

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)

на тему «Институт гражданства РФ: особенности становления, правовое регулирование»

Обучающийся

Н.С. Макарова

(Инициалы, Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

канд. экон. наук, В.Ю. Моисеева

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Гражданство как институт конституционного права Российской Федерации.....	6
1.1 Краткая история развития института гражданства в России	9
1.2 Понятие, сущность, принципы и содержание института гражданства Российской Федерации	14
1.3 Правовые основы гражданства Российской Федерации	25
Глава 2 Организационно-правовые основы гражданства РФ.....	32
2.1 Основания приобретения и прекращения гражданства РФ.....	32
2.2 Органы и должностные лица, занимающиеся вопросами гражданства Российской Федерации. Порядок получения гражданства РФ	46
Глава 3 Актуальные проблемы функционирования института гражданства Российской Федерации и пути их решения.....	56
Заключение	68
Список используемых источников.....	73

Введение

В данной работе проведено исследование основополагающих принципов конституционно-правового института гражданства как неотъемлемого атрибута любого суверенного государства. В ходе изучения этой темы рассмотрены ключевые понятия, затрагивающие права и обязанности граждан, юрисдикцию органов власти, нормы национального законодательства, а также положения, регулирующие отношения между гражданином и государством.

Институт гражданства со времен феодализма, когда правители имели собственных подданных, претерпел существенные изменения и давно приобрел международно-правовое значение. Благодаря глобализации общественных отношений он продолжает динамично развиваться и шагает в ногу с современным миром. Из года в год появляются новые союзы, заключаются международные договоры, границы становятся менее непреодолимыми. Мировое сообщество активно взаимодействует в единой экономической зоне, где тесно переплетаются политические, социальные и культурные связи.

Примером может служить Евросоюз, в котором государства-члены создали свободное и безопасное пространство для граждан, проживающих на их территории. Здесь царит конкурентноспособная рыночная экономика, социальное равноправие, действует единая валюта, а границы между странами носят условный характер. В рамках Шенгенского соглашения передвижение резидентов ЕС носит упрощенный характер – люди могут жить в одном государстве, а работать в другом. По этой причине многие хотят перебраться за границу и оформить двойное гражданство, надеясь получить комфортную жизнь и беззаботную старость. Однако подобные привилегии для участников интеграции имеют некоторые недостатки, в том числе в сфере отношений индивидуума с государством. Также растет недовольство коренных жителей Западной Европы из-за увеличивающихся объемов незаконной иммиграции.

На протяжении десятилетий не прекращаются споры о том, что необходимо подразумевать под понятием гражданство. Данный термин

характерен для демократических режимов и используется в странах с республиканской формой правления (для монархий – «подданство»). Он означает устойчивую политико-правовую связь лица с государством. Этим правом человек наделяется по рождению. Каждый гражданин является полноценным членом общества, имеет конституционные права, свободы и обязанности в силу принадлежности к конкретному государству. Большинство людей не меняют гражданство на протяжении жизни.

Это понятие следует рассматривать как сложную категорию, которая играет большую юридическую и социальную роль. Правовой статус личности и юрисдикция государства неразрывно связаны между собой. Институт гражданства регламентируется законом и конституцией, а также является сферой внутренней компетенции государства, которое выступает в роли покровителя для собственных граждан и обеспечивает им защиту как внутри страны, так и за ее пределами.

Задача государства – контролировать соблюдение интересов, прав и свобод человека и одновременно исполнять собственные функции согласно установленным нормативно-правовым актам. Проверку относительно наличия либо отсутствия гражданства проводят дипломатические представители или консульские учреждения, обладающие соответствующими полномочиями.

Данная тема была широко освещена в 2002 году, когда в РФ приняли федеральный закон №32, в котором содержатся основные принципы, порядок приобретения/прекращения гражданства. Этот юридический документ имеет огромное значение для жителей России и людей из соседних стран. В нем дается характеристика таким понятиям, как двойное гражданство, вид на жительство, удостоверение личности, а также рассматриваются вопросы предоставления защиты и покровительства, политического убежища, усыновления/удочерения.

С учетом эволюции правового государственного строя и глобальных трансформаций, которые переживает современное общество, проблемам идентичности уделяют больше внимания. К примеру, согласно исследованиям

О.В. Виноградова, А.Г. Гаджихмедовой, Е.Н. Изотовой во многих европейских странах власти поддерживают иностранцев, которые приезжают на работу, обучение или по другим причинам. В период адаптации на новом месте им оказывается социальная и психологическая помощь для скорейшей интеграции в новом обществе. Достойным примером могут служить такие страны, как Дания, Финляндия и Швеция.

Также В.В. Лазарев, Ж.И. Овсепян, С.Х. Расокулова обосновывают, что без паспорта гражданина нельзя занимать определенные должности, участвовать в выборах в органы государственной власти, принимать важные политические решения и состоять на муниципальной службе. Стоит отметить, что правом на легальное трудоустройство в России без оформления каких-либо разрешений и ограничений на должности могут воспользоваться только российские граждане.

Согласно исследованиям К.М. Сманалиева, И.С. Хоминой, И.Р. Ягудина, иностранцы, проживающие в чужом государстве, подлежат постановке на учет и по истечении срока действия визы (или другого документа) должны покинуть страну. В противном случае их могут выдворить в принудительном порядке, особенно при отягчающих обстоятельствах – административных или уголовных правонарушениях. К лицам, имеющим гражданство, подобные меры применить нельзя по закону. Практика реализации закона о гражданстве показывает, что данный институт в РФ еще не до конца сформировался. В законодательстве остаются пробелы и коллизии, которые отрицательно отражаются на правах и свободах отдельных групп населения, а также лиц, временно проживающих в России.

