

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
Институт права  

---

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»  

---

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция  

---

(код и наименование направления подготовки)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»  

---

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

Тема: «Гражданство Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика»

Студент

А.А Серебров

---

(И.О. Фамилия)

---

(личная подпись)

Научный  
руководитель

Канд. юрид. наук, доц. А.С Таран

---

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	3
1. Понятие гражданства и развитие института гражданства в российской федерации.....	100
1.1 Понятие гражданства в науке конституционного права: подходы к его пониманию .....	10
1.2 Российское гражданство как конституционно-правовой институт: история и современность .....	188
1.3 Правовые основы гражданства в Российской Федерации .....	244
2. Конституционно-правовое регулирование отношений гражданства .....	311
2.1 Понятие и структура правового состояния гражданства в Российской Федерации .....	311
2.2 Проблемы защиты граждан за пределами Российской Федерации .....	355
2.3 Проблемы правового регулирования вопросов двойного гражданства .....	41
3. Основания и порядок приобретения и прекращения гражданства российской федерации.....	454
3.1 Приобретение гражданства Российской Федерации: проблемы конституционно-правового закрепления и практической реализации.....	454
3.2 Прекращение гражданства Российской Федерации: проблемы конституционно-правового регулирования.....	522
Заключение.....	58
Список используемой литературы и используемых источников.....	62

## Введение

Актуальность темы исследования. Существование такого явления, как гражданство, как правило, связывают с возникновением и функционированием государства, где гражданство выступает одним из самых важнейших компонентов. Данный институт рассматривается как значимый и необходимый элемент современного мира и на международном уровне, так в ст. 15 Всеобщей декларации прав человека установлено: «Каждый человек имеет право на гражданство»[2].

На сегодняшний день перед Российской Федерацией стоит важная задача по обеспечению единства и консолидации российского народа, для достижения полноценного соответствия требованиям современного мира. Во-первых, это работа по обеспечению прав, свобод и интересов российских граждан как внутри страны, так и за границей. Во-вторых, это необходимо для эффективного противодействия внутренним проблемам и угроз, которые базируются на внешнем факторе. Данные факторы, несомненно, обуславливают более глубокое и комплексное изучение института гражданства, как правового состояния индивида, его субъективного права и как современного конституционно-правового института.

На наш взгляд, действующее законодательство в какой-то степени не соответствует современным тенденциям, особенно в части, где гражданство рассматривается исключительно как устойчивая правовая связь гражданина и государства. Требуется исследование, а в дальнейшей перспективе и разработка новых взглядов, мыслей сформированных в научные концепции о понимании российского гражданства. Не вызывает вопросов аспект о том, что основой гражданства являются особые, специфические отношения между индивидом и государством, и таким образом также необходима разработка путей преодоления актуальных проблем, возникающих при реализации и функционировании данных отношений. Анализ взаимных прав и обязанностей между индивидом и государством, с учетом их особенностей и специфики обуславливает поиск

совершенствования механизма их реализации.

Степень научной разработанности. Исследованиями по данной тематике занимались многие отечественные ученые, например: Л.Д. Воеводин, С.С. Кишкин, В.В. Полянский, С.И. Русинова, В.М. Чхиквадзе, Я.Н. Уманский и другие.

Аспекты защиты и поддержки граждан России за рубежом рассматривались в трудах Л.Н. Васильевой, А.В. Волченко, С.М. Миронова и другие.

Вопросами двойного гражданства занимались А.Б. Аксенова, А.В. Белова, А.В. Ефремова, И.Л. Ландау и другие.

Проблемы приобретения и прекращения гражданства России исследовались С.Н. Бабуриным, М.М. Харитоновым, И.С. Дальдиновой, Е.В. Михайловой и другими.

Целью диссертационного исследования выступает комплексное конституционно-правовое исследование теоретических и практических аспектов гражданства Российской Федерации, а также разработка путей преодоления существующих проблем в данной сфере.

Исходя из поставленной цели, формулируются следующие задачи:

- рассмотреть существующие подходы к пониманию понятия гражданства в науке конституционного права;

- проанализировать исторический процесс развития конституционно-правового института российского гражданства и изучить его понятие и принципы;

- выявить правовые основы гражданства в Российской Федерации;

- охарактеризовать правовое состояние гражданства, выявить определение и структуру;

- определить проблемы покровительства и поддержки российских граждан за рубежом;

- установить актуальные проблемы законодательной регламентации вопросов двойного гражданства;

- исследовать проблемные стороны конституционно-правовой регламентации и практики применения приобретения гражданства Российской Федерации;

-раскрыть проблемные стороны законодательной регламентации прекращения российского гражданства.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в результате функционирования гражданства Российской Федерации, процессов его приобретения и прекращения.

Предмет исследования состоит из норм конституционного права и иного федерального законодательства, регулирующих общественные отношения в сфере российского гражданства, материалов правоприменительной практики и научной литературы, раскрывающих различные аспекты данной темы.

Методологической основой настоящего исследования выступили диалектико-материалистический подход познания, на основе которого были использованы следующие специальные и общенаучные методы познания: методы теоретического анализа и синтеза, который позволили нам выполнить более углубленное и последовательное исследование некоторых аспектов темы. Индуктивный и дедуктивный методы позволили нам более логично формулировать авторские выводы. Метод обобщения данных также был использован с целью более целесообразного построения выводов, системно-структурный метод позволил нам, более полноценное изучение всех явлений и категорий, с позиции их существования как целостных систем, состоящих из взаимодействующих элементов. Также были использованы, историко-правовой, формально-юридический методы, метод сравнительного правоведения и другие.

Теоретической основой диссертационного исследования выступили труды таких исследователей, как В.Л.Бабурина, Н.В.Бутусова, Л.Д. Воеводин, М.А. Бучакова, А.А. Галушкин, И.С. Дальдинова, С.С. Кишкин, А.Б. Мезенцева, А.В. Мещеряков, И.А. Михайленко, Е.В.Михайлова, В.Б. Николаев, Ж.И.Овсепян, В.С. Основин, В.В. Полянский, Е.В. Понизова, В.С.Шевцов, Б.С.Эбзеев и многие другие.

Нормативная основа диссертационного исследования состоит из двух блоков. Первым блоком послужили, в силу специфики объекта исследования, международные правовые акты, которые закрепляют основополагающие принципы и положения, касательно вопросов гражданства. В данном случае это

Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., различные международные конвенции по вопросам гражданства и иные международные документы, в том числе и международные договоры Российской Федерации. Второй блок состоит из актов национального законодательства, это Конституция Российской Федерации, федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» и многие другие. В исследовании также были использованы нормативные правовые акты законодательств иностранных государства, в частности Словении, Македонии, Германии, Израиля.

Эмпирической основой настоящего исследования выступили некоторые решения Конституционного Суда Российской Федерации, например постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А.Б. Смирнова». Также были использованы некоторые решения иных судов судебной системы Российской Федерации, проекты нормативных правовых актов и пояснительных записок, статистические данные по вопросам, связанных с гражданством, информативные материалы с официальных Интернет-сайтов органов государственной власти. При историческом анализе были использованы нормативные правовые акты по вопросам гражданства, утратившие юридическую силу.

В первую очередь при рассмотрении проблем двойного гражданства, стоит обратиться к терминологии. Важным моментом выступает то, что конкретизированное определение терминов и дефиниций позволяет более успешно формировать какие-либо доктринальные предложения об изменении современного законодательства, регламентирующего вопросы института гражданства, в том числе и двойного гражданства. Успешные и обоснованные научные предложения, в дальнейшем используемые законодателем обеспечивают создание четкого терминологического единообразия, позволяет преодолеть актуальные теоретические и практические проблем.

Научная новизна работы выражается непосредственно в комплексном анализе теоретических и практических аспектов гражданства Российской Федерации, в поиске актуальных проблемных положений конституционно-правовой регламентации, в авторских выводах, касающихся обоснованных путей совершенствования и повышению эффективности российского законодательства.

Положения, выносимые на защиту:

1. Гражданство выступает крайне сложным и многоаспектным правовым явлением, его правовая природа и характеристики обуславливают наличие множества различных подходов к его пониманию. Авторская концепция выражается в доминировании двух взаимосвязанных подходов к пониманию гражданства, и на основе этого механизм исследования этого явления – как конституционно-правового института, как формализованной системы юридических норм и как правовое состояние личности, состоящее из субъективного правомочия и элемента конституционно-правового статуса человека.

2. Институт российского гражданства в историческом отрезке своего становления и развития функционировал неоднозначно в силу значительного количества конституционных положений и различных нормативных правовых актов, касающихся гражданства. Институт российского гражданства начал свое формирование с 1917 г. когда перестала существовать монархическая форма правления, и вместе с ней перестал функционировать институт подданства. Под российским гражданством понимается устойчивая правовая связь лица с государством, которая заключается в совокупности их взаимообусловленных прав и обязанностей.

3. Важнейшей структурной частью конституционно-правового института российского гражданства выступают международно-правовые документы, которые регламентируют единообразные и общие для всех стандарты законодательства о гражданстве. Национальное законодательство также выступает неотъемлемой и значимой частью института российского гражданства, является его структурной правовой основой, которое в полной мере конкретизирует и раскрывает международные начала в сфере гражданства.

4. Правовое состояние гражданства – это особая юридическая связь физического лица с государством, на основе которой возникает комплекс взаимных прав и обязанностей, наличием взаимной ответственности в процессе достижения общих целей, которые стоят перед государством и обществом, а также в целях формирования наиболее благоприятных условий для жизни отдельных ее членов. Правовое состояние гражданства в какой-то степени выражается как форма социального сотрудничества между личностью и государством.

5. Особенности и специфика защиты и поддержки российских граждан за пределами Российской Федерации заключается в динамичном, не одноразовом характере, что подтверждает устойчивую правовую связь индивида и Российской Федерации.

6. Проблемы двойного гражданства находятся в плоскости теоретического, то есть научного подхода, и в результате выражаются в практическом применении. Анализ данных проблем, позволяет говорить о недостаточно высоком уровне правового регулирования этого вопроса, которые обуславливают высокий уровень важности и актуальности поиска их решения.

7. Существует наличие ряда проблем и в вопросах приобретения гражданства, в случае, если непосредственно основания приобретения не вызывают сложностей, то условия приобретения по ряду законодательно закрепленных оснований, обуславливают их теоретическую разработку и поиск путей преодоления актуальных на сегодняшний день проблем.

8. На сегодняшний день прекращение гражданства Российской Федерации, не имеет широкого распространения, но, так или иначе, этот конкретный вопрос должен быть рассмотрен в силу того, что прекращение гражданства в России выступает в качестве особого правоотношения, реализация которого гарантирует конституционное право личности на изменение гражданства. Выявленные проблемы также нуждаются в анализе и затем в разработке путей их решения.

Теоретическая значимость исследования определяется его научной новизной и выводами, расширяющими теоретические знания по проблемам современного института российского гражданства. В частности были разработаны обоснованные авторские выводы по теоретическим аспектам российского

гражданства, в частности по проблемам защиты и покровительства граждан России за пределами государства, по вопросам двойного гражданства, приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

Практическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные в нем выводы и предложения могут выступать рекомендациями по дальнейшему развитию в законотворческой деятельности, в сфере регламентации по вопросам российского гражданства, а также и в области других нормативно-правовых актов; в правоприменительной сфере при рассмотрении данных аспектов; в процессе преподавания курсов конституционного права, специальных дисциплин, касающихся гражданства Российской Федерации в специальных юридических учебных заведениях.

Структура данной работы отвечает поставленной цели и сформулированным задачам и состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения и списка используемых источников.

# **1 Понятие гражданства и развитие института гражданства в российской федерации**

## **1.1 Понятие гражданства в науке конституционного права: подходы к его пониманию**

В силу многообразия разнообразных факторов и обстоятельств касательно такого правового явления, как гражданство, различные отечественные и зарубежные исследователи находятся в постоянном процессе изучения и рассмотрения данного явления. Различные аспекты «гражданства» постоянно выступают объектом правоприменительной деятельности абсолютно в любом государстве и обществе. Также не теряет актуальности и исследования по поводу разнообразия подходов к пониманию гражданства, которые заключаются в характерных чертах его ретроспективного развития, властно-государственное регулирование по отношению к своим и иностранным гражданам, анализ уже существующих научных изысканий по вопросу гражданства и т.д.

Несмотря на значительный объем теоретических исследований, посвященных анализу и определению различных аспектов гражданства, в правоведении так и не было выявлено наиболее общего понимания юридической сущности гражданства или дефиниции института гражданства, и ее отдельных признаков. Наличие такого огромного количества подходов к пониманию гражданства обладает своими объективными причинами, например, различные ученые в вопросе определения гражданства считают нужным сделать акцент на те, или иные аспекты гражданства, который бесспорно выступает многогранным и сложным правовым явлением.

В данном параграфе мы проанализируем понятие и природу гражданства, исходя из различных подходов, которые существуют в рамках науки конституционного права. Однако на протяжении всего исследования акцент будет ставиться на том, что гражданство в первую очередь выступает конституционно-правовым институтом.

Так, С.С. Кишкин, написавший первое монографическое исследование об институте гражданства в СССР, по поводу определения гражданства, указал следующее: «Очень трудно дать более или менее удовлетворительное не только определение, но хотя бы даже описание понятия гражданства. Понятие это юридически представляется весьма трудно уловимым»[49, с. 4].

