решении вопросов гражданства, изменением характера взаимоотношений с новыми независимыми государствами вопросы, касающиеся темы статьи, стоят очень остро¹.

Актуальность темы гражданство определяется и нерешенностью, дискуссионностью многих научных проблем в сфере гражданства, многочисленными проблемами, с которыми сталкиваются граждане на практике при реализации законодательства о гражданстве.

Проблема совершенствования миграционной политики России прорабатывалась достаточно глубоко в отечественной и зарубежной литературе и нашла свое отражение в многочисленных трудах ученых². Однако предметом исследований в большей степени являлись отдельные аспекты миграции, например, региональной, трудовой, нелегальной и т. д., либо исследования носили общетеоретический характер. Проблема модернизации нормативно-правовой базы российской миграции, адаптации

¹См.: Грудцына Л.Ю. Средний класс как основа развития экономических отношений собственности // Образование и право. 2013. №5-6 (45-46).

² См., напр.: Бондырева С. К. Колесов Д. В. Миграция. Сущность и явление. М., 2004; Бьюкенен П. Дж. Смерть Запада. М., 2005; Ивахнюк И. В. Международная трудовая миграция. М., 2005; Каламанов В. А., Моисеенко В. М. и др. Управление миграционными процессами. М., 2003; Миграция населения. Вып. 2: Трудовая миграция в России. М., 2001; Миграционные процессы. Прошлое. Настоящее. Будущее. Сб. материалов X и XI Московско-Берлинских международных семинаров. М., 2005; Рыбаковский Л. Л. Миграция населения (вопросы теории). М., 2003; Тюркин М. Л. Миграционная система России. М., 2005 и др.

ее к новым условиям обстановки становится важным условием решения общих задач современной миграционной политики³.

Объектом научной магистерской работы являются общественные отношения, связанные с гражданством Российской Федерации.

Предметом научной магистерской работы выступают положения Конституции Российской Федерации, а также конституционного законодательства, затрагивающие вопросы институт гражданства в России.

Цель научной магистерской работы - комплексный анализ истории возникновения, развития, правового регулирования института гражданства. Обозначенная цель может быть реализована посредством постановки и решения следующих задач:

- определить тенденции развития данного института на основе исторического опыта;
- дать анализ принципам гражданства и определить их связь с содержанием этого института;
- исследовать вопросы приобретения и прекращения гражданства;
- осветить проблемы миграционной политики в современной России
- разработать конкретные предложения по совершенствованию законодательства о гражданстве.

Структура научной магистерской работы определяется поставленной целью и задачами, а также обусловлена последовательным изложением материала. Работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

³ Баранов Ю. А. Политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом. Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М., 2005; Гольдин Г. Г. Миграция населения: проблемы политико-правового регулирования: Автореф. дисс. ... д-ра полит. наук. М., 2001; Ежова М. Ю. Управление миграционными процессами в РФ в условиях постсоветских трансформаций: этнополитический аспект: Автореф. дисс. канд. полит. наук. М., 2004; Калинина Н. В. Тенденции сотрудничества с соотечественниками в странах СНГ в контексте внешнеполитической деятельности России: Автореф. дисс. ... д-ра полит. наук. М., 2006.

Основное содержание работы. Конституционное право различных стран оперирует двумя смежными понятиями – «подданство» и «гражданство». Первое раскрывает личную связь человека (подданного) с главой государства – монархом, второе характеризует более широкую связь человека непосредственно с государством, а не его главой. Но фактически данные понятия не носят существенных различий.

Определение гражданства, изучение его специфических свойств и черт является одним из важных доктринальных вопросов конституционного права. В отечественной правовой науке по вопросам гражданства накоплен относительно богатый теоретический опыт, однако исследования таких вопросов, как понятие гражданства, его содержание, до сих пор остаются востребованными. Исследования С. А. Авакьяна, Ю. Р. Боярса, Н. В. Витрука, Л. Д. Воеводина, С. С. Кишкина, Е. И. Козловой, О. Е. Кутафина, С. И. Русиновой, В. М. Сафронова, И. Е. Фарбера, С. В. Черниченко, В. С. Шевцова и ряда других ученых создают необходимый теоретический фундамент для дальнейшей работы в этом направлении. Определенное значение в этом направлении может иметь обращение к такой категории, как подданство, его сопоставление с гражданством, что позволяет иначе взглянуть на исследуемые вопросы. В современной правовой науке и учебной литературе по конституционному праву сложились представления о гражданстве и подданстве как о тождественных понятиях. Сегодня настоящие понятия в большинстве случаев сопутствуют друг другу и вполне могут использоваться как синонимы. Однако следует учитывать, что подданство для большинства стран является одним из исторических этапов развития особого вида взаимоотношений между человеком и государством, предшествующего современному гражданству. В этом случае речь идет о разнопорядковых понятиях.