Объектом исследования являются регулируемые законодательством Российской Федерации общественные отношения между личностью и государством, связанные с гражданством.

Предмет исследования - институт гражданства Российской Федерации.

Комплексный анализ конституционно-правового института гражданства Российской Федерации, выявление основных проблем в данной области, а также возможных путей их решения.

Задачи исследования:

- охарактеризовать краткую историю развития института гражданства в нашей стране;
- исследовать сущность института гражданства, его признаки, принципы и содержание;
- определить правовую основу регулирования гражданства в Российской Федерации;
- исследовать процедуры (приобретения, вступления, выхода, восстановления) гражданства России;
- выделить субъектов регулирования российского гражданства и раскрыть сущность производства по делам о гражданстве;
- исследовать упрощенный порядок получения российского гражданства как наиболее актуальной проблемы в настоящее время;
- рассмотреть основные проблемы и выработать предложения по совершенствованию российского законодательства о гражданстве.

Методологию и методику диссертационного исследования составляют диалектический метод научного познания, с помощью которого рассмотрены правовые подходы при характеристике института гражданства РФ. На этой методологической основе применялись отдельные специальные методы научного познания: системно-структурный, историко-правовой, компаративистский, метод контент-анализа, догматический метод, логико-нормативный метод и метод системного анализа.

Теоретическую базу настоящего исследования составили труды следующих ученых: С.А. Авакьян, К.А. Антипьева, К.Л. Бердниковой, С.М. Братановского, Е.С. Бутурлиной, Я.Л. Ванюшина, С.А. Васильева, О.В. Виноградова, О.Н. Ворошиловой, А.Г. Гаджихмедовой, А.А. Галушкина, В.В. Данилкина, Ю.А. Дмитриева, Т.В. Душиной, Е.Н. Изотовой, И.И. Кельбя, В.Я.

Кикоть, А.В. Косс, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, А.А. Малахова, А.Б. Мезенцевой, Е.В. Михайловой, Ж.И. Овсепян, Е.А. Осипенковой, А.А. Помигаловой, С.Х. Расокуловой, В.П. Севостьяновой, К.М. Сманалиева, С.А. Сметаниной, Т.А. Халилова, И.С. Хоминой, С.А. Хромова, И.Р. Ягудина, а также зарубежных ученых-правоведов.

Научная новизна исследования отражена в целях и задачах магистерской диссертации, а также в положениях, выносимых на защиту.

Положения, выносимые на защиту:

- предлагается использование кодифицированного акта – «Кодекс Российской Федерации о гражданстве». Наподобие Конституции этот документ должен обладать верховенством на всей территории России и быть единым для всех. Как представляется, данный Кодекс мог бы вобрать в себя и ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», и ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», и ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», и Указы Президента (по вопросам гражданства РФ), и Постановления Правительства, и тем самым, упростить лицам, желающим приобрести гражданство Российской Федерации, процедуру и регулирование прав иностранных граждан при получении гражданства в Российской Федерации;
- в стране должна проводиться более совершенная миграционная политика, призванная отрегулировать миграционные потоки, не допустить нелегальную миграцию в нашу страну, создать условия для реализации прав мигрантов. В частности, необходимо расширить использование биометрических персональных данных, а также внедрения регламентированной в правовом поле системы дополнительных обязательств для иностранных граждан, исключаящую получение гражданства, при выделении таких категорий, как: предыдущая судимость в другом государстве, предоставление ложных сведений в медицинских обследованиях,

нерозарванных трудовых отношениях, зафиксированные высказывания против граждан России.

- предлагается также объединить термины «носитель русского языка» и «российский соотечественник» в один, чтобы обеспечить людей, подходящих под эти определения, одинаковыми правами; отрегулировать в законе, как будет реализовываться механизм уступок при приобретении гражданства нашей страны, в случае, если отказ от иного гражданства невозможен; убрать норму, предусматривающую уголовное наказание за несообщение о двойном гражданстве.

Практическая значимость магистерской диссертации состоит в возможности использования материалов работы в учебно-методических целях при чтении курсов по дисциплине «Административное право».

Нормативная база магистерской диссертации: Гражданский кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», другие федеральные законы и нормативные правовые акты, а также программные документы, направленные на развитие института гражданства в РФ.

Структура магистерской диссертации: введение, три главы, пять параграфов, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Гражданство как институт конституционного права Российской Федерации

1.1 Краткая история развития института гражданства в России

С развитием общественных отношений в системе государства и в историческом ракурсе, происходит развитие правовых межличностных отношений и отношений между личностью и государством, т.е. формируется и развивается институт гражданства, без которого невозможно представить процесс исторического преобразования любого государства, начиная от социальных предпосылок общинного строя. Государство нельзя рассматривать только как некую суверенную территорию, это еще и народы, живущие на данной территории. Через институт гражданства государство объединяет народ, он же формирует систему государства. Взаимосвязь этих двух процессов осуществляется через гражданство.

«Исторический путь российского государства и права до его настоящего периода неразрывно взаимосвязан с гражданством. Государственность обеспечивала формирование современного гражданства в России. Другими словами – на протяжении своей истории нашей страны шло постепенное формирование целостной структуры института гражданства» [9, с. 33].

Современный период развития института гражданства в России начинается со времени захвата власти большевиками в октябре 1917 года. «Российская империя не оперировала в своем законодательстве понятием гражданин России, жителей страны называли подданными вплоть до образования страны Советов. Российская империя применяла деление своих сограждан на ряд категорий: к природным подданным относили духовных служителей, дворян, городских и сельских жителей; имелась категория инородцев, категория финляндских обывателей. Более того, действующее на тот момент законодательство категорию природных подданных подразделяло на несколько сословий: люди податного состояния, люди неподатного

состояния. Данные сословия имели различия своих прав и обязанностей» [15, с. 135].

