

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Конституционно-правовое регулирование института гражданства в  
современной России**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 361 группы юридического факультета  
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»

**Шаткиной Ксении Дмитриевны**

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

*должность, уч. степень, уч. звание*

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

\_\_\_\_\_

*(подпись)*

А.А. Подмарев

*(инициалы, фамилия)*

Заведующий кафедрой

доктор юрид. наук, профессор

*должность, уч. степень, уч. звание*

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

\_\_\_\_\_

*(подпись)*

Г.Н. Комкова

*(инициалы, фамилия)*

Саратов – 2021

## **Введение.**

*Актуальность работы.* В контексте общих проблем, дающих многочисленные коллизийные ситуации в праве, следует назвать миграцию. Причем проблемы составляет как внутренняя, казалось бы, правомерная и управляемая миграция, так и внешняя, в значительной степени противозаконная и неконтролируемая.

Современный этап конституционного развития России характеризуется кардинальными изменениями, происходящими в жизни общества и государства, и одной из наиболее значимых идей современности является обеспечение прав и свобод личности. В ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации президент неоднократно указывал на развитие отношений между государством и личностью, на создание благоприятных условий для становления и укрепления механизма гарантированности прав человека (например, в посланиях 2008, 2013, 2015 гг.). Данная проблема не утрачивает актуальности и на сегодняшний день. Так, в своем выступлении на съезде партии "Единая Россия" президент отметил, что ориентиром в развитии государства помимо долгосрочных интересов России и прочности государственности являются права и свободы граждан. В 2019 году на ежегодной встрече с представителями Конституционного Суда В.В. Путин говорил о необходимости дальнейшего развития механизма соблюдения прав человека, с тем чтобы свести к минимуму возможность их умаления или отрицания.

В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы представляют собой высшую ценность. Центральное место в системе прав человека занимают личные права. Относительно категории личных прав и определения места в теории конституционного права до настоящего времени нет единой позиции. Так, Е.А. Лукашева определяет личные или гражданские права как естественные и неотчуждаемые права, принадлежащие ему от рождения и не зависящие от принадлежности к государству. В.В. Андрианова под личными правами

понимает совокупность моральных норм, принадлежащих людям независимо от расовых, национальных или социальных различий. О естественности, неотчуждаемости и непосредственности личных прав говорит и Г.В. Антипова.

Так, в Российской Федерации как правовом и демократическом государстве обеспечение личных прав является системообразующей задачей и во многом характеризует тот уровень личной свободы, который достигнут в данном обществе и обеспечивается государством.

Принятие Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» свело на нет многие достижения предшествовавшего периода и лишило гражданства по приблизительным подсчетам около 400 тыс. человек, ранее принятых в российское гражданство по Закону 1991 г. и проживших в нем более 10 лет. Причина - неудовлетворительная работа российских консульств за рубежом, не ведших учет лиц, принятых в российское гражданство. Последующие поправки к Закону 2002 г. несколько исправили положение, однако в целом не вернули институту российского гражданства тот демократический характер, который он приобрел в начале 1990-х гг.

Институт гражданства в нашей стране имеет сравнительно небольшую историю, но наполнен немалым числом событий и перемен, имеющих в основном кардинальный характер. Предшествовавший институт подданства в Российской империи отличался значительным своеобразием, не получившим преемственного развития в институте советского гражданства (как, впрочем, последний не получил преемства в современном российском гражданстве). Поэтому он требует отдельного правового исследования, изучения вопросов приема в гражданство, его прекращения, двойного гражданства и других вопросов. Малоизученным остается и вопрос прекращения российского гражданства.

Вышеуказанное определяет актуальность выбранной темы.

*Цель работы* состоит в изучении конституционно – правового регулирования института гражданства.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Изучить понятие и признаки гражданства РФ;
2. Определить порядок получения и прекращения гражданства в РФ;
3. Изучить производство по делам о гражданстве;
4. Провести анализ двойного гражданства.

*Объектом* исследования выступают общественные отношения, связанные с правовым регулированием гражданства.

*Предметом* исследования являются нормативные правовые акты, регулирующие основания и механизм гражданства РФ.