Государство немислимо без народа, который является неотъемлемым его элементом. При этом под народом понимается население, которое

включается, консолидируется в народ и привязывается к государству (публичной власти государства) через институты гражданства (подданства). Гражданство (подданство) также является условием установления «принадлежности» народа (каждого отдельного человека) к данному государству. Оно есть предпосылка и показатель степени возможностей и способов участия граждан в осуществлении функций публичной власти. В контексте вышеуказанного можно прийти к выводу, что гражданство – это государствообразующий феномен, важнейший показатель наличия у того или иного политико-территориального образования государственного статуса.

Федеральный закон о гражданстве РФ 2002 г.⁴, также дает определение гражданству как устойчивой связи человека с государством (Российской Федерацией), выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Это говорит о том, что гражданство связано в первую очередь с взаимной ответственностью государства и гражданина, основанной на признании и уважении достоинства человека, его основных прав и свобод.

Выделяют следующие сущностные черты гражданства:

- связь между человеком и государством имеет личный характер, который исключает коллективное членство;
- данная правовая связь имеет устойчивый характер (т.е. бессрочный и неограниченный в пространстве);
- отношения гражданства не могут временно приостанавливаться, то есть имеют непрерывный характер;

В Конституции РФ и Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» сформулированы принципы гражданства России, под которыми можно понимать фундаментальные начала, которые положены в основу правового регулирования отношений гражданства.

1. Право человека на гражданство.

⁴ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002, № 22, ст. 2031; 2015. № 1 (часть 1), ст. 60.

Данный принцип основывается на праве человека на гражданство, дающее шанс каждому реализовать свое желание иметь гражданство и реализовывать конституционные права и свободы, а также пользоваться защитой государства.

2. *Гражданство РФ является единым* (ст. 6 Конституции РФ, ч. 2 ст. 4 Закона о гражданстве). Это означает, что в России не предусмотрено гражданство субъектов РФ и Федерации в отдельности. Но это не говорит о том, что единое российское гражданство должно быть единственным (т.е. предусмотрено двойное гражданство). Данный принцип основывается на федеративном характере государственного устройства России, в рамках которого гражданство республик в качестве самостоятельных субъектов существует в одном русле, в единстве с гражданством РФ. Таким образом, прекращение гражданства республики в составе РФ является следствием прекращения гражданства РФ.

Гражданство Российской Федерации — это устойчивая правовая политическая связь человека со страной, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Гражданами России по настоящему законодательству являются:

- индивиды, у которых было гражданство России на день принятия Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2002 года, а именно на 1 июля 2002 года, и потом не выходявшие из него;
- индивиды, которые в соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» 2002 года приобрели гражданство.

Гражданство Российской Федерации может быть получено по нескольким основаниям⁵:

1. По рождению. Если родители в момент рождения, оба являются гражданами Российской Федерации,- ребёнок считается гражданином Российской Федерации. Причём независимо от того, где он родился. Если же родители являются гражданами различных стран или один родитель не имеет гражданства Российской Федерации, то согласно федеральному закону о гражданстве- само государство Российской Федерации даёт возможность родителям избрать для их ребёнка гражданство. В этом случае, полностью исключено, то, что ребёнок останется без гражданства. Ребенок, который находится на территории РФ и родители которого неизвестны, становится гражданином РФ в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

2. Путём принятия гражданства (натурализация). Гражданство Российской Федерации принимается иностранными гражданами или лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью. И естественно по их инициативе, пишется заявление на имя самого Президента Российской Федерации. Получают же его, ровно через 5 лет проживания на территории Российской Федерации. В некоторых случаях срок может составлять 3 года;

3. Путём восстановления гражданства. Если по каким-либо причинам произошла потеря гражданства Российской Федерации, то восстановление происходит или путём регистрации или в результате признания факта или же посредством посредничества Президента Российской Федерации.

Прекращение российского гражданства - обособленная группа отношений института гражданства. Прекращение гражданства Российской Федерации представляет собой утрачивание лицом статуса гражданина

⁵ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002, № 22, ст. 2031; 2015. № 1 (часть 1), ст. 60.

Российской Федерации и основанных на гражданстве прав, обязанностей. Прекращение гражданства, как правило, осуществляется в целях приобретения гражданства или подданства иного государства.

Современная правовая доктрина, основываясь историческом опыте правового регулирования гражданства Российской Федерации и зарубежных стран, выделяет следующие формы прекращения гражданства:

1) экспатриация (от лат. *ex* - из; *patria* - родина, отечество) - выход из гражданства по собственному заявлению, экспатриация может носить разрешительный или свободный характер;

2) денатурализация (от фр. *denaturalisation* - утрата) - принудительное лишение гражданства натурализованных лиц государством;

3) денационализация (от фр. *denationalisation* - утрата национальных особенностей) - лишение гражданства лиц, приобретших его по рождению.