Ж.И. Овсепян предлагает два наиболее целесообразных методологических подхода, по образованию концепции гражданства в науке конституционного права [60, с. 3]. Первый подход заключается в его изучении как публично-правового явления, фундамента непосредственно для государства, важного аспекта правовой природы и формы государства. Второй подход выражается в контексте того, что гражданство выступает правовым явлением, который существует на границах частного и публичного права, и является неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса человека, а также выражается в его субъективных правах.

Из вышесказанного, а также из анализа иных источников, можно сформулировать вывод о том, что на сегодняшний день большинством исследователей, гражданство рассматривается исходя из следующих основных подходов:

- гражданство, как форма принадлежности субъекта к определенному государству;
- гражданство, как форма юридической или политико-правовой связи субъекта с государством.
- гражданство как конституционно-правовой институт.

Рассмотрим более подробно вышеуказанные подходы.

1. Гражданство, как форма принадлежности субъекта к определенному государству. Стоит сразу отметить, что первый подход был преобладающим в научно-правовых исследованиях эпохи социалистической модели государства, в рамках установленной в этот период этатистской модели взаимоотношений между публичной властью и человеком [59, с. 33].

Суть данного подхода выражалось в определении правового состава гражданства посредством рассмотрения ряда определенных условий, которые

закреплены в базисе юридической связи между физическим лицом и государством, и которая по природе своей устанавливала такую характеристику как принадлежность лица к определенному государству.

Ряд исследователей периода советской власти рассматривали гражданство под углом, того, что правовая природа гражданства заключается в принадлежности субъекта к государству, с акцентом на аспект того, что на таких лиц полноценно распространялась государственная власть [67, с. 56].

Данная точка зрения по вопросу понятия и природы гражданства как принадлежности субъекта к государству можно найти во многих научных и учебных трудах по советской юриспруденции. Сторонниками данной концепции были Д. А. Гайдуков [46], А. И. Лепешкин [52], Н. Т. Самарцева [64], И. Е. Фарбер [66], Б. В. Щетинин [68].

Концепция советских правоведов были схожи принципиально в одном, в том, что под гражданство выступает определяющей характеристикой того, что определенный индивид принадлежит конкретному государству, и обуславливает юридическую силу актов этого государства по отношению к этому индивиду. Большинство советских ученых считал, что данный принцип определения гражданства был важнейшим и определяющим при поиске и характеристики в целом такого явления, как «гражданство».

Несомненно, что в советский период уже существовали и несколько иные подходы, где отмечались и иные важные элементы составляющие категорию «гражданство», например интересным выглядит мнение В.С. Шевцова, согласно с которым под гражданством понималось формирование и реализации связей лица с государством, в соответствии с которыми личность обладает широкими правомочиями по управлению государством, и на основе которых определяется его принадлежность к социалистическому обществу и советскому народу [70, с.8]. Данный подход уже подразумевал некую устойчивую политико-правовую связь между лицом и государством, таким образом можно отнести данное определение к иному подходу, где гражданство рассматривается в первую очередь не как принадлежность лица к государству. Также именно данные концепции и стали в

дальнейшем фундаментом современного подхода, отраженного в нормативно-правовых актах Российской Федерации.

В данном подходе, на наш взгляд, ясно проявляется тезис о том, что личность выступает, как придаток государства, и публичная власть преобладает и доминирует над личностью. Таким образом, можно сказать, что данный подход в полной мере соответствовал этатистской модели государства и общества в советский период.

На наш взгляд, данный подход к пониманию гражданства является «несколько» примитивным, отвечающим требованиям советского времени. Несомненно, что принадлежность лица к государству выступает важным элементом к пониманию гражданства, и стоит отметить, что именно этот подход впоследствии стал фундаментом для дальнейшей теоретической разработки по данному вопросу посредством категории «связь личности с государством».

2. Гражданство, как форма юридической или политико-правовой связи субъекта с государством. На сегодняшний день в науке конституционного права под гражданством в первую очередь понимается связь личности с государством, при этом беря в расчет идею о характеристике принадлежности определенного индивида к конкретному государству. Мнение о том, что гражданство выступает как определенной устойчивой связью юридического характера, на сегодняшний день является наиболее поддерживаемой в научных кругах. Приверженцы этого подхода изучают непосредственно природу такой связи, особенности ее функционирования в определенных сферах, а также иные разнообразные факторы ее реализации.

Данный подход также зародился в советский период, один из его основоположников С.С. Кишкин понимал под гражданством некое связующее явление между личностью человека с государством, как политической организацией власти и управления, и позволяющая установить индивиду принадлежность, исходя из различных сторон и аспектов политико-правовой системы государства [49, с. 59].

Подход о понимании гражданства как некой правовой связи между государством и лицом, на сегодняшний день выступает наиболее преобладающей

в науке конституционного права. Сторонниками данной концепции являются С. А. Авакьян, Е. И. Козлова, Л.Д. Воеводин, А.В. Безруков, Б.С. Эбзеев и многие другие.

Б.С. Эбзеев отмечает, что гражданство – это социальная, нравственная и политико-правовая связь личности и государства, которая заключается в наличии у человека гарантированных прав и свобод, а также осуществлением государством защитной функции по отношению к своим гражданам за границей [71, с. 181].

Интересным выглядит оценка известного конституционалиста С.А. Авакьяна. Он критикует идею о том, что гражданство по природе своей выступает характеристикой принадлежности индивида к стране, обосновывая это тем, что человек находится в полной зависимости от государственной власти. Таким образом, С.А. Авакьян является сторонником подхода к пониманию гражданства как формы юридической или политико-правовой связи субъекта с государством, и предполагает такие конституционные правомочия у индивида как право на получение и прекращение гражданства [39, с. 512-513].

На сегодняшний день подход к пониманию о гражданстве также разделился и не имеет единообразной концепции.

Так, например Е.В. Козлова и О.Е. Кутафин отмечают, что гражданство это явление, которое может быть изучено с двух сторон. Первой стороной будет выступать понимание того, что гражданство – это структурный элемент системы, закрепляющей основы конституционно-правового статуса человека, а второй стороной является то, что гражданство – это правовое состояние каждого человека [50, с. 197].

Ряд ученых, в частности Л.Д. Воеводин рассматривают гражданство как не только институт или систему норм права, но и как субъективное право индивида, в рамках аспекта о естественном правомочии каждого на гражданство [44, с. 104-105].

Актуальным также выглядит мнение А.В. Безрукова, который рассматривает гражданство в рамках трех аспектов. Первый аспект выражается, что гражданство – это суверенное право непосредственного самого государства, как политической организации власти и управления. Второй аспект заключается в том, что

гражданство – это публично правовое состояние личности (человека). В контексте второго аспекта он солидарен с определением той группы авторов, которые рассматривают гражданство как правовое состояние личности. Третий аспект выражается, что гражданство – это конституционно-правовой институт [43, с. 48].

3. Гражданство в качестве конституционно-правового института. Если обобщить мнения первого подход, можно сформулировать, что сторонники первого подхода рассматривали гражданство в качестве института конституционного права, то есть совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере гражданства.

Однако и в данном вопросе отсутствует единообразие к пониманию гражданства, как конституционно-правового института.

Огромный спектр проблем, например, касательно налоговой сферы, военной области (службы) могут быть разрешены исключительно посредством специальных международных соглашений между двумя государствами.

На сегодняшний день существует такая актуальная проблема об ответственности за невыполнение обязанности гражданина РФ о прекращении иностранного гражданства, в связи с приобретением российского гражданства.

Ряд ученых-конституционалистов рассматривают институт конституционного права– гражданства, как определенной системы правовых норм, регламентирующих исключительно правовые отношения, складывающиеся в ходе приобретения, признания либо утраты гражданства. Так, мы указывали выше, что И.Е. Фарбер и В.С. Шевцов определяли, что гражданство есть принадлежность лица к государству, однако и нормы регулирующие процесс принадлежности лица к государству в комплексе составляли конституционно-правовой институт [66, с. 144; 69, с. 31].

Таким образом, различные подходы к пониманию гражданства могут быть применимы в комплексе, и не противоречить друг другу.

Однако есть и иные подходы, так А.Б. Мезенцев рассматривает данный институт как определенную систему норм права, регламентирующих специальный вид правоотношений, которые складываются в результате функционирования

устойчивой связи человека с государством, то есть в комплексе как юридическое состояние гражданства [54, с. 13].

Интересным выглядит мнение В.С. Основина и А.В. Мещерякова, которые под институтом конституционного права – гражданства, рассматривали систему правовых норм, регулирующих правовые отношения также по основополагающим началам гражданства, системе уполномоченных государственных органов, ведающих делами в данной сфере [55, с. 183; 65, с. 23].

Вторая концепция к понятию гражданства это подход к его пониманию как субъективного права.

Так, О.О. Миронов отстаивает позицию, что гражданство это в первую очередь уникальное субъективное право, суть которого заключается в наличии системы особых правомочий лица, таких как: право на проживание и нахождение на территории государства; право на защиту со стороны государства, как в ее пределах, так и за границей; право на обладание и гарантию комплекса политических прав.

Стоит сразу отметить, что аспекты гражданства, как субъективного права рассматриваются в контексте правомочий в связи с самим гражданством и, во-вторых, с правомочием на непосредственно само гражданство, которое в дальнейшем выступает как бы «ключом» к целому комплексу прав, указанным выше, исходя из мнения О.О. Миронова.

Также стоит отметить, что аспекты гражданства рассматриваются в контексте элемента субъективных прав личности, или исследуются в рамках конституционного права, как его институт. В данном тезисе принципиальным выступает, что сторонники разных подходов едины в одном – в том, что гражданство, является важнейшим элементом конституционно-правового статуса личности.

Таким образом, на основе данного параграфа, можно сформулировать следующие выводы:

1. Гражданство выступает сложным и многоаспектным явлением, которое может характеризоваться в зависимости от подхода к его пониманию. Гражданство может быть конституционно-правовым институтом, характеристикой

принадлежности лица к государству, субъективным правом, правоотношением или устойчивой юридической связью между человеком и государством. Данные позиции могут быть использованы в качестве понимания гражданства как отдельно, так и в комплексе.

Нам представляется, что наиболее целесообразным будет подход, когда гражданство рассматривается, в первую очередь как, конституционно-правовой институт, а во-вторых, как правовое состояние индивида, его субъективное право и основа конституционно-правового статуса личности.

Гражданство как правовое состояние выражается непосредственно в правовой связи личности и государства, которая в свою очередь заключается в специфическом характере взаимосвязанных и взаимообуславливающих прав и обязанностях между личностью и государством. Связь между индивидом и государством уникальна, так как заключается в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Гражданство как конституционно-правовой институт представляет собой систему норм права, устанавливающих порядок общественных отношений по возникновению, изменению, прекращению гражданства.

2. В вопросе по определению наиболее общепризнанного понимания стоит проводить разработки сравнительным методом, где необходимо составление теоретического соотношения существующих на сегодняшний день фундаментальных концепций понимания гражданства друг с другом, а также с определением гражданства, установленном в актуальном законодательстве.

Также стоит отметить, что из вышеуказанных подходов к понятию гражданства, непосредственно термин «гражданство» не может функционировать в отрыве от термина «государство». Таким образом, можно с уверенностью сформулировать, что с исчезновением государства утрачивается и гражданство данного государства. В данном параграфе мы проанализировали понятие и природу гражданства, исходя из различных подходов, которые существуют в рамках науки конституционного права. Однако на протяжении всего исследования акцент будет ставиться на том, что гражданство в первую очередь выступает конституционно-правовым институтом.

Также стоит отметить, что аспекты гражданства рассматриваются в контексте элемента субъективных прав личности, или исследуются в рамках конституционного права, как его институт. В данном тезисе принципиальным выступает, что сторонники разных подходов едины в одном – в том, что гражданство, является важнейшим элементом конституционно-правового статуса личности.

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

Как мы определили в предыдущем параграфе, в силу многогранности исследуемой нами категории – гражданства, как правовой категории множество различных ученых, как и в России, так и за рубежом не оставляют попыток изучения иных концепций понимания гражданства.

Беря в расчет, что в правовой науке не было установлено единой и общепризнанной концепции о сущности и структурных аспектах данного института, нами предлагается рассмотрение истории становление и развития российского гражданства, его современное состояние, а также анализ определения «Гражданства Российской Федерации» и его основополагающие начала.

Институт гражданства в России обладает большой историей своего исторического становления, когда каждый конкретный исторический этап знаменовался различными политическими процессами, которые происходили в стране, а правовые акты определенного периода по разнообразным аспектам гражданства в полной мере зависели от происходящей тогда политической ситуации.

По вопросу возникновения института российского гражданства в юридической науке также отсутствует единое мнение. По данному поводу мнения исследователей разделились на два подхода.

Первый подход заключается в том, что институт гражданства в полной мере сформировался как юридический институт с момента возникновения с 1917 г. Сторонники данной позиции считают, что институт гражданства был

сформирован после падения Российской империи, то есть монархической формы правления, где как правило, функционирует институт «подданства», а не гражданства.