*Теоретическую основу исследования* составили труды отечественных и зарубежных ученых С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, С.Н. Бабурина, М.В. Баглая, И.Н. Барцица, А.А. Белкина, М.М. Богуславского, Н.С. Бондаря, Ю.Р. Боярса, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Л.М. Карапетяна, А.И. Ковлера, Е.И. Колюшина, О.Е. Кутафина, Е.А. Лукьяновой, В.О. Лучина, Г.В. Мальцева, М.Н. Марченко, О.О. Миронова, Е.С. Смирновой, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, С.В. Черниченко, В.С. Шевцова и др.

*Нормативно–правовую основу исследования* составили нормы международного права, федеральные законы и нормативные правовые акты. В первую очередь, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон № 62-ФЗ от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации», основанные на нем нормативные правовые акты, регулирующие процедуры гражданства и полномочия осуществляющих их органов.

*Методологическую основу работы* составляют такие методы как исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие.

*Основные положения магистерской работы, выносимые на защиту:*

1. Законодательство Российской Федерации требует некоторых доработок и совершенствования. В настоящее время в российском

законодательстве существует два легальных определения термина "иностранец":

1) согласно Федеральному закону "О гражданстве Российской Федерации" это лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства;

2) согласно Федеральному закону "О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" иностранец - физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Представляется целесообразным закрепить понятие "иностранец" лишь в Федеральном законе "О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации".

2. Необходимо изменить положения, которые касаются упрощенного принятия в гражданство: так, в ст. 33.1 Закона о гражданстве определено, в каких случаях лицо может быть признано носителем русского языка. Первое условие - это успешное прохождение собеседования. Второе - владение русским языком и его повседневное использование в семейно-бытовой и культурной сферах. Третье - данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР в пределах государственной границы. Такая формулировка статьи не совсем корректна. Представляется, что "носитель русского языка" - это все-таки категория, определяемая соответствующим уровнем владения языком, и она никак не может быть связана с местом проживания самого носителя языка либо его родственников. Данную норму следовало бы сформулировать таким образом, чтобы место проживания лица (либо его родственников) было бы дополнительным условием для получения гражданства в упрощенном порядке для лиц, являющихся носителями русского языка.

3. В настоящее время в российском законодательстве сложилась парадоксальная ситуация, согласно которой Российская Федерация фактически признает и обладает информацией о наличии у гражданина РФ гражданства иностранного государства, однако в связи с прохождением указанным гражданином соответствующей процедуры "закрывает на это глаза", т.е. считает гражданина РФ лицом, не имеющим гражданства иностранного государства, на которое, соответственно, не распространяются ограничения, связанные с наличием у граждан РФ гражданства иностранного государства, о которых речь пойдет дальше. Аналогичная проблематика возникает и при применении п. 2.1 ст. 14 Закона N 62-ФЗ, согласно которому иностранные граждане при возбуждении ходатайства о приобретении гражданства Российской Федерации вправе не отказываться от гражданства иностранного государства, если такой отказ невозможен в силу независящих от лица причин.

В связи с отсутствием законодательного определения указанной категории граждан целесообразным было бы введение в понятийный аппарат Закона N 62-ФЗ (ст. 3) такой категории граждан, как гражданин РФ, не имеющий гражданства иностранного государства, - гражданин РФ, признанный в соответствии с федеральным конституционным законом или федеральным законом гражданином РФ, не имеющим гражданства иностранного государства. Указанная новелла потребует внесения соответствующих изменений, раскрывающих указанное понятие, в ст. 6 Закона N 62-ФЗ.

4. К исключительному и суверенному праву любого государства относится право на установление норм, регулирующих порядок приобретения гражданства, а также право на издание актов, определяющих принадлежность лица к указанному государству (гражданству).

В настоящее время в российском законодательстве существует пробел, который в случае недружественного поведения иностранных государств может привести к дискредитации государственной власти в России, что, в

свою очередь, может повлечь различные негативные последствия для конституционного строя Российской Федерации во всех его проявлениях.