Для отечественного законодательства институт лишения гражданства хорошо известен. Еще в период русского подданства предусматривалось прекращение подданства «само собой» в случае выхода русской подданной замуж за иностранца. Активно институт лишения гражданства использовался в советский период. Для обозначения принудительных форм прекращения гражданства законодатель советского периода использовал, как правило, более обобщенную терминологию «лишение» и «утрата». Наиболее полно институт лишения гражданства получил свое отражение в Законе СССР от 23 мая 1990 г. «О гражданстве СССР»⁶. В соответствии со ст. 22 и 23 Закона принудительное прекращение гражданства осуществлялось в двух формах: утрате и лишении. Утрата гражданства СССР осуществлялась в случае:

- поступления лица на военную службу, службу безопасности, в полицию, органы юстиции или иные органы государственной власти и управления в иностранном государстве;

⁶ Закон СССР от 23 мая 1990 г. № 1518-1 «О гражданстве СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 23, ст. 435

- постоянного проживания лица за границей, без постановки на консульский учет без уважительных причин в течение 5 лет;

В настоящее время прекращение гражданства Российской Федерации в соответствии со ст. 18 Закона о гражданстве возможно лишь по следующим основаниям:

- вследствие выхода из гражданства РФ (ст. 19) предполагает добровольное волеизъявление физического лица прекратить отношения гражданства. Прекращение гражданства Российской Федерации может быть инициировано только гражданином и должно быть выражено в установленной форме и порядке. Решение о прекращении гражданства направляется в адрес государства (органам государственной власти, олицетворяющим его) - второй стороне правоотношения гражданства. В зависимости от участия государства в вопросе о прекращении гражданства выход из него или иначе «экспатриация» может носить разрешительный и свободный характер.;

Одним из важных вопросов реализации права на гражданство является установление системы органов власти, решающих вопросы гражданства. Как отмечает М.В. Баглай, решение сложных вопросов приобретения и прекращения гражданства может быть доверено только строго определенным государственным органам, полномочия которых установлены законом⁷.

Современная система органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, представлена такими органами, как Президент РФ, ФМС России и ее территориальные органы, МИД России, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации.

Такой подход к закреплению органов, ведающих делами о гражданстве, является вполне оправданным и наиболее оптимальным, поскольку в случае

⁷ См.: Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., 2000. С. 283.

проведения изменений в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, в том числе и в сфере гражданства, не требует дополнительного редактирования Закона.

Возможность двойного гражданства по определению является крайне актуальной проблемой для населения раздробившегося государства, в котором были широко распространены межнациональные браки, родственные и социально-профессиональные связи среди населения всех его частей.

Множественное гражданство – это наличие у лица гражданства двух или более государств. Термин «множественное гражданство» является более точным, чем широко распространенный термин «двойное гражданство», хотя чаще всего встречается именно двойное гражданство. В обиходе наличие гражданства нескольких стран называют двойным гражданством.

Многие государства, в частности, например, Германия требуют от гражданина другого государства, желающего принять их гражданство путём натурализации в общем порядке, отказаться от прежнего гражданства. В США при принятии американского гражданства при принесении клятвы гражданина требуется отречься от верности и преданности другому государству, что рассматривается некоторыми как отказ от прежнего гражданства, но при этом не проводится проверка действительности отказа, например не требуется сдавать старый паспорт. Вместе с тем следует учитывать что, в соответствии с нормами международного права такая клятва сама по себе не создает новых прав и не отменяет старых обязательств гражданина в его отношениях со второй страной гражданства, что признается правоприменительными органами США.

Такие государства как Турция, Италия, Израиль (в случае получения гражданства в рамках «Закона о возвращении») и др. не требуют отказа от прежнего гражданства.

По моему мнению, стабильность общества определяется многими факторами, в том числе и стабильностью уголовного законодательства. К сожалению, до сих пор наше общество не определилось с уголовно-правовой политикой. И доказательство тому — постоянно меняющееся уголовное законодательство. Вот и сейчас непонятно, почему необходимо вводить уголовное наказание за это правонарушение, почему нельзя ограничиться административным наказанием?

Общепризнано, что экономическое развитие любого государства возможно при условии наличия работоспособного и воспроизводящего себя населения. К сожалению, в нашей стране сложилась обратная ситуация. По многим объективным и субъективным причинам долгие годы демографическая ситуация развивалась в негативном направлении - смертность превышала рождаемость. Существенно усугубила это обстоятельство эмиграция населения, которая в 90-х годах приобрела для России негативный характер - страну каждый год покидало недопустимо большое количество граждан. Но самое неприятное кроется в том, что из страны уезжали работники творческого труда⁸.