Стоит сразу отметить, что и приверженцы такого подхода не едины в своих взглядах, например: Ж.И. Овсепян[59, с. 129], А.А. Галушкин в научных трудах отмечают, что началом становления института российского гражданства выступает момент провозглашения России республикой 1 сентября 1917 г. [47, с. 14-15].

А.Б. Мезенцева считает, что формирование института российского гражданства происходит с принятием Декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 10 ноября 1917 г., где было установлено определение категории «гражданин Российской Республики» [54, с. 12].

Однако вышеуказанные исследователи сходятся в принципиально одном, в том, что рассматриваемый нами институт начал свое формирование с 1917 г.

Второй подход заключается в том, что институт гражданства в России обладает более глубокими корнями и непосредственно происходят из более раннего института – «подданства» [63, с. 18]. Стоит отметить, что сторонники второго подхода в полной мере понимают, что 1917 г. был переломным в истории развития российского гражданства.

Подданство – это также политико-юридическая связь между индивидом и государством. В отечественной науке категория подданство применяется исключительно к государствам с монархической формой правления. Так, В.Б. Николаев отмечает, что термин «подданство» в нашей стране был сформирован в XVII-XVIII вв. впоследствии «покорения сильным государством более слабого и возникновения откупа от худших последствий в виде дани, отсюда и название - «подданный»» [58, с. 12].

Первое законодательное регулирование подданства, а именно вступления в него появилось при Петре I, когда иностранец имел возможность получить подданство Российской империи путем натурализации, а именно посредством принятия присяги [58, с. 13].

На протяжении всего существования было разработано и издано множество нормативных правовых актов, касающихся различных сторон подданства, однако единого акта регламентирующего в целом институт подданства в Российской империи не было.

На наш взгляд, институт подданства заключался в ярко выраженном социальном разделении людей в российском обществе царского периода, поданные были зависимы монархической власти и были разделены на различные социальные группы, с различным правовым положением. С учетом данного фактора, институт подданство не может быть равнозначным с институтом гражданства, в силу того, что гражданство базируется на принципиально иных началах взаимоотношений между государством и индивидом и выступает элементом конституционного государства. Хотя не стоит отрицать, что именно институт подданства был в какой-то степени фундаментом для дальнейшего становления института российского гражданства. В данном вопросе мы солидарны с мнением сторонников первого подхода, о том, что период 1917 г. стал периодом, когда в нашей стране начал функционировать институт гражданства.

Касаясь вопроса об этапах становления и развития российского института гражданства, нами видится целесообразным концепция В.В. Полянского, который рассматривал исторический процесс института российского гражданства исходя из критерия о времени принятия конституционных актов, регламентирующих, в том числе и положения о гражданстве [62, с. 22-23].

Стоит сразу отметить, что аспекты гражданства, как субъективного права рассматриваются в контексте правомочий в связи с самим гражданством и, во-вторых, с правомочием на непосредственно само гражданство, которое в дальнейшем выступает как бы «ключом» к целому комплексу прав, указанным выше, исходя из мнения О.О. Миронова.

Таким образом, можно сформулировать следующие исторические периоды развития института российского гражданства:

1. Послереволюционный период знаменовался принятием Конституции РСФСР 1918 г., и в дальнейшем Конституции СССР 1924 г. где был провозглашен принцип «пролетарского интернационализма». В данных Конституциях

отсутствовали отдельные положения, касающиеся гражданства, однако исходя из принципов, заложенных в них, были приняты соответствующие правовые акты [35]-[37].

2. Период Конституции СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г. и разработанный, и далее принятый на их основе Закон СССР от 19 августа 1938 г. «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик»[33]. Данный акт впервые в российской истории закреплял категории людей являющихся гражданами СССР, в нем были закреплены определения «лицо без гражданства» и т.п., а также регламентировал систему органов власти ведающих вопросами гражданства.

3. Период Конституции СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г., где впервые в виде отдельной главы под названием «Гражданство СССР (РСФСР). Равноправие граждан». Данная глава была новаторской в российской истории, в ней были установлены основополагающие начала равенства советского гражданства, закреплены положения о поддержке советских граждан за рубежом. На основе данных Конституций в 1978 г. был принят новый Закон СССР от 1 дек. 1978 г. № 8497-IX «О гражданстве СССР», где предусматривались вопросы приобретения и прекращения гражданства [34].

4. Современный период, когда 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием была принята Конституция РФ [12], где институт гражданства был признан одной из основ конституционного строя Российской Федерации. На основе данной Конституции был принят специальный акт о гражданстве – федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» [15] (далее – ФЗ о гражданстве). Данный период характеризуется демократизмом по сравнению с предыдущими периодами.

На сегодняшний день институт гражданства Российской Федерации базируется на международно-правовых актах, устанавливающие общепризнанные начала, международных соглашениях и договорах (Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26.02.1999 г.)[9], а также на национальном законодательстве. Данный вопрос мы более подробно рассмотрим в следующем параграфе.

Также в ФЗ о гражданстве устанавливаются основные определения, в том числе и понятие российского гражданства, закрепляются принципы российского гражданства и т.д.

Нормативное законодательное закрепление в настоящем законе соответствует теоретическим научным концепциям, рассмотренные нами в первом параграфе, о том, что гражданство – это политико-юридическая и уникальная как явление – связь между личностью и государством. Хотя в законе указано, что это только юридическая связь, но наш взгляд, все же стоит понимать и политическую основу данной связи, учитывая весь спектр политических прав гражданина (избирательные права и т.п.).

Также в предыдущем параграфе мы определили, что гражданство рассматривается как правовое состояние индивида, его субъективное право, и как институт конституционного права. Данные авторские выводы также в полной мере соответствуют законодательному определению гражданства Российской Федерации. Данная правовая связь существует в рамках конституционно-правового института, как системы норм права, регулирующие данные специфические отношения.

Основополагающие начала гражданства в Российской Федерации законодательно установлены в ст. 4 ФЗ о гражданстве:

- общее гражданство независимо от оснований его приобретения, в рамках федеративного государства, гражданство России выступает исключительно единым, ни один из субъектов не может устанавливать свое гражданство, ст. 71 Конституции относит вопросы гражданства к исключительно введению Российской Федерации;

- равное гражданство независимо от оснований его приобретения, данный принцип означает равенство всех лиц, имеющих гражданство России, в независимости от способа приобретения и любых других обстоятельств, также предполагает равенство в конституционно-правовом статусе, в совокупности прав и обязанностей перед государством и наоборот.

- сохранение гражданства при проживании за пределами Российской Федерации, или устойчивость гражданства означает недопустимость лишения

гражданства в независимости от территориально-географических факторов (длительное проживание или место работы за границей и т.п.);

- недопустимость лишения гражданства со стороны государства либо какое-либо изменение, ограничение. Исключительно добровольное желание человека по каким-либо изменениям своего гражданства;

- невозможность выдачи российского гражданина в иностранное государство. Выражается в недопустимости отдачи гражданина России иностранному государству при подозрении или совершении преступления, однако данный принцип предполагает ответственность за какое-либо правонарушение на территории России и согласно российскому законодательству;

- поощрение приобретения гражданства лицами без гражданства, в целях обеспечения основополагающего принципа равенства всех людей. Данное начало отвечает международным стандартам, а именно положению об уменьшении лиц без гражданства, установленный в п. «б» ст. 4 Европейской Конвенции о гражданстве [8].

Таким образом, можно сформулировать вывод о том, что институт российского гражданства в историческом отрезке своего становления и развития функционировал неоднозначно в силу значительного количества конституционных положений и различных нормативных правовых актов, касающихся гражданства. Институт российского гражданства начал свое формирование с 1917 г. когда перестала существовать монархическая форма правления, и вместе с ней перестал функционировать институт подданства. Весь исторический период развития института российского гражданства мы разделили условно на четыре этапа, на основании критерия конституционных положений о гражданстве: первый этап – период функционирования Конституции СССР 1924 г и РСФСР 1918 г.; второй этап – период Конституции СССР 1936 г. И РСФСР 1937 г.; третий этап – период Конституции СССР 1977 и РСФСР 1978 г. и наконец, четвертый этап – период современной Конституции РФ и международно-правовых актов.

Так, под гражданством Российской Федерации понимается устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Нормативное законодательное закрепление в настоящем законе соответствует теоретическим научным концепциям, рассмотренные нами в первом параграфе, о том, что гражданство – это политико-правовая связь лица с государством. Хотя в законе указано, что это правовая связь лица, все же стоит понимать и политическую основу данной связи, учитывая весь спектр политических прав гражданина (избирательные права и т.п.). Также наши выводы в полной мере соответствуют законодательному определению гражданства Российской Федерации. Данная правовая связь существует в рамках конституционно-правового института, как системы норм права, регулирующие данные специфические отношения.

### **1.3 Правовые основы гражданства в Российской Федерации**

В первом параграфе настоящей главы было сформулировано, что гражданство – это в первую очередь конституционно-правовой институт, который представляет собой систему норм права, устанавливающих порядок общественных отношений по возникновению, изменению, прекращению гражданства. Эта система норм права и выступает правовыми основами гражданства в Российской Федерации. В соответствии со ст. 2 ФЗ о гражданстве весь спектр различных вопросов о гражданстве в нашей стране регламентируются Конституцией Российской Федерации, как основным и имеющим высшую юридическую силу актом, международными договорами Российской Федерации, ФЗ о гражданстве, и принимаемыми согласно вышеназванным актами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

На сегодняшний день правовые основы российского гражданства базируется на международно-правовых актах, устанавливающие общепризнанные начала, международных соглашениях и договорах, а также на национальном законодательстве.

В первую очередь мы рассмотрим международно-правовые основы гражданства, так как в соответствии с ч.4 ст. 15 Конституции РФ нормы и положения международных договоров выступают составной частью российского законодательства и имеют приоритет над национальным законодательством.

В данном вопросе в первую очередь стоит отметить общепризнанные, многосторонние международные акты по вопросам гражданства, к ним относятся:

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.(п. 1 ст.15).

2. Международный пакт о гражданских и политических правах принятый резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН Нью-Йорке (п. 3 ст. 24) [4].

3. Конвенция о правах ребёнка, одобренная Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. (п. 2 ст. 7) [5].

4. Европейская конвенция о гражданстве от 6 ноября 1997 года.

Вышеуказанные акты закрепляют право на гражданство как элемент системы основных прав человека, а Европейская конвенция о гражданстве в ст. 4 регламентирует основные принципы гражданства в рамках международных правил и отношений:

- каждый индивид обладает правом на гражданство. Данный принцип закрепляет международное начало на приобретение гражданства абсолютно любым человеком, тем самым устанавливая государственную охрану и защиту прав и свобод каждого индивида и противодействуя такому правовому состоянию как «безгражданство». Можно также, сказать, что право на гражданство закрепляется как естественное право человека;

- следует избегать безгражданства. Данный принцип вытекает из предыдущего, они взаимосвязаны и направлены на охрану и защиту личности, устанавливает международное правило, которое должно быть закреплено в национальных законодательствах стран-участников;

- никто не может быть произвольно лишен своего гражданства. Данный принцип закрепляет устойчивую правовую связь лица с государством, которую нельзя прекратить в одностороннем порядке вне зависимости от какого-либо основания, ни в силу закона, ни по желанию и инициативе государства.

Исключение составляют основания, которые предусмотрены в ст. 7 рассматриваемой Конвенции;

- заключение брака, прекращение брачных отношений гражданина страны-участника и гражданином другого государства, изменение гражданства одним из супругов в течении семейных отношений не могут выступать в качестве какого-либо последствия для гражданства одного из супругов. Этот принцип необходим в рамках увеличивающегося количества браков между гражданами разных государств, так как предотвращает какое-либо посягательство на гражданство человека и в полной мере отвечает целям Конвенции и вышеуказанным принципам гражданства.

Указанные нами принципы также выступают в качестве правовых основ российского гражданства, в соответствии с ними должны функционировать внутригосударственные правовые предписания, которые регулируют все стороны гражданства, как правового явления.

Огромную и можно даже сказать основополагающую роль играют международные двусторонние либо многосторонние договоры и соглашения между Российской Федерацией и иными государствами по различным вопросам гражданства, например:

- об урегулировании вопросов двойного гражданства [6];
- об упрощенном порядке приобретения российского гражданства;
- о правовом статусе российских граждан постоянно проживающих на территории иностранных государств [7];
- и другие.

Значимость международных актов по вопросам гражданства в какой-то мере выступает основополагающей, в целях разрешения разнообразных проблем и вопросов, связанных с гражданством, и с которыми постоянно борются все страны, установившие в своих национальных законодательствах демократические начала гражданства, правовые и справедливые основания приобретения и прекращения гражданства. Но на сегодняшний день, в подавляющем большинстве государств присутствуют различные проблемы разной степени опасности. Так, в ряде стран существуют проблемные вопросы по дискриминации части людей,

имеющих гражданство определенного государства, наличие значительного количества лиц, не имеющих гражданство, острым вопросом для большинства стран выступает множественное гражданство. Все эти проблемы носят яркий межгосударственный характер, и преодоление этих проблем должно происходить в рамках строгих, четко определенных и единообразных для всех стран подходов в правовой регламентации, разработанных методик по их решению при участии всего международного сообщества [40, с. 50].

Данные международные положения носят единый характер для большинства стран и конкретизируются в национальных законодательствах.