Законодательством того периода четко не оговаривались требования выхода из гражданства и только начиная с 22 октября 1918 года вводятся законодательно условия по выходу из гражданства. Начиная с этой даты в Кодексе по актам гражданского состояния начинает действовать закон, на основании которого вступающие в брак лица разных стран имеют право выбрать гражданство супруга, т.е. либо жене принять гражданство мужа, либо наоборот, но согласие вступающих в брак должно быть добровольным и однозначным. По истечении трехлетнего периода начиная с 21.07.1921 г. на основании постановления НКВД РСФСР данный сделанный гражданами выбор следовало отразить в свидетельстве о заключении брака. Это же постановление сделало возможным вернуться к своему первоначальному гражданству женщинам, которые расторгли брак с иностранным гражданином либо остались вдовой.

Текст Конституции РСФСР редакции 1918 года содержал норму, которая закрепляла права граждан иностранных государств на получение советского гражданства. Правда, данная норма касалась только лиц, которые являлись представителями рабоче-крестьянского класса и попавшие на территорию государства для работы.

В последующем принимались новые законы и акты, которые развивали институт гражданства СССР. Данный процесс был закономерен так, как после формирования СССР возникла необходимость в создании неких общих законодательных стандартов для всех союзных государств. Обновленное законодательство решало основные проблемы, связанные с гражданством, для всех союзных республик, а также разрешали подобные проблемы в общесоюзном масштабе. По мнению ряда авторов, данный процесс во многом поддерживался общегосударственным курсом и направлением централизации государственной власти.

Советская Конституция в редакции 1924 года закрепила базовые

положения института гражданства. Это позволило не только принять ряд законов, регулирующих эту сферу, но и устранить ряд ранее существовавших разногласий в законодательствах союзных республик. Правда, все же оставались некоторые недоработки, касающиеся толкования отдельных проблем.

С принятием в 1936 году новой Конституции СССР возникла острая необходимость во внесении ряда изменений в законодательство, касающееся вопросов гражданства. В данной редакции Конституции, равно как и в предыдущих редакциях, закреплялся основополагающий принцип союзного государства. Также в ней были представлены базовые положения, позволяющие принять новый Закон о советском гражданстве от 1938 года. В этом Законе были закреплены определенные нововведения, коснувшиеся института советского гражданства.

К примеру, «к гражданам СССР относились все лица, которые к 7 ноября состояли в подданстве Российской империи и которые не утратили советского гражданства, и лица, принявшие советское гражданство в установленном порядке. Все лица, не подпадающие под эти положения, но вместе с тем проживающие на территории Союза, признавались лицами без гражданства. В дальнейшем были приняты несколько нормативных актов, регулировавших вопросы приобретения и утраты советского гражданства» [28, с. 112].

С 1978 года появились новые возможности в сфере гражданства. Это стало возможно благодаря появлению Закона, регулирующего основные вопросы в сфере гражданства с использованием несколько другой системы норм, требований. В обновленном в 1978 году Законе о гражданстве основной акцент делался на международные соглашения, заключенные между СССР и другими странами мира, которые обуславливали вопросы гражданства. Правда, все равно оставались в советском законодательстве некоторые размытые правовые понятия, содержащие в себя отдельные ссылки и данные, касающиеся международных соглашений.

Начиная с 1990 года с момента появления должности президента СССР,

все вопросы, касающиеся гражданства, вошли в его прерогативу.

В мае 1990 года был принят последний советский Закон о гражданстве. В этом законе было указано право получения советского гражданства любому человеку, проживающему на территории советского государства.

Необходимо отметить тот факт, что действовавшая до ноября 1990 года советская конституция, принятая в 1978 году, государственная власть имела право на принятие решения о лишении гражданства некоторых категорий жителей СССР, которые получали статус неблагонадежных и могли быть высланы за пределы советского государства. Перечислим лишь некоторую часть наших соотечественников, которые были в принудительном порядке лишены советского гражданства: Р. Растропович и Г. Вишневская, А. Солженицын, В. Войнович, А. Галич и так далее. В некоторых случаях в отношении неблагонадежных лиц применялась мера в виде заочного лишения гражданства. Она использовалась в случае, если человек уже пребывал на территории иного государства ввиду своей профессиональной деятельности.

В 1991 году с официальным принятием Постановления ВС РСФСР №1920-1 и закреплением его текста в 5 статье Декларации прав человека и гражданина, была введена норма.

С момента распада СССР началась новая страница развития института гражданства в нашей стране. После распада советского государства возникли определенные сложности, связанные с правильным определением гражданства лиц, которые проживали на момент распада СССР на территориях советских союзных республик. Все это привело к формированию острой необходимости в разработке и создании новых нормативных, правовых актов, касающихся института гражданства. С их помощью возникает возможность регулирования комплекса важнейших вопросов гражданства в отношении тех лиц, что относят себя к русскому народу, но проживают за пределами Российской Федерации.

С принятием в 1991 году первого Закона о гражданстве РСФСР произошло существенное расширение демократических составляющих института гражданства. Это отражается в следующем наборе нормативных

установок:

- «устанавливался полный запрет любому гражданину России изменить свое гражданство и полное отрицание возможности лишения гражданства;
- в Законе в качестве приоритетной задачи была поставлена задача обеспечить реализацию норм и принципов международного права, которые имеют отношение к гражданству и права человека;
- в Законе допускалась возможность по ходатайству гражданина иметь одновременно с гражданством Российской Федерации гражданство другого государства, с которым есть международный договор о регулировании отношений в этой области; Также не допускалась возможность ущемления прав третьих лиц;
- в Законе содержалась норма, согласно которой Российская Федерация положительно относится и поощряется приобретение российского гражданства лицами без гражданства, а также не препятствует приобретению ими иного гражданства;
- в Законе подробно прописывался и регламентировался упрощенный порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации, а также основания, препятствующие приобретению гражданства России и выходу из него» [41, с. 134].