Российская Федерация является второй в мире страной по количеству прибывающих мигрантов. Миграция, включая ее законодательное регулирование, относится к разряду комплексных общенациональных проблем, требующих учета всей суммы факторов, влияющих на ситуацию.

Однако многие принципиальные проблемы в сфере миграции до сих пор остаются нерешенными. К примеру, до сих пор нет эффективных рычагов регулирования миграционных потоков. Не решен вопрос о социальных гарантиях для иностранцев, которые трудятся в России. Не отрегулирован механизм квотирования иностранной рабочей силы. До сих

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 24.09.2001 N 1270-р «О Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года» // СЗ РФ. 2001, № 40, ст. 3873.

пор не ясно, как отслеживать мигрантов, которые больны тяжелыми инфекционными болезнями, и за счет каких средств их лечить.

В числе первоочередных задач в сфере миграционной политики Российской Федерации - государственное регулирование трудовой миграции; стимулирование миграционного притока русскоязычного населения в рамках реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом⁹; создание эффективной системы адаптации мигрантов, их социализации в российском обществе; продолжение работы по заключению соглашений о реадмиссии как важнейшему инструменту по противодействию незаконной миграции, а также созданию инфраструктуры, необходимой для реализации указанных международных договоров.

⁹Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. 2006. № 26 ст. 2820.

Заключение. Институт гражданства имеет большое значение для определения конституционно-правового статуса человека. Последний напрямую зависит от того, является ли человек гражданином Российской Федерации или нет.

В последнее время федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и иные нормативные правовые акты, регулирующие институт гражданства, претерпели значительные трансформации, многие из них связаны с политической ситуацией в мире¹⁰.

Проведенная работа позволяет сделать следующие выводы. Институт гражданства опосредует такой важный процесс, как правовая связь человека с государством. Все аспекты принятия лиц в гражданство, выхода из гражданства и порядок осуществления иных процедур, связанных с данным вопросом четко регламентируется со стороны государства. Детальное регулирование отношений лица с государством, выраженных во взаимных правах и обязанностях, позволяет избежать проблем в применении установленных законодателем правил и добиться правильного и своевременного разрешения возникающих проблем в данной области.

Гражданство является фундаментальной характеристикой современного социума. В условиях глобализации, понимаемой как общемировой процесс унификации и интеграции всех сфер общественной жизни, с одновременными процессами обособления и фрагментации, концепция гражданства призвана поддерживать социальный порядок и содействовать достижению гражданского согласия, необходимого для стабильного существования любого жизнеспособного социума.¹¹

В современных условиях гражданство есть институт государственного права и одновременно объект международного сотрудничества. Более того

¹⁰ Ландау И.Л. О некоторых новеллах законодательства, регулирующих институт гражданства в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2014. Вып. 9. С. 21-27.

¹¹ Ягудин И.Р. Институт гражданства в условиях современных мировых тенденций // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2013. № 5. С. 37-43.

вследствие размывания границ суверенности новым субъектом глобального взаимодействия становится сетевое государство, которое, по-видимому, будет способствовать изменениям всех существующих политических и социальных институтов, в том числе института гражданства

Многими учеными отмечается тот факт, что мировое сообщество в большинстве своем негативно относится к такому явлению, как безгражданство (положение лица, при котором оно не является гражданином какого-либо государства). В таком положении чаще всего оказываются люди, которые по определенным причинам утратили свое гражданство, но еще не приобрели новое (например, беженцы на территории вооруженных конфликтов), иными словами, они остаются без опеки со стороны государства. В силу этого все государства должны способствовать сокращению подобных явлений путем поощрения приобретения гражданства лицами, никакого гражданства не имеющими.

В заключение можно сделать вывод, что процесс формирования и дальнейшего развития законодательства в области гражданства дает позитивные результаты в процессе их применения в жизни. Разумеется, иногда в ходе правоприменения возникают коллизии, связанные с вопросами экстрадиции или же принятия в гражданство, но в целом Российская Федерация успешно преодолевает поставленные перед ней задачи в области регламентации вопросов гражданства и их претворения в жизнь.

Однако, стоит отметить, что существуют проблемы в области института гражданства РФ, которые влияют на ментальные процессы в становлении нации. Поэтому данная тема требует дальнейшего всестороннего научно-практического изучения. Ее разработка будет способствовать совершенствованию законодательства о гражданстве РФ, оптимизации приобщения граждан к культуре нового государства, что является важной научно-практической задачей современности.