В отечественном законодательстве конституционно-правовой институт российского гражданства регламентируется, в первую очередь положениями ст. 6, 62, п. «в» ст. 71, п. «а» ст. 89 Конституции РФ.

Так, ст. 6 Конституции РФ закрепляет основополагающие начала гражданства в Российской Федерации, ч.1 устанавливает положение о том, что гражданство России приобретается и прекращается согласно специальному федеральному акту о гражданстве. То есть ч.1 Конституции РФ четко устанавливает, что по вопросам приобретения и прекращения гражданства должен быть разработан и принят специальный закон о гражданстве. Часть 2 ст. 6 закрепляет положение о том, что абсолютно каждый гражданин на территории России имеет все права и свободы, которые установлены в Конституции РФ и в ином законодательстве России. Также ч.2 устанавливает принцип равенства всех граждан на территории Российской Федерации.

Статья 62 Конституции РФ состоит из трех частей, которые выступают конституционно-правовой основой для регламентации вопросов двойного гражданства. Так, ч. 1 закрепляет положение о том, что российский гражданин обладает правом на наличие гражданства иного государства только согласно федеральному закону либо международному договору Российской Федерации. Часть 2 и 3, на наш взгляд, устанавливают основу правового статуса лиц, имеющих двойное гражданство, гражданство другого государства и лиц без гражданства. Данные лица не теряют свои права, установленные в законодательстве России, не освобождают их от обязанностей (если не

установлено иное, в соответствии с федеральным законом либо международным договором Российской Федерации).

Пункт «в» ст. 71 Конституции РФ устанавливает, что вопросы гражданства находятся в ведении Российской Федерации, а п. «а» ст. 89 Конституции РФ регламентирует, что решением вопросов российского гражданства занимается Президент Российской Федерации.

Особое место среди правовых основ гражданства в Российской Федерации занимает ФЗ о гражданстве, принятый 31 мая 2002 года. Это второй в истории современной России закон о гражданстве и выступил очень важной вехой в развитии политико-правовой области в сфере гражданства и конституционного права в целом. Россия среди стран бывшего СССР явилась наиболее быстро развивающейся в экономическом, социальном и политическом аспекте, и таким образом выступила страной, куда были направлены наиболее многочисленные миграционные потоки из государств бывшего СССР.

Кроме Федерального закона о гражданстве значимое место в данном вопросе занимают положения:

- федерального закона от 02.05.1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [14];

- федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [16];

- федерального закона от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [13];

- и иных нормативных правовых актов.

Важную роль в системе правового регулирования вопросов гражданства имеют и подзаконные акты, такие как указы Президента и постановления Правительства. Например, большое значение имеет Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2002 № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» [20], главное предназначение которого заключается в регламентации перечня документов, нужных для реализации ряда вопросов российского гражданства.

Не менее значимыми для регулирования вопросов российского гражданства являются Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2002 № 1318 «Об утверждении Положения о комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава» [21]; постановление Правительства Российской Федерации от 22.08.1998 № 1003 «Об утверждении Положения о предоставлении помощи в возвращении в Российскую Федерацию гражданам Российской Федерации, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию»[24].

Большую роль играют управленческие акты иных федеральных органов исполнительной власти, к примеру, приказ МИД РФ «О реализации Указа Президента «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»и многие другие.

Правовой основой также выступают и ряд судебных актов, в особенности акты Конституционного Суда РФ. Наиболее известные решения, к примеру, по жалобам граждан А.Б. Смирнова [72], С.Р. Даминовой [73] и многих др.

Некоторые нормативные правовые акты включают в себя отдельные положения по поводу реализации конкретных вопросов гражданства в РФ. Например, Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [18], Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, иммигрантов и реэмигрантов к государственной тайне» [23] и многие другие.

Таким образом, можно сформулировать следующие выводы по параграфу:

1. Структурной частью конституционно-правового института российского гражданства выступают международно-правовые документы, которые прямо регламентируют единообразные и общие для всех стандарты и правила формирования национального законодательства по вопросам гражданства и по иным вопросам, связанным с ним. Международные соглашения и договоры также являются составной частью института российского гражданства, так как выступают правовой основой регулирования узконаправленной области между

Российской Федерации и конкретным иностранным государством в сфере гражданства.

2. Национальное законодательство выступает также неотъемлемой и важной частью института российского гражданства, является его структурной правовой основой, которое в полной мере конкретизирует и раскрывает международные начала в сфере гражданства. Тем не менее, национальное законодательство более полноценно раскрывает общественные отношения в этой сфере и соответственно охватывает более широкий круг вопросов, связанных с гражданством.

3. Международные правовые акты, касающихся аспектов российского гражданства обладают значимой ролью в процессе реализации вопросов гражданства, они необходимы для поддержания правовых и демократических стандартов. На наш взгляд, стоит ратифицировать Европейскую конвенцию о гражданстве, более эффективного правового регулирования разнообразных вопросов гражданства, дальнейшей гуманизации отечественного законодательства, повышения качества правовой базы в сфере гражданства, используемой на территории Российской Федерации.

На наш взгляд, действующее законодательство в какой-то степени не соответствует современным тенденциям, особенно в части, где гражданство рассматривается исключительно как устойчивая правовая связь гражданина и государства. Требуется исследование, а в дальнейшей перспективе и разработка новых взглядов, мыслей сформированных в научные концепции о понимании российского гражданства. Не вызывает вопросов аспект о том, что основой гражданства являются особые, специфические отношения между индивидом и государством, и таким образом также необходима разработка путей преодоления актуальных проблем, возникающих при реализации и функционировании данных отношений. Анализ взаимных прав и обязанностей между индивидом и государством, с учетом их особенностей и специфики обуславливает поиск совершенствования механизма их реализации.

## **2 Конституционно-правовое регулирование отношений гражданства**

### **2.1 Понятие и структура правового состояния гражданства в Российской Федерации**

В параграфе первом главы первой нами было установлено, что гражданство в первую очередь выступает качественной юридической связью между государством и личностью. И на наш взгляд, наиболее целесообразным и правильным является подход, когда гражданство рассматривается как правовое состояние индивида, и как конституционно-правовой институт.

Гражданство как правовая связь выражается непосредственно в правовом состоянии личности, которая в свою очередь заключается в специфическом характере взаимосвязанных и взаимообуславливающих прав и обязанностях между личностью и государством. Связь между индивидом и государством уникальна, так как заключается в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Так, В.Л. Бабурина отмечает, что правовое состояние гражданства – это непосредственно сама правовая связь между лицами, обладающими гражданством Российской Федерации и находящаяся в особых общих конституционно-правовых отношениях [40, с. 62]. Для более полного понимания такой юридической категории как правовое состояние гражданства необходимо определить, что понимается под общей правовой категорией правовое состояние.

Категория «правовое состояние» исходит из более широкой категории – теории общих правоотношений, которая была сформулирована во второй половине XX века в исследованиях отечественных теоретиков права, таких как С.С. Алексеева, В.С. Основини др.

Так, С.С. Алексеев отмечал, что «общие правоотношения» – это своеобразные и уникальные правовые явления, где субъекты определены и установлено их правовое положение [38, с. 104].

В.С. Основин один из первых исследователей, который внес существенный вклад в разработку теоретических положений касаясь непосредственно уже

категории «правовое состояние гражданства». Под правовым состоянием гражданства он понимал юридическую связь, которая существует между государством и гражданами, базирующаяся на положениях Конституции, где регламентированы основные права и обязанности граждан СССР [61, с. 21].

Особенностями такого состояния выступают:

- специальное правовое содержание, которое распространяет влияние установленных прав и свобод на граждан, и обязанность государства обеспечить нужными условиями граждан для реализации этих прав и свобод;

- специфический круг субъектов;

- фундаментальная и доминирующая роль над иными правоотношениями в обществе, в силу того, что правовое состояние гражданства выражается в общей форме народного суверенитета и правового статуса личности [61, с. 22-23].

Нормативное законодательное закрепление в настоящем законе соответствует теоретическим научным концепциям, рассмотренные нами в первом параграфе, о том, что гражданство – это политико-юридическая и уникальная как явление – связь между личностью и государством. Хотя в законе указано, что это только юридическая связь, но наш взгляд, все же стоит понимать и политическую основу данной связи, учитывая весь спектр политических прав гражданина(избирательные права и т.п.)

С точки зрения Н.В. Бутусовой правовое состояние гражданства – это некая форма социального сотрудничества между гражданином и государством, где они объединены в целях решения задач по развитию личности, его достоинства и благоприятных условий функционирования всего общества [41, с. 11-12].

Так, В.Л. Бабурина отмечает, что вопросами правового состояния гражданства как вида правоотношений, в юридической науке уделено недостаточное внимание [40, с. 56-57].

Однако мы можем рассмотреть структуру правового состояния гражданства, через призму структуры правоотношений, ведь гражданство в первую очередь это устойчивая правовая связь, которая соответственно состоит из объекта, субъекта и содержания.

Так, А.А. Кабанов и С.В. Чижов отмечают, что под объектом понимается то, по поводу чего складываются правоотношения. Субъект – это участники, между которыми происходит правоотношения, они обладают соответствующими правами и обязанностями. Содержание – это активная фаза правоотношений, по регуляции и осуществлению баланса прав и обязанностей субъектов в конкретной сфере права, связанных с объектом [78, с. 23]. Сфера права – это гражданство, объектом в этом случае выступает правоотношения по поводу гражданства между лицом и государством.

Из анализа вышеуказанных трудов В.С. Основина, Н.В. Бутусовой и В.Л. Бабуриной можно сформулировать, что структура правового состояния гражданства вытекает из уже выше отмеченных характерных особенностей и состоит из следующих элементов:

1. Объекта – который в данной структуре является непосредственно самой правовой связью между человеком и государством, как политической организацией власти и управления. Правовая природа этой связи выражается в строго регламентированном правовом оформлении – государство законодательно закрепляет основания, по которым индивид может выступать гражданином (приобретение и прекращение), данные процессы в правовом порядке регламентируются и подтверждаются специальными документами (паспорт гражданина Российской Федерации или иной документ, содержащий указание на гражданство лица). Так, А.А. Кабанов и С.В. Чижов отмечают, что под правовым оформлением понимаются элементы объективного характера, внешнее выражение которых регламентированы в нормативно-правовых актах различного уровня [78, с. 24].

Это может быть международно-правовые принципы, нормы, правовые предписания внутригосударственных актов, в первую очередь Конституции РФ, которая устанавливает основополагающие положения о гражданстве, подзаконные акты и судебная практика.

2. Субъектов. Субъектами данных специфических отношений выступают – индивид, личность, физическое лицо с одной стороны и государство (властные органы, обладающие специальными полномочиями по вопросам гражданства).

Под физическими лицами могут выступать граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

3. Содержания. Содержание, как конституционно-правовые отношения гражданства и выступающего как элемент правового состояния гражданства, являются взаимообуславливающие права и обязанности индивида и государства. Данные права и обязанности выражены как основополагающие начала в сфере российского гражданства и исходят из принципов российского гражданства.

Значимым элементом в содержании правового состояния гражданства Российской Федерации является аспект юридической взаимообуславливающей ответственности публичной власти и индивида за реализацию установленных прав и реализации юридических обязанностей между собой.

Институт российского гражданства начал свое формирование с 1917 г. когда перестала существовать монархическая форма правления, и вместе с ней перестал функционировать институт подданства. Весь исторический период развития института российского гражданства, как было сказано выше, мы разделили условно на четыре этапа, на основании критерия конституционных положений о гражданстве: первый этап – период функционирования Конституции СССР 1924 г и РСФСР 1918 г.; второй этап – период Конституции СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г.; третий этап – период Конституции СССР 1977 и РСФСР 1978 г. и четвертый этап – период современной Конституции РФ и международно-правовых актов.

Таким образом, на основе данного параграфа можно сформулировать следующие выводы:

1. Правовое состояние гражданства в России– это юридическая характеристика связи человека с Россией, из которой формируется система взаимообуславливающих прав и обязанностей, установленных Конституцией и иными публичными правовыми актами. Правовое состояние также характеризуется, наличием взаимной ответственности в процессе достижения общих целей, которые ставит государство и общество перед собой, а также для создания наиболее благоприятных условий для жизни и становления каждого индивида в стране. Таким образом, мы солидарны с мнением Н.В. Бутусовой о

том, что правовое состояние гражданства – это форма социального сотрудничества между личностью и государством.

2. Структура правового состояния гражданства состоит из следующих элементов:

-объекта выступающего непосредственно в устойчивой юридической связи индивида с Российской Федерацией, и выражающихся в совокупности их взаимных прав и обязанностей;

- субъектов, которыми являются – физическое лицо и государство (властные органы, обладающие специальными полномочиями по вопросам гражданства).

- содержания, которое выражается в комплексе взаимообуславливающих прав и обязанностей индивида и государства.

3. Последовательное осуществление указанных прав, обязанностей и ответственности Российской Федерации и гражданина – основополагающий фактор преодоления актуальных проблем в области не только гражданства, но и во всех сферах жизнедеятельности человека, государства и общества. Таким образом, правильное юридическое осуществление прав, обязанностей и ответственности между Российской Федерации и гражданином России – гарант обеспечения дальнейшего развития России.