На основе вышеизложенного материала можно сделать вывод, что институт гражданства в российском государстве прошел долгий исторический процесс становления, развития и совершенствования. Первые шаги по его укреплению Россия предприняла в сложный для себя переходный период, после распада СССР, издав Конституцию в 1993 году. Приоритет в ней был отдан правам и свободам человека. Благодаря федеральному закону №62 от 31.05.2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» эти принципы расширились и приблизились к европейским стандартам.

1.2 Понятие, сущность, принципы и содержание института гражданства Российской Федерации

При наличии на сегодняшний день нескольких толкований понятия «гражданство России» существует самое главное – основа содержания понятия. В первую очередь, гражданство РФ на основе ст.6 Конституции России считается политическим явлением, что является основой в правовом статусе личности. Принципиальная сторона взаимоотношения человека и государства определена гражданством, которое является главным и основополагающим правом личности.

Российское государство (ст. 17 Конституции РФ) признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина в согласии с общепризнанными нормами международного права.

Любой человек, являясь гражданином своей страны (ст. 6 Конституция РФ) обладает правами, распоряжается своими возможностями в пределах действующего законодательства государства в статусе Гражданина Российской Федерации (ст.17 Конституция РФ) – в этом заключено соединение двух составляющих – гражданство и государство.

По ч. 1 ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация является правовым государством. Без правовой базы невозможно зарождение и развитие гражданства, которое не только формируется, но и существует только при правовой основе государства, а также считается его неотъемлемой частью.

По Конституции РФ Российская Федерация имеет демократическую федеративную правовую основу, которая имеет республиканскую форму правления. Даже при несоблюдении ряда актов нормативно правового типа Россия остается правовым и целостным государством, что означает знакомство с гражданством.

Гражданство РФ имеет сложную развивающуюся структуру, которая включает в себя большое количество понятий, так как считается институтом,

который имеет емкостные характеристики и свойства. Дополнительным моментом будет постоянное развитие этого института.

Гражданство Российской Федерации имеет автономные механизмы, которые при этом входят в формирующиеся органы правовой государственной системы. Совокупность механизмов гражданства считается институтом, который также входит в совокупность институтов, которые формируют институт конституционного права РФ.

У института конституционного права основа имеет расширенный вид по сравнению с гражданством, так как подчеркивает перечень прав, свобод и гарантий гражданину, которые предоставляются ему в правовом государстве, в частности Российской Федерации.

Институт гражданства имеет основу в виде правовой системы. У института конституционного права основа имеет расширенный вид, так как регулирование проводится в различных сферах деятельности общества и человека, в том числе в социальной, политической, духовной, экономической сферах и деятельности. В качестве конституционного права Российской Федерации подразумевается правовая отрасль, регулирующая большинство общественных отношений в сферах, которые связаны с обществом и его деятельностью в Российской Федерации [7].

У гражданства есть три основных составляющих. Первой будет правовой статус человека в государстве. Второй считается суверенное право гражданина РФ. Третьим моментом будет связь человека с государством из-за правового статуса, то есть гражданин имеет принадлежность к определенному государству, в частности Российской Федерации, что делает его обязанным выполнять все требования и наделяет рядом прав.

Для того, чтобы иметь отношение к Российской Федерации необходимо быть гражданином, то есть иметь официальное подданство, которое закрепляет принадлежность к государству. Для получения привилегий нужно официально оформить гражданство, которое вместе с ними приносит и обязанности установленные законодательством.

Если человек получает правовой статус, который соответствует гражданству РФ, то происходит автоматическое наделение его правами. По 2 пункту 6 статьи Конституции РФ у каждого гражданина Российской Федерации равные права, обязанности и свободы, действующие на территории страны. Все возможности и обязательства перед государством установлены действующей Конституцией РФ и рядом актов нормативно-правового типа.

Определение гражданства в настоящий момент не установлено в единой форме. Но согласно значительной части авторов под гражданством подразумевается связь на правовой основе между человеком и государством. Также есть мнение, что между ними есть не только правовая связь, но и политическая.

Согласно исследованию определить гражданство в качестве политической и правовой связи совместно между человеком и государством невозможно, так как большей частью гражданством будет правовая равная связь с двухсторонним отношением между личностью и государством с устойчивостью и бессрочностью [11]. В данном случае это проявляется по причине того, что Россия имеет демократическую основу, которая сформирована на общечеловеческих ценностях, которые влияют на государственную структуру и ее формирование. Получается, что гражданин совместно с гражданством и соответствующим статусом получает ряд прав, гарантий и свобод, а также обязанностей, которые возлагаются на него государством.

Кроме самого термина гражданства Российской Федерации, этот институт включает в себя и такие термины, как:

- иное гражданство (ст. 3 федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»);
- двойное гражданство (ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»);
- иностранный гражданин (ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»);

- лица без гражданства (ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»);
- ребенок (ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»);
- проживание (ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»);
- территория Российской Федерации (ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»);
- общий порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации (ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»);
- упрощенный порядок приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации (ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»);
- изменение гражданства (ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»);
- вид на жительство (ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»);
- разрешение на временное проживание (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- временно проживающий на территории Российской Федерации иностранный гражданин (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- трудовая деятельность иностранного гражданина (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- постоянно проживающий на территории Российской Федерации иностранный гражданин (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- иностранный работник (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

- разрешение на работу (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- патент (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- депортация (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующим получение визы (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- специальное учреждение (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- миграционная карта (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- приглашение на въезд в Российскую Федерацию (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- приглашающая сторона (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- субъекты института гражданства Российской Федерации (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);
- миграционный учет (ст. 2 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»).