В связи с вышесказанным в настоящее время существует необходимость в срочном правовом регулировании указанной проблематики. Таким образом, к решениям и действиям иностранных государств, способным нанести вред гражданам РФ и суверенитету России в целом, можно отнести: - одностороннее принятие в гражданство граждан РФ, занимающих соответствующие должности в Российской Федерации, что повлечет автоматическое освобождение их от указанных должностей или невозможность их занятия; - представление вышеуказанным лицам вида на жительство в указанном государстве в одностороннем порядке. Кроме того, новеллой последних лет введены ограничения для занятия определенных должностей в случае открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами. Такое ограничение введено, к примеру, для депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации ФС РФ.

5. Установление в проекте Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях конкретного срока содержания в специальных учреждениях в 90 дней значимо с практической точки зрения в большей степени именно для иностранных граждан, которые могут в дальнейшем выехать в страну гражданской принадлежности. При этом определение срока не позволит в полной мере говорить о возможности всесторонней реализации лицами без гражданства права на свободу и личную неприкосновенность при применении отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

*Апробация результатов исследования:* по теме магистерской диссертации написаны две научные статьи:

*1. XII Международной научно-практической конференции на тему: «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России», «Приобретение гражданства Российской Федерации», Саратов, СГУ им. Чернышевского, юридический факультет, 25 апреля 2019.*

По своей структуре работа состоит из введения, шести глав, заключения и списка использованной литературы.

## Основное содержание работы.

Первая глава работы *«Понятие и принципы гражданства РФ. Законодательство РФ о гражданстве»* посвящена правовой природе гражданства в РФ. В своем исследовании автор делает вывод, что мировая практика обогатилась некоторыми политико-правовыми понятиями, имеющими самое непосредственное отношение к институту гражданства:

а) институт «европейского гражданства», который, несмотря на большую политическую волю руководителей ЕС (и некоторые правовые новации), так и остался со времен подписания Маастрихтского договора в 1992 г. в качестве субсидиарного по отношению к гражданству конкретного государства Европейского союза;

б) характерной особенностью юриспруденции начала нового века стало стремление государств ко все более активному использованию понятия «соотечественник» в целях защиты как физических лиц, имеющих исторически обусловленную связь с иностранным государством, так и собственных государственных интересов. Понятие «соотечественник» с позиций сугубо правовых не является бесспорным, требует своей конкретизации и налагает на государства обязанности разумного его применения в силу наличия негативных исторических прецедентов;

в) в последние двадцать лет получили широкое применение в праве, как на национальном, так и международном (особенно региональном) уровне нормы, направленные на защиту прав человека. Эта тенденция с неизбежностью затрагивает институт гражданства, т.к. именно эти нормы распространяют свою защиту на всякого индивидуума, вне зависимости от наличия у него гражданства. Права человека-иностранца защищены практически в том же объеме, как и гражданина;

г) не глядя на большую политизированность правовой системы ряда государств СНГ с неустоявшейся экономикой и миграционные проблемы, человеческий фактор остается определяющим в выборе того или иного вектора сотрудничества государств Евразийского региона. Именно наличие

значительной численности иностранных диаспор (либо иностранных физических лиц, рассматриваемых в индивидуальном порядке) на территории конкретного государства СНГ, в частности в России, востребует конкретное правовое сопровождение той или иной сферы правового регулирования;

д) союзное гражданство Беларуси и России потребует своего правового развития ввиду очевидных геополитических вызовов, политической воли руководителей государств с целью защиты сферы безопасности региона.

Вторая глава работы *«Приобретение гражданства РФ»* посвящена порядку приобретения гражданства РФ. Автором помимо основных оснований приобретения гражданства РФ также указано, что к иным основаниям можно отнести оптацию, т.е. выбор гражданства при изменении Государственной границы России. Если в соответствии с международным договором РФ изменена Государственная граница России, то лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и в сроки, определенные соответствующим международным договором РФ.

Третья глава работы *«Прекращение российского гражданства»* посвящена прекращению гражданства. Автор отмечает, что в настоящий момент имеются актуальные проблемы в сфере приобретения гражданства Российской Федерации. Так, в большинстве случаев получение гражданства связано с постоянным проживанием человека на территории Российской Федерации. Несмотря на распространенность такого основания, вопрос признания факта проживания на территории Российской Федерации очень часто остается спорным, что подтверждается имеющейся судебной практикой. Также отметим, что в настоящее время в российском законодательстве существует два легальных определения термина "иностранец":

1) согласно Федеральному закону "О гражданстве Российской Федерации" это лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства;

2) согласно Федеральному закону "О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" иностранный гражданин - физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Представляется целесообразным закрепить понятие "иностраный гражданин" лишь в Федеральном законе "О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации".