## **2.2 Проблемы защиты граждан за пределами Российской Федерации**

В данном параграфе будет осуществлен анализ проблем защиты граждан за пределами Российской Федерации, в силу высокого уровня общих выездов российских граждан в ближнее и дальнее зарубежье.

Согласно единой межведомственной информационно-статистической системы за 2017 г. российскими гражданами было совершено 41 989 261 поездки за пределы Российской Федерации. За 2018 г. за пределы РФ ее граждане совершили 44 551 092 поездку, что на 6,1% больше чем в предыдущем году [77].

На современном этапе, отношения Российской Федерации с рядом зарубежных стран и международных организаций находятся не неблагоприятном уровне. Также, зачастую политически нестабильные государства, обладающие

туристическим спросом у граждан России, или угроза террористических актов обуславливают осуществление эффективной государственной политики, обеспечивающая безопасность и защиту прав своих граждан за пределами государства.

В прошлом параграфе мы рассматривали правовое состояние гражданства, где обязательным структурным элементом является комплекс взаимообуславливающих прав и обязанностей. Покровительство и защита своих граждан за пределами России является прямой обязанностью государство перед своим гражданином, регламентированной ч.2 ст. 61 Конституции РФ, ст. 7 Федерального закона о гражданстве и рядом положений Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Полномочиями по покровительству и защите обладают дипломатические представительства и консульские учреждения России, которые находятся на территории иностранных государств и с которыми взаимодействуют российские граждане в рамках определенных правоотношений при реализации конкретных юридических фактов.

Также существует ряд подзаконных актов, уже более подробно регламентирующие общественные отношения по поводу защиты российских граждан на территории иностранных государств, например:

- Указ Президента от 02.11.1994 г. «О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности загранучреждений Российской Федерации и российских граждан, находящихся за рубежом» [19]. При наступлении чрезвычайной ситуации Президент РФ распоряжается о начале транспортировки граждан России с территорий страны нахождения или запускает иные процессы, направленные для такой транспортировки. Также в данном акте установлен перечень таких ситуаций;

- Указ Президента от 08.11.2015 г. «Об отдельных мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий» [22].

На сегодняшний день в сфере вопросов по защите российских граждан за рубежом существует ряд актуальных проблем. Например, исходя из анализа

сегодняшней нормативно-правовой базы, касающихся эвакуации либо транспортировки тяжелобольных граждан можно выявить следующую проблему – граждане транспортировка за средства страховых организаций невозможна в силу отсутствия у них страхового полиса международного образца либо случаи с недостаточным количеством средств на страховом счете в ситуациях, когда необходима медицинская транспортировка.

На современном этапе правовой акт, который бы регламентировал отношения по вопросу эвакуации тяжелобольных граждан РФ из иностранных государств, отсутствует. Данные отношения регулируются ст. 14 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», однако данное предписание предусматривает исключительно эвакуацию граждан исходя из наличия страхового полиса. И совершенно отсутствует регламентация по поддержке тяжелобольных российских граждан, не имеющих международного полиса или в случае, когда у лица просто отсутствуют денежные средства для реализации медицинской транспортировки.

Процедура по решению транспортировки тяжелобольных граждан РФ, со времени обращения гражданина до осуществления транспортировки может длиться от двух недель до месяца в силу длительности бюрократических процессов межведомственной работы, ряда органов исполнительной власти. В данном процессе участвуют несколько профильных органов федеральной системы исполнительной власти, и все это отражается на скорости принятия решений.

Данные сроки принятия решения государственными органами в такой ситуации, на наш взгляд являются крайне длительными и существенно влияют на количество и уровень риска тяжелых последствий для здоровья российских граждан, а также обуславливает высокий потенциал наступления смерти в крайних случаях. Данные ситуации нередки, когда в иностранных медицинских учреждениях, где находится тяжелобольной гражданин России, отсутствует возможность оказать ему медицинскую помощь для стабилизации состояния здоровья, в силу того, что у российского гражданина отсутствуют материальные средства для оплаты необходимой медицинской помощи.

Как пример можно привести следующий случай – в ноябре 2015 г. три гражданина Российской Федерации умерли в медицинских учреждениях иностранных государств, потому что не дождались медицинской эвакуации. Данный случай в дальнейшем был оглашен представителями Министерства здравоохранения Российской Федерации, в пояснительной записке проекта постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка организации и осуществления медицинской эвакуации граждан Российской Федерации из-за рубежа» [80].

Таким образом, нами рекомендуется срочное принятие Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка организации и осуществления медицинской эвакуации граждан Российской Федерации из-за рубежа». Согласно предложенным шагам транспортировка тяжелобольных граждан РФ, предлагается осуществлять за средства бюджетных ассигнований, выделяемых Министерству здравоохранения РФ, пропуская этап согласования о транспортировке с Министерством финансов РФ, и соответственно значительно сокращая сроки принятия решений. Стоит отметить, что данный проект был зарегистрирован еще в 2016 г. и находится в разработке уже четвертый год.

Разработке и принятию особых актов требуется по вопросам защиты несовершеннолетних граждан РФ за рубежом. Зачастую происходят межнациональные браки и дети, рожденные в России и являющиеся гражданами РФ, уезжают в определенный период на территорию иностранного государства, страны одного из родителей. Данный вопрос о защите несовершеннолетних граждан РФ за границей не обладает и не содержит какой-либо индивидуализации в законодательной базе России [56, с. 55].

Нами видится острая необходимость использования позитивной дискриминации к этой специфичной социальной группе граждан. Дальнейшее совершенствование правовой базы необходимо направить, на более широкую регламентацию института защиты несовершеннолетних граждан России за рубежом, что соответственно поспособствует обеспечению действительной охраны и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Также существуют сложности в вопросах правового сотрудничества между странами в рамках уголовного преследования и борьбы с преступностью. Так, между Россией и некоторыми странами были подписаны специальные международные договоры о двухсторонней юридической помощи в вопросах рассмотрения уголовных дел. Например, между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки был заключен такой договор, который действует и до сих пор [10].

Разработке и принятию особых актов требуется по вопросам защиты несовершеннолетних граждан РФ за рубежом. Зачастую происходят межнациональные браки и дети, рожденные в России и являющиеся гражданами РФ, уезжают в определенный период на территорию иностранного государства, страны одного из родителей. Данный вопрос о защите несовершеннолетних граждан РФ за границей не обладает и не содержит какой-либо индивидуализации в законодательной базе России

Но Министерство Иностранных Дел Российской Федерации отмечает, что существует угроза арестов граждан России по запросам США в ряде государств, и отсутствие уведомлений со стороны США о таких запросах и даже задержаниях российских граждан, что напрямую доказывает то, что происходит грубое нарушение предписаний такого Договора США [79].

Уполномоченный Министерства Иностранных Дел Российской Федерации по вопросам прав человека, демократии и верховенства права К.К. Долгов отмечает, что такие действия США являются открытым похищением граждан России, носящие ярко выраженный политический окрас [81]. Данные ситуации необходимы в четком урегулировании исключительно посредством переговоров между странами.

На основе данного параграфа можно сформулировать следующие выводы, в форме шагов по преодолению указанных проблем:

1. Рекомендуется срочное принятие Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка организации и осуществления медицинской эвакуации российских граждан из-за границы». Согласно предложенным шагам транспортировка тяжелобольных граждан РФ, предлагается осуществлять за

средства бюджетных ассигнований, выделяемых Министерству здравоохранения РФ, пропуская этап согласования о транспортировке с Министерством финансов РФ, и соответственно значительно сокращая сроки принятия решений.

2. Общей рекомендацией к органам государственной власти всех уровней также будет выступать более глубокое и активное совершенствование современного российского законодательства по защите прав и интересов граждан РФ за границей, и обратить особое внимание на институт защиты прав несовершеннолетних граждан России.

3. Обеспечение финансово-экономической поддержки в виде грантов общественным организациям в иностранных государствах. Диаспорам и иным объединениям оказывать финансовую помощь в области культуры, защиты и развития русского языка, вплоть до финансирования русскоязычных частных школ и центров на географических территориях компактного проживания русскоязычных и граждан России.

Также существуют сложности в вопросах правового сотрудничества между странами в рамках уголовного преследования и борьбы с преступностью. Так, между Россией и некоторыми странами были подписаны специальные международные договоры о двухсторонней юридической помощи в вопросах рассмотрения уголовных дел. Например, между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки был заключен такой договор, который действует и до сих пор.

На федеральном уровне предлагается разработка программ по данным направлениям. На современном этапе уже существуют различные методы по вышеуказанным направлениям, что подтверждает наличие правового состояния гражданства в целом. Дальнейшее совершенствование правовой базы необходимо направить, на более широкую регламентацию института защиты несовершеннолетних граждан России за рубежом, что соответственно поспособствует обеспечению действительной охраны. Помимо этого, существуют сложности в вопросах правового сотрудничества между странами в рамках уголовного преследования и борьбы с преступностью.

## **2.3 Проблемы правового регулирования вопросов двойного гражданства**

Актуальным вопросом института гражданства на сегодняшний день выступает проблема двойного (множественного гражданства). Двойное гражданство – особое специфическое явление, функционирующее практически в каждом государстве.

На современном этапе в эпоху глобализации и всемирной интеграции многие государства разрешают своим гражданам иметь гражданство другого государства. Но не все страны рассматривают двойное гражданство как легальное явление и стараются противодействовать становлению и развитию данного института, заключая специальные международные соглашения, необходимые для борьбы с этим явлением.

В Российской Федерации двойное гражданство установлено на конституционном уровне, в ч. 1 ст. 62 Конституции РФ. Также данные вопросы регламентируются в ст. 6 ФЗ о гражданстве.

Сразу стоит отметить, что под двойным гражданством в России, как правило, подразумеваются гражданство двух стран – России и государства, у которой есть подписанный с Россией международный договор о регулировании вопросов двойного гражданства. На сегодняшний день у России такие договоры только с рядом стран СНГ, действующий договор с Таджикистаном и не ратифицированные договоры с Арменией и Казахстаном.

В первую очередь при рассмотрении проблем двойного гражданства, стоит обратиться к терминологии. Важным моментом выступает то, что конкретизированное определение терминов и дефиниций позволяет более успешно формировать какие-либо доктринальные предложения об изменении современного законодательства, регламентирующего вопросы института гражданства, в том числе и двойного гражданства. Успешные и обоснованные научные предложения, в дальнейшем используемые законодателем обеспечивают создание четкого терминологического единообразия, позволяет преодолеть

актуальные теоретические и практические проблемы, устраняют правовые коллизии и пробелы в нормативно-правовых актах.

Ж.И. Овсепян под множественным гражданством (биополидизм) понимает особое состояние правового статуса личности, которое выражается в наличии у него правоотношений или устойчивой правовой связи с двумя (либо более двух) государствами [59, с. 55].

Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. в ст. 2 регламентирует следующее термин– «множественное гражданство», которое означает наличие у одного и того же лица одновременно гражданства двух или более государств, а отечественное законодательство предусматривает только двойное гражданство, исходя из ФЗ о гражданстве – то есть гражданство исключительно двух государств. То есть, основываясь на терминологии и положений ст. 6 ФЗ о гражданстве можно сказать, что российское законодательство регламентирует только двойное гражданство, юридический статус тройного гражданства ни каким образом не регулируется.

Таким образом, целесообразней, внести изменения в ФЗ о гражданстве в ст. 6 установить определение – «множественное гражданство», в целях недопущения ошибок в процессах толкования широким кругом субъектов, а также для недопущения коллизионных сложностей.

Стоит отметить, что множественное гражданство может создать некоторые юридические ограничения для лиц, имеющих российское гражданство на территории Российской Федерации. Несомненно, что в соответствии с ч. 2 ст. 62 Конституции РФ наличие множественного гражданства не умаляет его прав, свобод и законных интересов, не освобождает его от обязанностей. Однако если иное установлено международным договором либо федеральным законом, то в отношении такого лица может быть сформирован механизм ограничения некоторых его прав и свобод. Так, самым ярким примером могут выступать нормы Федерального Закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [17] (ч.1 ст.16), где установлено, что гражданин не может быть гражданским служащим при наличии у него множественного гражданства.

Данный факт также подтверждается материалами судебной практики, например, решение Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. № ДК16-17, где было рассмотрено дело о досрочном прекращении полномочий судьи, который скрыл наличие у него множественного гражданства. Суд своим решением подчеркнул, что сотрудник судебной системы нарушил п.7, 8ч.1 ст.16 Федерального Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [75]. Двойное гражданство в ряде случаев может создавать определенные правовые сложности с точки зрения предоставления консульской защиты таких лиц, налогообложения и пр. [45, с. 40].

В целях разрешения большого круга проблемных вопросов, связанных с гражданством нескольких государств у одного лица были разработаны и подписаны особые международные соглашения: «Европейская конвенция о сокращении случаев множественности гражданства и о воинской повинности в случаях множественности гражданства» от 1963 г. [3]; «Конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве» от 12 апреля 1930 года [1].

Огромный спектр проблем, например, касательно налоговой сферы, военной области (службы) могут быть разрешены исключительно посредством специальных международных соглашений между двумя государствами. На сегодняшний день существует такая актуальная проблема об ответственности за невыполнение обязанности гражданина РФ о прекращении иностранного гражданства, в связи с приобретением российского гражданства.