Все перечисленные термины, естественно, необходимо раскрыть.

Права личности в условиях государства и его функционирования регулируются институтом гражданства, в частности Российской Федерации. Этот институт имеет стандартную структуру, которая аналогична в отношении других институтов, то есть имеются субъекты, которые регулируются нормативно- правовой базой. Среди субъектов института гражданства выделяются не только граждане РФ, но и иностранцы, лица без гражданства. Права у них регулируют специальные должностные лица и органы, созданные для таких задач [49]. В качестве иного гражданства устанавливается любое

гражданство, которое было получено в другом государстве и откуда он прибыл на территорию РФ. Получается что, термин иное гражданство подходит для всех лиц имеющих иностранное гражданство. У граждан РФ тоже возможно наличие второго иностранного гражданства. По статье 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» такие лица именуется гражданами с двойным гражданством.

Кроме иностранных граждан выделяют группу лиц, которые не имеют гражданства [60]. Примером будет отсутствие гражданства РФ при проживании на территории государства. К таким же гражданам относятся лица, которые не могут подтвердить наличие у них иностранного гражданства. Дети таких граждан также нуждаются в определении с помощью терминологии. По Законодательству РФ ребенком будет лицо, которое еще не достигло определенного возраста, то есть установленного по закону порогу в 18 лет. Это прописано в 3 статье ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Под территорией Российской Федерацией понимается территория в пределах государственной границы Российской Федерации или территория РСФСР в пределах административной границы РСФСР на день наступления обстоятельств, связанных с приобретением или прекращением гражданства (ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

Среди процедур гражданства Российской Федерации выделяют общий порядок прекращения гражданства, а также его приобретения, а также упрощенный порядок, который установлен для приобретения гражданства РФ.

Согласно 2 главе ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» для того, чтобы лицо получило правовой статус гражданина РФ потребуется полностью пройти процедуру, которая связана с приобретением гражданства. Она может иметь общую или упрощенную форму. При упрощенном порядке для лица устанавливаются льготные условия по сравнению с общим порядком.

Изменение гражданства означает изменение или прекращение гражданства РФ, то есть лицо больше не будет иметь правовой статус гражданина РФ. В первом случае гражданство меняется на аналогичное от

другого государства, а во втором происходит отказ от гражданства РФ. Это также установлено в федеральном законодательстве Российской Федерации.

Под видом на жительство понимается документ, удостоверяющий личность лица без гражданства (ст. 3 федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»). Этот документ должен быть выдан в подтверждение разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации иностранному лицу или же лицу без гражданства. И этот документ подтверждает их право на свободный выезд за территорию России, а также свободное возвращение на территорию РФ (ст. 3 федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

Разрешение на временное проживание, прежде всего, относится для иностранных граждан и лиц без гражданства. Под ним понимается подтверждение права лица временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство (ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»). В свою очередь, временно пребывающий на территории Российской Федерации иностранный гражданин – это лицо, которое прибыло в РФ на основании визы или в порядке, не требующем получения визы. То есть это лицо, которое получило разрешение на временное проживание в пределах Российской Федерации.

Физическое лицо, прибывшее из-за границы на территорию РФ, чтобы вести здесь трудовую деятельность, называется иностранным работником. Трудящиеся мигранты должны получить специальное разрешение на работу. Их труд регулируется на основе договора (контракта) в соответствии с российским законодательством. Перечень документов, которые необходимо предоставить при найме, зависит от статуса иностранца и страны приезда. Трудоустройство иностранцев имеет ряд нюансов, их несоблюдение может привести к штрафам и санкциям.

Патент – это тоже документ. Однако этот документ подтверждает право прибывшего на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения, визы, на временное осуществление на территории Российской

Федерации трудовой деятельности (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Под депортацией иностранного гражданина понимается его принудительная высылка за пределы территории Российской Федерации в случаях утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания на территории России [58].

Из других понятий выделим специальное учреждение – это учреждение федерального органа исполнительной власти, который осуществляет правоприменительные функции и функции по контролю, надзору.

Миграционная карта – это документ, который содержит сведения о выезжавших или прибывающих в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства и о сроках их временного проживания на российской территории [59]. Она служит и для контроля, и надзора за временным прибывшим на территории Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Приглашение на въезд в Российскую Федерацию – документ, который является для иностранного лица основанием для выдачи визы либо для въезда в Российскую Федерацию (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Под приглашающей стороной понимаются: федеральный орган государственной власти, дипломатическое представительство и консульское учреждение иностранного государства на территории Российской Федерации (ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Согласно исследованию институт гражданства Российской Федерации имеет большое количество правовых элементов, которые имеют определенную терминологию и непосредственную связь с самой основой и понятием гражданства РФ. Каждый из элементов важен и нужен, так как большинство задач, которые относятся к практической реализации гражданства Российской

Федерации, нельзя решить без них. Дополнительно отмечается, что увеличенное количество элементов связано с тем, что гражданство РФ представлено в виде института, что означает целостную правовую систему, которая включает в себя большое количество сегментов и элементов с различной степенью важности.

Отраслевое право в РФ, в том числе институт гражданства, не могут существовать и полноценно функционировать без правовой системы, которая основана на основных правовых принципах. Предварительно обозначаются принципы в виде самостоятельного понятия, после чего осуществляется переход к научным принципам, которые связаны с гражданством, так как эти знания требуются для формирования понимания принципов гражданства в Российской Федерации. За основное понятие принципов берется исходная идея определенной теории, что применительно к принципам гражданства означает совокупность исходных положений института.