Что же касается лиц, обладающих двойным гражданством, то Россия наряду с государствами второго гражданства одновременно признает их гражданами обоих государств. Количество лиц, имеющих двойное гражданство, неизмеримо меньше, чем лиц, имеющих многогражданство, поскольку для приобретения второго гражданства в этом случае мало только личного желания самого гражданина России. Необходимо также соблюдение ряда юридических условий, по-разному закрепленных законодательно. В Законе о гражданстве 1991 г. основанием для приобретения двойного гражданства был объявлен только международный договор. А в ч. 1 ст. 62 Конституции России и новым законом о гражданстве к этому добавилось еще одно условие - федеральный закон.

В четвертой главе *«Система и компетенция государственных органов, ведающих делами о гражданстве»* автор отмечает, что при всем обилии нормативных правовых актов в данной сфере говорить о совершенстве миграционного законодательства пока еще рано, на что обращено внимание и в ряде концептуальных документов. В частности, на необходимость продолжения работы над совершенствованием миграционного законодательства указано в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. По нашему

мнению, необходимо изменение и дополнение законодательства в исследуемой сфере в части:

- совершенствования межведомственного взаимодействия;
- создания инфраструктуры для осуществления процедуры реадмиссии и обеспечения эффективной деятельности специальных учреждений , предназначенных для временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению, депортации;
- ужесточения ответственности за нарушение миграционного законодательства и др.

На государственном уровне необходимо уделить еще больше внимания вопросу о повышении привлекательности России для иностранных высококвалифицированных специалистов.

В завершение вышесказанного полагаем уместным констатировать, что в современных реалиях назрела объективная необходимость проведения кодификации миграционного законодательства.

Полагаем, что в процессе кодификации миграционного законодательства особое внимание следует уделить регламентации места и роли МВД России в механизме реализации государственной миграционной политики.

В пятой главе *«Производство по делам о гражданстве»* автор говорит, что Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" решил ряд важных проблем, возникших в ходе правоприменительной практики. Он позволяет создать дополнительные льготные условия бывшим гражданам СССР для приобретения российского гражданства и будет способствовать снижению социального напряжения в обществе.

Стоит обратить внимание, что Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что "избыточное или неограниченное по продолжительности применение мер, связанных с ограничением прав, гарантированных ст. 22 Конституции Российской Федерации и п. 3 ст. 14

Международного пакта о гражданских и политических правах, недопустимо", при этом на практике нередки случаи содержания в специальных учреждениях на протяжении неопределенного количества времени.

Это, в свою очередь, крайне отрицательно влияет на возможность осуществления права на свободу и личную неприкосновенность лицами без гражданства, которые на основании положений Конституции Российской Федерации, пользуются всеми правами наравне с российскими гражданами.

Таким образом, на наш взгляд, установление в проекте Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях конкретного срока содержания в специальных учреждениях в 90 дней значимо с практической точки зрения в большей степени именно для иностранных граждан, которые могут в дальнейшем выехать в страну гражданской принадлежности. При этом определение срока не позволит в полной мере говорить о возможности всесторонней реализации лицами без гражданства права на свободу и личную неприкосновенность при применении отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В шестой главе *«Двойное гражданство»* автор делает вывод, что двойное гражданство в России, как и во всем мире, может послужить фактором каких-то ограничений для лица. Следует отметить, что международного соглашения о двойном гражданстве между Россией и Нидерландами нет. При судебном рассмотрении остается применять опять же все тот же принцип эффективной связи лица с государством, как это описывается в классическом "деле Ноттебома", рассмотренном в Международном суде. Конституционное производство в случае "дела Финкельштейна" должно применять не только нормы Конституции и гражданского права, но и права международного. Еще в 1923 г. Постоянная палата международного правосудия установила, что "в современном международном праве вопросы гражданства находятся... в принципе в

исключительном ведении" каждого государства. Толкование законодательства в сочетании нескольких отраслей права сможет привести суд к правильному решению. Принципы, относящиеся к институту гражданства, как то: 1) устойчивая связь; 2) равенство прав и свобод, независимо от способа приобретения; 3) защита и покровительство за рубежом, также должны быть учтены персонально.