Так, в ст. 13 ФЗ о гражданстве установлено, что при приобретении российского гражданства лицо обязано обратиться в органы государственной власти с заявлением об отказе от гражданства, в котором до этого он был гражданином. То есть, самого факта прекращения гражданства другой страны не требуется, а необходим лишь факт такого обращения. Таким образом, на основе существующих проблем правового регулирования двойного гражданства, можно сформулировать следующие выводы:

1. Целесообразней, внести изменения в ФЗ о гражданстве в ст. 6 установить определение – «множественное гражданство», в целях недопущения ошибок в

процессах толкования широким кругом субъектов, а также для недопущения коллизионных сложностей.

2. По поводу проблемы отказа от гражданства иного государства, предлагается изменение в п. «г» ч. 1 ст. 13 ФЗ о гражданстве: «обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства и обязались представить в разумный срок после приобретения гражданства Российской Федерации документ о прекращении гражданства иностранного государства. Отказ от иного гражданства и исполнение обязанности о представлении документа о прекращении иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором или Федеральным законом либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин».

3. Комплексным решением актуальных проблем множественного гражданства будут следующие шаги:

- необходимо отдельно обозначить в национальном законодательстве конкретные основания получения двойного гражданства с государством, с которым у России отсутствует специальный международный договор. Основания предлагаются разрабатывать на базе международной практики в данной сфере, юридические последствия владения двойного гражданства, на основе разнообразных факторов и обстоятельств его приобретения.

- развитие международно-договорной базы: формирование соответствующих рабочих групп, международные консультации по данным проблемам, обмен опытом и становление договорных процессов, которые будут функционировать в целях правовой и разумной регламентации аспектов двойного гражданства.

Данные шаги должны сформировать более эффективную защиту прав человека и гражданина, как на международном, так и на национальном уровне.

### **3 Основания и порядок приобретения и прекращения гражданства российской федерации**

#### **3.1 Приобретение гражданства Российской Федерации: проблемы конституционно-правового закрепления и практической реализации**

Различные вопросы приобретения гражданства и прекращения гражданства устанавливаются в национальном законодательстве определенного государства. В настоящем параграфе будет кратко освещена процедура приобретения гражданства России, а также проанализированы некоторые выявленные нами проблемы конституционно-правовой регламентации и практической реализации этой процедуры. Стоит отметить сразу, что правовые аспекты приобретения либо прекращения российского гражданства устанавливаются ФЗ о гражданстве. Данный нормативный правовой акт регламентирует и систематизирует основополагающие процедурные действия и этапы приобретения и прекращения гражданства.

Рассмотрение юридических оснований и фактической процедуры получения гражданства Российской Федерации обеспечит более точное определение сложностей и проблем, в контексте правовых гарантий реализации человеком правомочия на гражданство в ходе приобретения российского гражданства, и позволит выявить наиболее эффективные шаги их решения и поможет сформулировать пути совершенствования современного российского законодательства по вопросам гражданства.

В соответствии со ст. 11 ФЗ о гражданстве существует четыре законодательно закрепленных оснований и порядков приобретения гражданства Российской Федерации:

-по рождению (филиация);

-прием в гражданство (натурализация). Данное основание в науке подразделяется на прием в общем порядке и прием в упрощенном порядке. Некоторые авторы разделяют эти основания как самостоятельные;

-посредством восстановления в гражданстве (ренатурализация);

- по иным основаниям, установленным ФЗ о гражданстве либо международным договором Российской Федерации.

Например, И.А. Конюхова подразделяет основания приобретения российского гражданства на следующие виды:

-по рождению. Неотъемлемое гражданство, принадлежит человеку по праву рождения, не может быть не назначено. По другому его называют «автоматическое гражданство»;

- в результате приема в гражданство в общем порядке. Данный вид гражданства приобретается когда человек подает заявку на гражданство, ее рассматривают и принимают решения. Основания прописаны в законе и будут рассмотрены ниже;

- в результате приема в гражданство в упрощенном порядке. На такую процедуру получения гражданства могут рассчитывать ограниченная часть населения, установленная законом, о чем более подробно рассмотрим ниже;

- в результате восстановления в гражданстве. Восстановление в гражданстве – это основание приобретения гражданства РФ, лицам, ранее обладавшим российским гражданством. Общие положения и условия реализации данного способа регламентированы в ст. 15 ФЗО гражданстве. Актуальной с точки зрения практической реализации на сегодняшний день выступает способ упрощенного порядка приема в российское гражданство. Это вызвано в первую очередь значительным количеством соотечественников за рубежом, которые при распаде СССР остались на территории других государств. Актуальность данного вопроса заключатся в том, что соотечественники, живущие за рубежом, сталкиваются с рядом проблем, в частности в областях политической, культурной и даже военной;

-через выбор гражданства при изменении Государственной границы РФ (оптация). Наиболее сложная процедура принятия гражданства, может подразумевать отказ от действующего гражданства [51, с. 267].

Для начала кратко охарактеризуем основания, а далее перейдем к актуальным проблемам приобретения гражданства Российской Федерации.

1. По рождению, или по-другому филиация заключается в возникновении правовой связи лица с государством на основании самого рождения субъекта. Данное основание может быть реализовано на базе двух принципов – крови и почвы, как по отдельности, так и взаимообуславливая друг друга, в соответствии со ст. 12 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

2. В общем порядке (натурализация). Данное основание предусматривает возможность получения гражданства РФ в случаях, предусмотренных в ч. 1 ст. 13 ФЗ О гражданстве, это: проживание без перерывов в течении 5 лет в Российской Федерации; соответствие российскому законодательству; иметь легальным источником материальных средств для жизни; отказ от гражданства иных государств; владение русским языком.

3. В упрощенном порядке. Статья 14 ФЗ О гражданстве устанавливает категорию лиц, имеющих право на получение гражданства в упрощенном порядке, условия для получения и иные положения, касающиеся данного способа.

4. Восстановление в гражданстве – это основание приобретения гражданства РФ, лицам, ранее обладавшим российским гражданством. Общие положения и условия реализации данного способа регламентированы в ст. 15 ФЗ О гражданстве.

5. Стоит отметить и основание приобретения в результате изменения Государственной границы РФ (оптация). Этот метод выражается в том, что иностранные граждане, проживающие на территории, граница которой была изменена, могут выбрать гражданство РФ либо иного государства. Известным примером здесь выступает событие 2014 г. когда граждане Крыма и Севастополя могли воспользоваться данным способом.

Актуальной с точки зрения практической реализации на сегодняшний день выступает способ упрощенного порядка приема в российское гражданство. Это

вызвано в первую очередь значительным количеством соотечественников за рубежом, которые при распаде СССР остались на территории других государств. Актуальность данного вопроса заключается в том, что соотечественники, живущие за рубежом, сталкиваются с рядом проблем, в частности в областях политической, культурной и даже военной.

Так, в Латвии на сегодняшний день проживает огромное количество русскоязычных лиц, которые находятся в правовом положении «неграждан», и лишены некоторых основных прав. Известны случаи ситуации с нарушением прав русскоязычных в Туркменистане, а наверное самым известным случаем является ситуация на Украине, где русскоязычные находятся на территории, охваченные военными действиями. Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» в своей преамбуле отмечает, что институт гражданства Российской Федерации соотносится с началом непрерывности российской государственности, а Россия является правопреемником СССР. Таким образом, указанный выше Федеральный закон и ст. 14 ФЗ о гражданстве находятся в тесной связи и обуславливают специальную государственную политику по упрощенному получению российского гражданства отдельным категориям лиц. Также, в ст. 1 ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» установлены четкие характеристики категории лиц, которые могут выступать в качестве соотечественников за рубежом.

Стоит отметить, что абсолютно все государства современного мира в той или иной степени определяют свою государственную политику по отношению к соотечественникам, находящимся на территории иностранных государств. Так, в Израиле [30] и во многих других странах существуют специальные законы о возвращении своих соотечественников на родину.

Например, в Республике Словения защита и поддержка словенских общин, проживающим на территории других государств выступает конституционным положением. Также Конституция Словении в ст. 5 устанавливает особый правовой статус словенцам без словенского гражданства [29], которые по объему превышают права и свободы неграждан Словении иных национальностей.

Также, Основной Закон Федеративной (Конституции) Республики Германии в ст. 116 устанавливает аналогичное право о гражданство всех лиц немецкого происхождения [31].

На наш взгляд, Российской Федерации было бы целесообразней внести в Конституцию изменения о защите и поддержке соотечественников за рубежом.

На основе этого внести на основании этого соответствующие изменения в ФЗ о гражданстве, где единственным условием приобретения гражданства выступало бы их уважение к правопорядку и законам Российской Федерации и соответственное поведение по исполнению российских законов.

Перейдем к анализу выявленных нами проблем в вопросах приобретения российского гражданства.

Так, в законодательстве, в п. «в» ч. 1 ст. 13 ФЗ о гражданстве не установлено определение законного источника средств к существованию.

Нами видится солидарная позиция с Е.В. Михайловой, о том, что под источником средств к существованию выступает любой легальный доход, на уровне не ниже прожиточного минимума, установленного Правительством Российской Федерации [57, с. 44].

Таким образом, нами предлагается установить следующие изменения в п. «в» ч. 1 ст. 13 ФЗ о гражданстве: «имеют законный источник средств к существованию соответствующий порогу прожиточного минимума, предусмотренного Правительством РФ».

Основания и процедура наличия у человека значимых достижений в области науки, культуры, спорта, технических дисциплин, или наличие востребованной для страны профессии либо определенной квалификации, не предусмотрены в ФЗ о гражданстве.

Интересным в данном вопросе выглядит юридическое оформление данных отношений в законодательстве Республики Македонии. Правительство Республики Македонии законодательно закрепила определенные критерии для установления такого интереса со стороны государства. Так, критериями выступают – международное признание результатов научных разработок лица; создание либо открытие лицом инновационного изобретения, которое играет

значительную роль в научной либо иных важных сферах жизнедеятельности государства и общества [27].

Таким образом, нами предлагается внести изменения в п. «а» ч. 2 ст. 13 ФЗ о гражданстве следующим образом: «наличие научного, технического, культурного, экономического, спортивного либо иного интереса к лицу со стороны Российской Федерации». Данная редакция выступает более конкретизированной и однозначной, поскольку закрепляет определенную цель России принять в гражданство лиц, которые представляют интерес в указанных сферах, либо иного значимого интереса в других областях жизнедеятельности, представляющую важность для интересов Российской Федерации. Также целесообразно будет добавить и следующее положение в указанный пункт: «Основания и процедура установления наличия интереса регламентируются положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации». Основания и процедура установления наличия интереса в научной, технической, культурной, экономической, спортивной сфере либо иного интереса к лицу со стороны РФ стоит разрабатывать посредством специальных комиссий, куда будут входить ученые и специалисты в данных областях и установить их в Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства.

Актуальной проблемой, по мнению В.Л. Бабуриной выступает процесс доказывания обладания легальным источником материальных средств для жизни в Российской Федерации посредством предоставления документа (справки) о наличии вклада в кредитной организации. При этом необходимо указать счет лицами, имеющим гражданство иного государства или лицами, не имеющим гражданство, которые хотят получить гражданство России и не обладающим легальным заработком в России [40, с. 132].

Субъект должен подтвердить не только наличие легального источника средств, но и доходов от него согласно регламентированной процедуре рассмотрения вопросов гражданства. В случае, когда документ о вкладе в банке, может выступать как форма легального дохода лица, то доход— это финансовые средства (денежные средства), которые содержатся на вкладе в кредитных организациях. И здесь возникает проблема того, что невозможно определить

законность данных финансовых средств непосредственно у иностранных граждан или лиц без гражданства, которые не имеют официального места работы в России.

То есть, учитывать документ(справку) о наличии счета в кредитной организации как доказательство того, что лицо обладает источником существования, в данном случае невозможно.

Так, Вахитовским районным судом г. Казани было принято решение об удовлетворении исковых требований ФИО о признании решения Министерства внутренних дел по Республики Татарстан об отклонении заявления о приеме в гражданство Российской Федерации незаконным к МВД. ФИО при подаче заявления указал, что получила доход от вклада в банке в сумме 800000 рублей. Судом было установлено, что сам вклад в банке не может выступать доходом, в отличии от процентов начисляемых банком на этот вклад [76]. Анализирую это дело также важным будет отметить, что судом иск был удовлетворен и это показывает, что соответствующие органы публичной власти не имеют права отказать в приеме данных документов на приобретение гражданства, когда лицо предоставляет документ о вкладе в банке как подтверждения легального источника средств.

Эта практическая проблема образуется на отсутствие ясности в правовом регулировании. Для преодоления данной проблемы нами предлагается внести изменения в п. 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства в перечень документов, подтверждающих наличие легального источника средств, редакцию «справка о вкладе в банке» изменить на следующую формулировку: «справка о вкладе в банке с указанием начисленных процентов по вкладу».

Таким образом, на основе анализа проблем приобретения российского гражданства иностранными лицами и лицами, без гражданства, можно сформулировать следующие выводы:

1. Нами предлагается установить следующие изменения в в п. «в» ч. 1 ст. 13 ФЗ о гражданстве: «имеют законный источник средств к существованию на уровне не ниже прожиточного минимума, установленного Правительством Российской Федерации».