Согласно теоретическому материалу принципы прав имеют трехуровневую систему, то есть имеются общеправовые, межотраслевые, отраслевые принципы [62]. У Л.Д. Воеводина гражданство сформировано на принципах, которые используются рядом иных институтов, и считается компонентом правового положения человека. При этом, общие нормы и положения законодательной базы, которая регулирует институт гражданства, могут иметь особую и индивидуальную форму.

«Принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации» используются для получения характеристик принципов, то есть для регулирования принципов используется отдельная статья, в которой собраны основные положения. Дополнительно основные принципы гражданства закреплены и в Конституции РФ.

В конституционном праве выделяется большое количество разнообразных принципов, но выделим наиболее значимые из них:

- «гражданство обладает единством. Данный принцип закреплен в Конституции гл. 1, ст. 6, ч. 1: гражданство является единым независимо от оснований его приобретения. Принцип единства является важнейшим. Институт гражданства связано с суверенитетом страны, которое выражается в территориальном и субъектном (личном) верховенстве. Российская Федерация является суверенным государством, которая обеспечивает целостность ее территории» [20, с. 11];
- «гражданство является равным. Согласно Конституции, гл. 1, ст. 6, ч.1: Гражданство является равным независимо от оснований его приобретения. Каждый человек имеет равные права на приобретение гражданства и независимо от способов его приобретения по рождению, принятию, проживанию» [20, с. 11];
- «гражданство не может быть расторгнуто в одностороннем порядке, т.е. гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства. Исходя из определения гражданства, расторжение устойчивых, продолжительных правовых отношений гражданина и государства возможно лишь при взаимном согласии» [20, с. 11];
- «каждый человек имеет право на гражданство. Российская Федерация не препятствует приобретению гражданства лицам, проживающим на ее территории без гражданства и лицам, приобретающие гражданство иного государства» [20, с. 11];
- «гражданин РФ обладает правом изменить гражданство. Гражданство – это правовая связь между лицами и государствами, обладающая свободным, но не принудительным характером. Российская Федерация не удерживает ее граждан принудительно в гражданстве» [20, с. 11];
- «гражданство отличается равноправием граждан на территории страны. В гл. 1, ст. 6, ч. 2 Конституции РФ предусмотрено, что каждый гражданин РФ обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ. Этот

принцип подтверждается в Конституции РФ и статьей 19. Российская Федерация гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от: пола; расы; национальности; языка; происхождения; имущественного и должностного положения; места жительства; отношения к религии; убеждений; принадлежности к общественным объединениям и т.д. Граждане РФ равны перед законом и судом. Кроме того, мужчины и женщины имеют равные права и свободы» [20, с. 11];

- «каждый гражданин РФ имеет право на двойное гражданство (гражданство иностранного государства) в соответствии с федеральным законом и международным договором Российской Федерации (ст. 62 Конституции). Гражданин РФ может принять гражданство иностранного государства в том случае, если между этим государством и Российской Федерацией заключен международный договор» [20, с. 11];
- граждане РФ, имеющие двойное гражданство, не могут быть ограничены в правах и свободах и освобождены от обязанностей, вытекающих из российского гражданства (ст. 62 Конституции);
- гражданин РФ не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за пределами государства. Данный принцип закреплен в Конституции ст. 61 и Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации»;
- «гражданин РФ обладает правом свободно передвигаться и выбирать место своего пребывания и жительства. Этот принцип закреплен в ст. 27 Конституции РФ. Гражданин РФ может выбирать место своего пребывания и местожительства без утраты своего гражданства» [20, с. 11].

Отметим, что некоторые авторы к принципам гражданства Российской Федерации причисляют и институт почетного гражданства.

В первой половине XIX века в России возникло понятие и статус, который соответствовал почетному гражданину. В качестве цели использовалось поощрение граждан, которые внесли значительный вклад в государство и общество, в частности занимались благотворительностью или общественной деятельностью, а также в культурной, образовательной или медицинской сфере.

В РФ звание «Почетный гражданин» могут присваивать субъекты Российской Федерации или органы местного самоуправления для отдельных регионов или муниципальных образований с помощью соответствующих законодательных актов.

В 2013 г. по инициативе депутатов в Госдуму поступило предложение принять законопроект о присвоении звания «Почетный гражданин РФ». На данный момент законопроект находится на доработке. Присуждать звание будут как российским, так и иностранным гражданам. Основанием для награждения послужат особые успехи в сфере духовного, интеллектуального и нравственного развития общества, заслуги, получившие широкое признание в РФ, а также вклад в защиту и укрепление России. Почетным гражданином можно стать при жизни или посмертно. Лица, удостоенные этого звания, могут его лишиться в случае осуждения за тяжелые умышленные преступления.

Стоит добавить, что институт гражданства предполагает наличие и соблюдение базовых принципов: единство и равенство независимо от пола, возраста и положения; сохранение данного статуса в случае проживания за пределами РФ; беспрепятственное осуществление гражданином своих прав, т.е. гражданства нельзя лишить; невозможность экстрадиции по инициативе властей. Эти принципы взаимосвязаны и отражают фундаментальную связь человека с государством.

1.3 Правовые основы гражданства Российской Федерации

В Российской Федерации конституционно-правовой институт детально регламентирован законодательными актами. Основным источником, послужившим базой для настоящего исследования, является действующий закон о гражданстве, принятый в 2003 г. Чтобы разобраться в этой теме, необходимо проанализировать достаточно обширную правовую базу, которая сформировалась за время эволюции российского конституционного строя.

Изучение вопросов гражданства находится в тесном тандеме с правами и свободами человека, а также суверенитетом государства. В качестве основных понятий выступают правовые основы гражданства РФ, от которых зависит, как будет выглядеть этот институт. Они закреплены в нормативно-правовых актах, которыми руководствуются должностные лица и органы власти при решении вопросов, касающихся граждан России [19].