Государственная или иностранная собственность - такова дилемма мировых экономических отношений, прообразом которых служат "дело Ноттебома" и "дело Финкельштейна". Основной субъект международного права - государство - делает выбор в защиту национальных интересов, которые оно обязано защищать в силу обязанности поддерживать свой суверенитет. В данном случае следует также вспомнить слова Г.В. Плеханова, который констатировал: там, где юридические отношения переходят во власть частного права, они теряют, по-видимому, всякую связь с политикой, в них оказывается гораздо больше политического, чем в самой политике. Предполагается, что право должно быть нейтральным по отношению к личности, но это не всегда удается на практике. Применение права при условии ограничительного его использования в политическом и идеологическом аспектах - характерная особенность европейской юриспруденции XX в. В новом веке эта традиция, несмотря на устремления идеологов либерализма к полной свободе рынка, не поколеблена.

В 1932 г. Постоянная палата международного правосудия подтвердила, что "государство не может ссылаться на свою конституцию в целях уклонения от обязательств, возложенных на него международным правом". В настоящее время в силу признания тем или иным государством общепринятых принципов и норм международного права частью своего внутреннего права такое государство не может отказать человеку в каком-либо законном субъективном праве на том основании, что оно не зафиксировано в конституции данного государства. Это расширительное толкование правовых норм применимо к отдельным правам и свободам

человека и гражданина, но не затрагивает саму основу государственного управления - правовую связь человека и государства посредством института гражданства.

В настоящее время признание многогражданства на законодательном уровне по-прежнему остается исключением из правил, хотя можно предположить, что все более тесная взаимосвязь между государствами и снятие угрозы военных конфликтов приведут к расширению этой практики. Государство и личность, как предмет научных дискуссий и аналитики, на протяжении многих лет привлекают интерес исследователей и общества. Благодаря этому государству в лице его органов власти остается все жестче проводить политику соблюдения двух принципов: защиты собственного суверенитета и выполнения международных обязательств по соблюдению прав человека.

## Заключение

В процессе написания дипломной работы были сформулированы следующие выводы.

Гражданство Российской Федерации представляет собой устойчивую правовую связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Исходя из определения можно выделить такие признаки гражданства как устойчивость связи, наличие правовой связи между гражданином и государством и выражение связи в совокупности взаимных прав и обязанностей.

Принципы гражданства - это руководящие идеи, которые пронизывают все содержание законодательства о гражданстве, которым должна соответствовать каждая содержащаяся в нем норма.

Они закреплены в Конституции РФ (принцип единого и равного гражданства, запрета лишения гражданства, принцип свободы выбора гражданства).

Закон «О гражданстве» закрепляет следующие принципы:

- принцип равного гражданства, означающий равный объем прав и обязанностей всех граждан Российской Федерации, отсутствие категорий гражданства либо иных особых статусов гражданства;
- принцип сохранения российского гражданства при проживании гражданина Российской Федерации за ее пределами;
- принцип невозможности лишения гражданства Российской Федерации;
- принцип невозможности ограничения права гражданина Российской Федерации на изменение гражданства;
- принцип поощрения приобретения гражданства Российской Федерации лицами без гражданства (апатридами), проживающими на территории Российской Федерации.

Российское законодательство устанавливает четыре основания, ведущие к приобретению российского гражданства, а именно:

- а) по рождению;
- б) в результате приема в гражданство РФ;
- в) в результате восстановления в гражданстве;
- г) по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О гражданстве РФ» или международным договором РФ.

Гражданство Российской Федерации прекращается вследствие выхода из гражданства Российской Федерации и по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Законодательство РФ предусматривает порядок выхода из гражданства и основания отказа в выходе.

Оптацию можно отнести как к основаниям приобретения, так и к основаниям прекращения российского гражданства.

Как прием в гражданство, так и его прекращение возможно в общем и упрощенном порядке.

**Выводы по работе изложены в следующих публикациях:**

1. Шаткина К.Д. Приобретение гражданства Российской Федерации // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития страны. Материалы XII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей, посвященной 110-летию. Издательство «Саратовский источник» Саратовского государственного университета. 2019