2. Нами предлагается внести изменения в п. «а» ч. 2 ст. 13 ФЗ о гражданстве следующим образом: «наличие научного, технического, культурного, экономического, спортивного либо иного интереса к лицу со стороны Российской Федерации».

Также целесообразно будет добавить и следующее положение в указанный пункт: «Основания и процедура установления наличия интереса регламентируются положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации». Основания и процедура установления наличия интереса в научной, технической, культурной, экономической, спортивной сфере либо иного интереса к лицу со стороны РФ стоит разрабатывать посредством специальных комиссий, куда будут входить ученые и специалисты в данных областях и установить их в Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства.

3. Нами предлагается внести изменения в п. 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства в перечень документов, подтверждающих наличие легального источника средств, редакцию «справка о вкладе в банке» изменить на следующую формулировку: «справка о вкладе в банке с указанием начисленных процентов по вкладу».

Рассмотрение юридических оснований и фактической процедуры получения гражданства Российской Федерации обеспечит более точное определение сложностей и проблем, в контексте правовых гарантий реализации человеком правомочия на гражданство в ходе приобретения российского гражданства, и позволит выявить наиболее эффективные шаги их решения и поможет сформулировать пути совершенствования современного российского законодательства

### **3.2 Прекращение гражданства Российской Федерации: проблемы конституционно-правового регулирования**

Фактически во всех отечественных научных и учебных трудах, которые касаются вопросов института гражданства, уделяется место для рассмотрения и

анализа некоторых проблем правового регулирования и порядка прекращения российского гражданства. На сегодняшний день прекращение гражданства Российской Федерации, на наш взгляд не имеет широкого распространения, но, так или иначе, этот конкретный вопрос должен быть рассмотрен в силу того, что прекращение гражданства в России это определенное правоотношение, реализация которого гарантирует конституционное право личности на изменение гражданства.

Термин «прекращение гражданства» не имеет единообразного понимания в научных кругах, и определяется отечественными исследователями по-разному.

Так, С.А. Авакьян отмечает, что прекращение гражданства – это особый процесс, который выражается в изменении статуса индивида, и на основе которого теряется его устойчивая правовая связь с государством [39, с. 560].

По мнению И.С. Дальдиновой под прекращением российского гражданства выступает потеря юридической связи физического лица с государством – Российской Федерацией, которое выражается в комплексе их взаимообуславливающих прав, обязанностей и юридической ответственности [48, с. 12].

Прекращение гражданства Российской Федерации может произойти исключительно, исходя из двухстороннего согласия – во-первых, необходимо желание и согласие субъекта-гражданина, который желает прекратить устойчивую правовую связь с государством – Российской Федерацией. Во-вторых, необходимо одобрение и согласие России, как государства, об исключении физического лица-заявителя из гражданства, при отсутствии правовых предписаний, при наличии которых невозможно провести процедуру прекращения гражданства Российской Федерации. Основываясь на ФЗ о гражданстве, существует два пути прекращения российского гражданства (ст.18):

1) В результате выхода из российского гражданства (экспатриация);

Выход из гражданства РФ предполагает прекращение устойчивой правовой связи с государством по своему добровольному усмотрению, со стороны физического лица-гражданина. Это самый распространенный способ прекращения российского гражданства. Статья 19 ФЗ о гражданстве регулирует

общие начала процедуры выхода из гражданства. Положения ст. 19 устанавливают способы выхода из гражданства – это выход из гражданства по общему порядку и упрощенному порядку, а конкретные предписания, касательно вышеуказанных способов регламентированы в ст. 35 ФЗ о гражданстве.

Утрата российского гражданства путем выхода из гражданства также подкреплена позицией Конституционного Суда Российской Федерации, так в его постановлении от 16 мая 1996 г. по делу о проверке конституционности п.«г»ст. 18 ФЗ о гражданстве. Суть данной позиции Конституционного Суда РФ состоит в том, что прекращение гражданства Российской Федерации возможно, исключительно из добровольного желания и волеизъявления физического лица-гражданина. Гражданин по собственному желанию подает заявление, решение по которому принимает непосредственно Президент РФ. То есть факт того, что российский гражданин приобрел гражданство иностранного государства, не может быть основанием прекращения у индивида российского гражданства.

Порядок, перечень документов и т.п. для реализации выхода из гражданства, закреплены в Приказе ФМС от 19 марта 2008 г. «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации» [26].

Также стоит отметить, что ст. 20 ФЗ о гражданстве устанавливает юридические основания отказа в выходе из российского гражданства.

2) По иным основаниям, установленным ФЗ о гражданстве или международным договором Российской Федерации.

Под иными основаниями понимается, установленная в ст. 21 процедура оптации – выбора гражданства другого государства при изменении государственной границы РФ.

Так, проблемой на наш взгляд выступает, недостаток ясности в ст. 20 в части, где устанавливается, что выход из гражданства Российской Федерации не может быть осуществлен, если лицо имеет не исполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом.

Согласно, уже утратившему силу Положению от 1992 г. субъект, который хочет прекратить гражданство РФ в стране, с которым у России отсутствует международный договор об обеспечении правовой помощи, обязан был представить документы, подтверждающие об отсутствии невыполненных обязательств перед физическими и юридическими лицами в Российской Федерации. На сегодняшний день данную процедуру не нужно осуществлять для выхода из гражданства России.

Например, закон о гражданстве Республики Македония [28] устанавливает, что осуществление своих обязательств перед физическими и юридическими лицами, в частности, вытекающие из брачно-семейных обязательств, выступают принципиальными требованиями для выхода из гражданства.

Также, согласно предписаниям в ч. 4 ст. 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», возможность лица выехать за пределы России ограничиваются, если данное лицо исполняет своих обязанностей, которые наложены на него в судебном порядке.

Нами предлагается внести изменения в ст. 20 Федерального закона о гражданстве путем введения нового пункта «г», где будет установлено следующее основание отказа на выход из гражданства Российской Федерации: «обладает невыполненным обязательством перед физическими и юридическими лицами, установленное по решению суда». Данное предписание закреплено в законодательстве о гражданстве многих зарубежных государств.

Основанием отказа в выходе из российского гражданства может быть привлечение лица-заявителя в статус обвиняемого в рамках уголовного процесса либо лицо-заявитель признан судом виновным и обязан исполнить судебный приговор. Данное предписание нам видится вполне логичным и четким.

Статья 21 ФЗ о гражданстве предусматривает процесс оптации, о котором мы уже упоминали ранее, таким образом, в случае изменения принадлежности территории может наступить механизм изменения гражданства, его приобретение либо прекращение.

Лица, которые живут на такой территории по добровольному волеизъявлению, и на протяжении определенного срока могут прекратить свое гражданство. Самым ярким примером такого механизма стало присоединение Автономной Республики Крым, бывшего в составе Украины, к России. В этом случае украинские граждане согласно подписанному соглашению между Республикой Крым и Российской Федерацией могли в течении месяца определиться со своим гражданством [11].

Согласно п. «в» ст. 20 ФЗ о гражданстве, в целях выхода из гражданства РФ лицу необходимо обладать гражданством другого государства либо гарантией его получения.

Целесообразность данного предписания подтверждается и Конституционным Судом РФ в своем решении, где установлено, что российским гражданам гарантировано в связи с общепризнанными началами, положениями международного права и Конституции РФ полноценное правомочие на изменение гражданства, а не на отказ от гражданства [74].

Пункт 24 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства регламентирует исполнение данного требования путем предоставления подтверждения документом от уполномоченного на это органа государственной власти зарубежного государства о наличии у заявителя гражданства другого государства или подтверждение правомочия предоставить ему гражданство, в случае, когда он осуществит выход из российского гражданства.

То есть, основываясь на буквальном (грамматическом) толковании правового предписания, в ФЗ о гражданстве для выхода нужно обладать гарантией получения гражданства другого на начальных этапах процесса выхода из гражданства России, а по Положению о порядке рассмотрения вопросов гражданства нужен факт подтверждения о возможности предоставления гражданства иностранного государства.

Можно сформулировать, что предписание подзаконного акта, а именно п. 24 Положения противоречит п. «в» ст. 20 ФЗ о гражданстве. В целях более ясного понимания правового предписания о выходе из российского гражданства нами предлагается, внесение поправок в Положение о порядке рассмотрения вопросов

гражданства, в целях соответствия с федеральным законом и в целях обеспечения гражданина гарантией, что при реализации выхода из гражданства он не остался, в конце концов, лицом без гражданства.

На наш взгляд, Российской Федерации было бы целесообразней внести в Конституцию изменения о защите и поддержке соотечественников за рубежом.

На основе этого внести на основании этого соответствующие изменения в ФЗ о гражданстве, где единственным условием приобретения гражданства выступало бы их уважение к правопорядку и законам Российской Федерации и соответственное поведение по исполнению российских законов.

Перейдем к выводам по выявленным нами проблем в вопросах приобретения российского гражданства.

Таким образом, на основе анализа данного параграфа можно сформулировать следующие выводы:

1. Нами предлагается внести изменения в ст. 20 Федерального закона о гражданстве путем введения нового пункта «г», где будет установлено следующее основание отказа на выход из гражданства Российской Федерации: «обладает невыполненным обязательством перед физическими и юридическими лицами, установленное по решению суда». Данное предписание закреплено в законодательстве о гражданстве многих зарубежных государств.

2. В целях более ясного понимания правового предписания о выходе из российского гражданства нами предлагается, внесение поправок в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства, в целях соответствия с федеральным законом и в целях обеспечения гражданина гарантией, что при реализации выхода из гражданства он не остался, в конце концов, лицом без гражданства.

## Заключение

Гражданство выступает сложным и многоаспектным явлением, которое может характеризоваться в зависимости от подхода к его пониманию. Гражданство может рассматриваться как конституционно-правовой институт, характеристикой принадлежности лица к государству, субъективным правом, правоотношением или устойчивой юридической связью между человеком и государством. Данные позиции могут быть использованы в качестве понимания гражданства как отдельно, так и в комплексе.

Нам представляется, что наиболее целесообразным будет подход, когда гражданство рассматривается, в первую очередь как, конституционно-правовой институт, а во-вторых, как правовое состояние индивида, его субъективное право и основа конституционно-правового статуса личности.

В вопросе по определению наиболее общепризнанного понимания стоит проводить разработки сравнительным методом, где необходимо составление теоретического соотношения существующих на сегодняшний день фундаментальных концепций понимания гражданства друг с другом, а также с определением гражданства, установленном в актуальном законодательстве.

Гражданство как правовое состояние выражается непосредственно в правовой связи личности и государства, которая в свою очередь заключается в специфическом характере взаимосвязанных и взаимообуславливающих прав и обязанностях между личностью и государством. Связь между индивидом и государством уникальна, так как заключается в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Правовое состояние гражданства в Российской Федерации – это политико-юридическая связь физического лица государством –Российская Федерация, исходя из которой, формируется строго упорядоченная система взаимных прав и обязанностей, установленных Конституцией и иными нормативными правовыми актами. Правовое состояние также характеризуется, наличием взаимной ответственности в процессе достижения общих целей, стоящих перед обществом, и в целях формирования максимально благоприятных условий для свободного,

всестороннего развития личности. Резюмируя можно сказать, что правовое состояние гражданства – это форма социального сотрудничества между личностью и государством.

Структура правового состояния гражданства состоит из объекта (устойчивая юридическая связь индивида с Российской Федерацией), субъектов (физическое лицо и государство), содержания, которое выражается в комплексе взаимообуславливающих прав и обязанностей индивида и государства. Последовательное осуществление прав, обязанностей и ответственности Российской Федерации и гражданина – основополагающий фактор преодоления актуальных проблем, и гарант обеспечения дальнейшего развития России.

Вопросы правового состояния гражданства Российской Федерации на данный момент малоизученные в науке конституционного права. В настоящем исследовании нами были определены и сформулированы основные положения данного явления, однако нами рекомендуются дальнейшие теоретические разработки в данном направлении.

Колоссальная роль в конституционно-правовом регулировании вопросов гражданства, на наш взгляд, играют международные правовые акты, которые являются и в дальнейшем должны выступать фундаментом для различных аспектов реализации института гражданства, в целях поддержания правовых и демократических стандартов. Национальные законодательства различных стран, в том числе и Российской Федерации должны базироваться и исходить из начал положений международных документов. Так, очень важным было бы, по нашему мнению, ратификация Европейской конвенции о гражданстве, в целях более эффективного правового регулирования разнообразных сторон гражданства, дальнейшей гуманизации отечественного законодательства, повышения качества правовой базы в данной сфере.

В настоящем диссертационном исследовании, нами были выявлены и проанализированы некоторые актуальные проблемы института российского гражданства.

Особенности и специфика защиты российских граждан за пределами Российской Федерации заключается в динамичном, не одноразовом характере, что

подтверждает устойчивую правовую связь индивида и Российской Федерации. На основе анализа проблем защиты и покровительства российских граждан за пределами государства, нами предлагаются следующие шаги:

- срочное принятие постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка организации и осуществления медицинской эвакуации граждан Российской Федерации из-за рубежа», которое находится в разработке уже четвертый год.