К правовым основам относятся источники данного института, с помощью которых государство выражает свою волю. На юридическом языке это своеобразная форма выражения права. Для детального понимания темы перечислим и проанализируем каждый из имеющихся источников.

Во главе правовой базы находится Конституция РФ, а также параллельно действует целый свод законов, который объединяет и систематизирует нормы права. Кроме того, к данной категории относятся международные договоры, регламентирующие вопросы правового регулирования гражданства РФ.

С юридической точки зрения нельзя утверждать, что институт гражданства подчиняется только одному ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [31]. Более досконально гражданские вопросы, в том числе касающиеся иностранных лиц, изложены в другом нормативно-правовом акте. Он регулирует отношения между иностранными лицами и органами власти. Данный документ носит название «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [36]. В нем раскрыты основные понятия о том, кто такой иностранный гражданин/работник, что такое трудовая деятельность, депортация, разрешение на работу, временное проживание, вид на жительство, миграционная карта, приглашение на въезд, а также прописаны

требования о сроках пребывания иностранцев и правила их передвижения на территории России.

Перечисленные федеральные законы связаны с Конституцией Российской Федерации. Если ее открыть, то на первых страницах можно увидеть статью, посвященную гражданству (ст. 6). В данной статье описаны положения, регулирующие гражданство РФ. Конституция имеет высшую юридическую силу и является относительно стабильным правовым документом. Она воздействует на все сферы общественной жизни, включая гражданскую, политическую, экономическую, социальную и духовную. Это главное ее отличие от иных законов, указов и правовых актов. Нормы прав и свобод граждан не могут быть пересмотрены или изменены без всенародного голосования, причем поддержка избирателей, участвовавших в голосовании, должна составлять не менее 50%. Помимо Конституции стабилизировать общество призван федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», где закреплены общие принципы и положения.

Согласно Конституции РФ, гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения (ч. 1 ст. 6 Конституции РФ). Часть вторая статьи шестой гласит, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности (ч. 2. ст. 6 Конституции РФ). В свою очередь, третья часть подчеркивает, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его (ст. 6 Конституции РФ) [23].

«Кроме этой статьи, явно указывающей на принадлежность гражданина к правовому государству, остальные статьи Конституции РФ являются тоже очень важным, и прежде всего, это целая глава, посвященная гражданину Российской Федерации. Вторая глава Конституции РФ так и называется – права и свободы человека и гражданина. Сорок восемь статей в этом разделе (ст. 17-64 Конституции РФ) посвящены исключительно правам и свободам человека и

гражданина. Эти права и свободы, а также обязанности должен знать каждый гражданин Российской Федерации» [24, с. 43].

Сам федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» регулирует в комплексе все правоотношения, связанные с приобретением, прекращением, восстановлением и изменением российского гражданства.

Несомненно, гражданство Российской Федерации как отрасль права тесно связана с остальными отраслями права в государстве.

Так, в Уголовном кодексе РФ предусмотрены наказания и преследование за совершение деяний против гражданина РФ и против гражданского общества РФ. В Уголовном кодексе есть даже целый раздел, посвященный исключительно гражданину (раздел VII УК РФ), точнее говоря, нарушению его прав. Глава XIX Уголовного кодекса Российской Федерации так и называется – «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина» [52].

Гражданский кодекс РФ, в свою очередь, «защищает, как известно, личные неимущественные и имущественные права граждан, без которых гражданство РФ, несомненно, тоже не может существовать» [13].

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях тоже «вобрал в себя определенные положения о гражданстве Российской Федерации» [22].

Трудовой кодекс Российской Федерации тоже «участвует в регулировании прав, связанных, с вопросами гражданства Российской Федерации. Он регулирует общественные отношения лиц в трудовой деятельности: между работником и работодателем. И он регулирует не только вопросы занятости у граждан Российской Федерации, но и у иностранных граждан включительно» [50].

Из других кодексов Российской Федерации, участвующих в регулировании вопросов гражданства Российской Федерации, кратко назовем также:

- Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [51];

- Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации, «регулирующий общественные отношения лиц в судебных процессах Российской Федерации» [14];
- Семейный кодекс Российской Федерации, который «регулирует общественные отношения между лицами и детьми в семье, как относящиеся к гражданам Российской Федерации, а также и к иностранным гражданам» [47].

Достаточно много можно привести и примеров федеральных законов РФ, регулирующих отдельные вопросы гражданства. Например, миграционный учет в Российской Федерации регулируется федеральным законом от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [32].

Также в качестве источника гражданства Российской Федерации, кроме Конституции Российской Федерации и других федеральных законов, используются федеральные конституционные законы Российской Федерации. В качестве примера можно привести один из новейших – ФКЗ от 21.03.2014 г. № 4-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» [38]. Статья этого закона именуется – «Признание гражданства Российской Федерации у граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя».

Нельзя не обойти вниманием и международные договоры Российской Федерации, связанные с вопросами гражданства в России. В качестве примера, назовем «международный договор, связанный с недавним присоединением республики Крым и образованию в составе Российской Федерации новых субъектов, подписанный 18.03.2014 года» [17].

Президент РФ – непосредственный активный участник улучшения внешнего отражения гражданства РФ. При решении проблемы усовершенствования действующей правовой базы державы Президент играет

одну из ведущих ролей, во многом определяя вектор и особенности процесса. Через свои указы он совершенствует систему гражданства Российской Федерации. Назовем хотя бы основные из них:

- указ Президента РФ от 14.11.2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» [40];
- указ Президента РФ от 05.03.2015 г. № 114 «О награждении государственными наградами Российской Федерации иностранных граждан» [33];
- указ Президента РФ от 08.03.2015 г. № 122 «О приобретении гражданства Российской Федерации и выходе из гражданства Российской Федерации» [39];
- указ Президента РФ от 14.02.2015 г. № 68 «О приеме в гражданство Российской Федерации» [37] и другие.