- более глубокое и активное совершенствование современного российского законодательства по защите прав и интересов российских граждан за пределами России, и обратить особое внимание на институт защиты прав несовершеннолетних граждан России. Обеспечение финансово-экономической поддержки в виде грантов общественным организациям в иностранных государствах. Создание и реализация специальных государственных программ по различным направлениям в сфере защиты российских граждан за рубежом.

Анализ проблем двойного гражданства, позволяет говорить о недостаточно высоком уровне правового регулирования этого вопроса, таким образом, на основе выявленных нами проблем правового регулирования двойного гражданства, нами предлагается:

- изменить в ФЗ о гражданстве термин «двойное гражданство», в частности в ст. 6 закрепить термин «множественное гражданство», в целях преодоления неточностей в процессе толкования, а также для профилактики коллизионных проблем;

Существует наличие ряда проблем и в вопросах приобретения гражданства, в случае, если непосредственно основания приобретения не вызывают у нас вопросов, то условия приобретения по ряду законодательно закрепленных оснований, обуславливает наши следующие предложения:

- внесение изменений в п. «в» ч. 1 ст. 13 ФЗ о гражданстве: «обладают законным источником средств к существованию на уровне не ниже прожиточного минимума, предусмотренного Правительством Российской Федерации»;

- изложение п. «а» ч. 2 ст. 13 ФЗ о гражданстве следующим образом: «наличие научного, технического, культурного, экономического, спортивного либо иного интереса к лицу со стороны Российской Федерации».

В вопросе рассмотрения процедуры и отличительных особенностей прекращения российского гражданства, нами были разработаны следующие предложения:

- внести изменения в ст. 20 ФЗ о гражданстве путем введения нового пункта «г», где будет установлено следующее основание отказа на выход из гражданства

Российской Федерации: «обладает невыполненным обязательством перед физическими и юридическими лицами, установленное по решению суда». Данное предписание закреплено в законодательстве о гражданстве многих зарубежных государств.

- в целях более ясного понимания правового предписания о выходе из российского гражданства нами предлагается, внесение поправок в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства, в целях соответствия с федеральным законом и в целях обеспечения гражданина гарантией, что при реализации выхода из гражданства он не остался, в конце концов, лицом без гражданства.

## Список используемой литературы и используемых источников

### 1. Правовые акты

1. Конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве. Заключена в Гааге 12.04.1930 г. // Действующее международное право. – 1996. – Т. 1. – С. 223-230.

2. Всеобщая декларация прав человека. Принята Резолюцией Генеральной Ассамблеей ООН № 217 (III) от 10.12.1948 г. // Российская газета. – 1995. – 5 апреля.

3. Конвенция о сокращении случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства. Принята Советом Европы ETS № 043 от 06.05.1963 г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – <http://docs.cntd.ru/documeNct/901909536> (дата обращения: 10.06.2019).

4. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966 г. // Ведомости ВС СССР. – 1976. – № 17. – Ст.291.

5. Конвенция о правах ребенка. Принят Генеральной Ассамблеей ООН от 20.11.1989 г. // Сборник международных договоров СССР. – Выпуск XLVI. – 1993.

6. Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства. Заключен Российской Федерацией и Республикой Таджикистан от 07.09.1995 г. // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 7. – Ст.495.

7. Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации. Заключен Российской Федерацией и Республикой Армения от 29.08.1997 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 8. – Ст.747.

8. Европейская конвенция о гражданстве. Принят Советом Европы ETS №166 от 06.11.1997 г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – <http://docs.cntd.ru/documeNst/901799763> (дата обращения: 10.06.2019).

9. Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства. Заключено Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией от 26.02.1999 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 39. Ст. 3643.

10. Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам. Заключен Российской Федерацией и Соединенными Штатами от 17.06.1999 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 47. – Ст. 4635.

11. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. Заключен Российской Федерацией и Республикой Крым от 18 марта 2014 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1570.

12. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием от 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ: от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ)// Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

13. Федеральный закон Российской Федерации от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 16.07.2016) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

14. Федеральный закон Российской Федерации от 02.05.1999 г. № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 22. – Ст. 2670.

15. Федеральный закон Российской Федерации от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 22. – Ст. 2031.
16. Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 31.07.2016) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.
17. Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
18. Федеральный закон Российской Федерации от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3285.
19. Указ Президента Российской Федерации от 02.11.1994 г. № 2058 «О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности загранучреждений Российской Федерации и российских граждан, находящихся за рубежом» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 28. – Ст. 2971.
20. Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 1325 (ред. от 04.08.2016) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4571.
21. Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2002 № 1318 (ред. от 25.07.2014) «Об утверждении Положения о комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4570.
22. Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2015 г. «Об отдельных мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 45. – Ст. 6241.

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.08.1998 г. № 1003 (ред. от 18.03.2016) «Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, иммигрантов и реэмигрантов к государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 35. – Ст. 4407.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.05.2010 г. № 370 «Об утверждении Положения о предоставлении помощи в возвращении в Российскую Федерацию гражданам Российской Федерации, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 23. – Ст. 2832.

25. Приказ Министерства Иностранных Дел Российской Федерации от 10.07.2012 № 11432 «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // Российской Федерации. – 2012. – 29 августа.

26. Приказ Федеральной миграционной службы от 19.03.2008 г. № 64 (ред. от 29.04.2010) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. – 2008. – 16 апреля.

27. Указ о порядке определения критериев принадлежности к специальным научным, экологическим, культурным, спортивным или иным видам деятельности по приобретению гражданства Республики Македония. Принят Законодательным Собранием Республики Северная Македония от 08.02.2005 г. – <http://www.refworld.org/docid/44b26cca4.html> (дата обращения: 15.06.2019).

28. Закон о гражданстве Республики Северная Македония. Принят Законодательным Собранием Республики Северная Македония от 07.07.2004 г. – [www.pravo.org.mk](http://www.pravo.org.mk) (дата обращения: 15.06.2019).

29. Конституция Республики Словения. Принята и ратифицирована Национальным собранием на сессиях Ассамблеи от 23.12.1991 г. – <https://www.urad.gov.si/list.si> (дата обращения: 15.06.2019).

30. Закон о возвращении. Принят Кнессетом от 05.07.1950 г. – <https://maiknesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawPrimary.aspx?t=laws&st=laws&lawitemid=2000587> (дата обращения: 15.06.2019)

31. Основной закон Федеративной Республики Германии. Принят Парламентским Советом от 08.05.1949 г. – <https://www.bundesrat.de/parlament/aufgabe/rechtsgrundlage/grundgesetz> (дата обращения: 15.06.2019)

32. Соборное уложение 1649 года. / Под ред. М.Н.Тихомирова, П.П.Епифанова. - М.: Изд-во Московского университета, 1961. – 175 с.

33. Закон СССР от 19 авг. 1938 г. (утратил силу) «О гражданстве СССР» // Ведомости ВС СССР. – 1938. – № 11.

34. Закон СССР от 01.12.1978 г. № 8497-IX «О гражданстве СССР» (утратил силу) // Ведомости ВС СССР. – 1978. – № 49. – Ст. 816.

35. Декрет СНК РСФСР от 22.08.1921 г. «О принятии иностранцев в Российское гражданство» (утратил силу) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

36. Постановление ЦИК СССР от 29.10.1924 г. «Положение о союзном гражданстве» (утратил силу) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

37. Декрет ВЦИК от 01.02.1926 г. «О принятии в гражданство Союза ССР иностранцев» (утратил силу) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

## 2. Специальная литература

38. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. М., 2009. 576 с.

39. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х т. Т. 1: учебное пособие. М., 2010. 864 с.

40. Бабурина В.Л. Гражданство Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. 228 с.

41. Бутусова Н.В. Государственно-правовые отношения между Советским государством и личностью. Воронеж, 1986. 173 с.
42. Советское государственное право: учебное пособие. Воронеж, 1991. С. 10-22.
43. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2015. 304 с.
44. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. М., 1997. 304 с.
45. Волох В.А., Воронина Н.А. К вопросу о двойном гражданстве // Право и политика. 2018. № 1. С.39-47
46. Гайдуков Д. А. Гражданство. М., 1940. 56 с.
47. Галушкин А.А. Правовые и организационные основы противодействия незаконной миграции и приобретению гражданства Российской Федерации, других государств-участников Содружества независимых государств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 28 с.
48. Дальдинова И.С. Конституционно-правовое регулирование приобретения и прекращения гражданства в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. 23 с.
49. Кишкин С.С. Советское гражданство: монография. М., 1925. 97 с.
50. Козлова Е.И., Кутафин, О.Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016. 592 с.
51. Конюхова И. А. Конституционное право: учебник и практикум. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2017. 536 с.
52. Лепешкин А.И. Правовое положение советских граждан. М., 1966. 56 с.
53. Матузов Н.И. Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. 1976. № 3. С. 23-33.
54. Мезенцева А.Б. Институт гражданства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 28 с.

55. Мещеряков А.В. Гражданство РФ: возникновение, понятие, особенности структуры, приобретение и прекращение, нормативные акты: монография. – Ставрополь, 2013. 336 с.
56. Михайленко И.А., Теплякова О.А. Конституционно-правовые механизмы защиты прав несовершеннолетних граждан Российской Федерации, воспитываемых за рубежом // Вестник гуманитарного университета. 2016. №3(14). С.52-56.
57. Михайлова Е.В. Право на гражданство в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты: дис....канд.юрид.наук. М., 2008. 203 с.
58. Николаев В.Б. Подданство Российской империи: его установление и прекращение: историко-правовой анализ: автореф. дис... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2008. 28 с.
59. Овсепян Ж.И. Гражданство в России (общетеоретическое, историческое и конституционно-правовое исследование): монография. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮФУ, 2008. 320 с.
60. Овсепян Ж.И. К вопросу о государственной концепции гражданства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 2-8.
61. Основин В.С. Советские государственно-правовые нормы и отношения: автореф. дис. ... доктор. юрид. наук. Л., 1965. 40 с.
62. Полянский В.В. Советское гражданство: политико-правовые проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979. 26 с.
63. Понизова Е.В. Возникновение и развитие института гражданства в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 27 с.
64. Самарцева Н. Т. Население в международном праве: лекция. М., 1955. 68 с.
65. Советское государственное право: учебное пособие. Воронеж, 1991. 212 с.
66. Фарбер И. Е. Советское государственное право. Саратов, 1979. 323 с.
67. Chkhikvadze V. M. Soviet state and personality. М., 1978. 104 p.
68. Shchetinin B. V. Problems of the theory of Soviet state law. Moscow, 1974. 200 p.

69. Shevtsov V. S. citizenship in the Soviet Union state. Moscow, 1969. 167 p.
70. Shevtsov V. S. Soviet state and personality. Moscow, 1978. 160 p.
71. Ebzeev B. S. Constitutional law of Russia: textbook for University students. ed S. ebzeeva, A. S. Prudnikov. 5th ed., reprint. and additional M., 2012. 671 p.

### 3. Материалы юридической практики

72. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.05.1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А.Б. Смирнова» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 21. – Ст. 2579.

73. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21.04.2005 № 118-О «По жалобе гражданки Даминовой Светланы Рашидовны на нарушение ее конституционных прав пунктом «а» части первой статьи 12 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 22. – Ст. 2196.

74. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 г. № 1239-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Годова Юрия Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом «в» статьи 20 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

75. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 18.04.2016 г. № ДК16-17 «Об отказе в удовлетворении жалобы Огурцова Н.А. об отмене решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации от 18.02.2016 г. о досрочном прекращении полномочий судьи арбитражного апелляционного суда». – <https://dogovor-urist.ru> (дата обращения: 15.06.2019).

76. Решение Вахитовского районного суда г. Казани по делу № № 2А-12027/2017 от 22.12.2017. – <http://sudact.ru/regular/doc/puIZW9cGmb1K/> (дата обращения: 14.06.2019).

#### 4. Электронный ресурс

77. Данные пограничной службы ФСБ РФ – выезд граждан РФ 2017-18 гг. Сайт ЕМИСС «Государственная статистика». – <https://fedstat.ru/> (дата обращения: 05.06.2019).

78. Кабанов А.А., Чижов С.В. О структуре и содержании правоотношения // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 3. – С. 19-29. Киберленинка. – <https://cyberleninka.ru/article/n/o-strukture-i-soderzhanii-pravootnosheniya> (дата обращения: 17.06.2019).

79. Предупреждение для граждан России, выезжающих за границу, в связи с угрозой преследования со стороны США от 25.12.2019 г. Официальный сайт Министерства иностранных дел России. – [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNoNk](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNoNk) (дата обращения: 07.06.2019).

80. Проект Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка организации и осуществления медицинской эвакуации граждан Российской Федерации из-за рубежа». Официальный сайт Федерального портала проектов нормативных правовых актов – <http://regulation.gov.ru/projects#npa=45569> (дата обращения: 28.05.2019)

81. Интервью Уполномоченного МИД России по вопросам прав человека, демократии и верховенства права К.К. Долгова агентству «Россия сегодня» от 03.09.2014 г. Официальный сайт Министерства иностранных дел России.. – [http://www.mid.ru/web/guest/foreign\\_policy/humanitarian\\_cooperation/-/asset\\_publisher/acpY620dyC5B/coNoteNot/id/672225](http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/humanitarian_cooperation/-/asset_publisher/acpY620dyC5B/coNoteNot/id/672225) (дата обращения: 07.06.2019)