Правительство Российской Федерации, в свою очередь, издает различные постановления, связанные с вопросами гражданства Российской Федерации. К примеру, Постановление Правительства РФ от 18.06.2012 г. № 595 «О порядке оказания содействия иностранному гражданину (лицу без гражданства), получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанному беженцем или получившему временное убежище на территории Российской Федерации, в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов правительства Российской Федерации» [34].

Судебный прецедент как решение, вынесенное в рамках судопроизводства по делу о гражданстве, также имеет полноценную юридическую силу и считается регулятором гражданских отношений. Однако суд должен функционировать только в соответствии с законом. В некоторых обстоятельствах не всегда можно руководствоваться нормативным актом, касающимся вопросов гражданства. Чтобы решить спор, когда нет правовых

оснований и законодательство имеет пробелы, устранить которые в ближайшее время невозможно, обращаются к судебному прецеденту. Его используют в качестве дополнительного источника права [54].

В заключение можно сделать вывод, что институт гражданства в РФ имеет многогранную юридическую природу. Динамичность и наличие проблем, связанных с его развитием, доказывает актуальность и важность данной темы. Регулирование этого процесса является достаточно сложным и нуждается в дальнейшем совершенствовании. Примером может служить правовая база «Консультант», которая регулярно развивает и обновляет справочную систему, чтобы пользователи могли ознакомиться как с архивными, так и с новыми документами, а также получить достоверную информацию и быть в курсе последних законодательных поправок.

Действующая нормативно-правовая база в РФ призвана учитывать не только права граждан, но и лиц без гражданства. Возможно, этот инструмент стал бы более полезным и удобным, если создать кодифицированный акт – «Кодекс Российской Федерации о гражданстве». Наподобие Конституции этот документ должен обладать верховенством на всей территории России и быть единым для всех.

Как представляется, данный Кодекс мог бы вобрать в себя и ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», и ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», и ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», и Указы Президента (по вопросам гражданства РФ), и Постановления Правительства, и тем самым, упростить лицам, желающим приобрести гражданство Российской Федерации, процедуру и регулирование прав иностранных граждан при получении гражданства в Российской Федерации.

Глава 2 Организационно-правовые основы гражданства РФ

2.1 Основания приобретения и прекращения гражданства РФ

Каждое государство имеет свое законодательство, базу нормативных актов и миграционную политику, а также по-разному регламентирует права/обязанности иностранцев и устанавливает правила для приобретения гражданства. Согласно нормам международного права, государство не имеет права навязывать свое гражданство иностранному гражданину.

Зачастую новорожденный ребенок получает этот статус автоматически. Он определяется гражданством родителей без привязки к месту рождения и не зависит от воли человека. Этот подход («права крови») считается наиболее распространенным и действует в странах Европы, в том числе в России. Таким образом власти пытаются сохранить единство нации, которая разделяет общие духовные и культурные ценности и имеет исторические корни. При смешанном браке родители самостоятельно выбирают гражданство ребенка и подают заявление в соответствующие органы регистрации.

Территориальный принцип предоставления гражданства («права почвы») применяют к детям, которые родились на территории определенного государства независимо от того, какое гражданство имеют родители. Примером может служить Латинская Америка.

В ряде случаев законодательство предусматривает смешанную систему, применяя как «право почвы», так и «право крови». Кроме того, основанием для оформления гражданства может стать бракосочетание, религиозное вероисповедания, натурализация или крупное инвестиционное вложение в экономику.

Граждане многих стран мигрируют со своей Родины на территорию другого государства как правило с одной целью – поиск лучших условий жизни. Для получения гражданства другой страны они прибегают к наиболее простому и распространенному способу – натурализации.

Современные государства с их многообразием традиций, культурных ценностей, особенностей исторического развития выработали разные методы в вопросах натурализации граждан, прибывших в их страну и желающих стать гражданами этой страны. Рассмотрим пример с Японией: в стране получение статуса «гражданин» относится к завершающему этапу процесса ассимиляции. Иностранец должен пожить в стране, изучить исторический путь развития Японии, ее культуру, традиции, освоить язык и если он согласен принять и жить с новыми для него обычаями и ценностями, он может претендовать на получение гражданства. Государственные структуры принимают окончательное решение о выдаче гражданства каждому конкретному претенденту, отвечает ли он законным требованиям данной страны, может ли он быть полезен и интересен для страны, в состоянии ли он оплатить пошлины за получение гражданства (они достаточно высоки).

В некоторых странах, например Швейцария, США, Канада, сроки пребывания в стране для получения гражданства установлены небольшие, достаточно формально подходят в оценивании поведения лица и его уровня владения государственным языком. Государственный сбор за получение гражданства невысокий.

Во многих странах признается право натурализации, но в каждой стране оговаривается перечень критериев, которым необходимо соответствовать претенденту на получение гражданства. Очень сложно стать гражданином страны для претендента не обладающего какими-либо достоинствами, например, рождение на территории этой страны, родственные связи с гражданами страны, и практически невозможно получить гражданство претенденту в случае его нетрудоспособности, невозможного обеспечения себя и членов семьи [56].

В вопросах получения гражданства существует несколько других оснований, таких как:

- трансферт – этот случай возможен при изменении территориальных границ государства или с окончанием существования суверенного государства;
- оптация – этот случай рассматривается при отхождении некоторой части одной страны в состав другой страны. Это основание дает человеку право выбора гражданства, он может и получить, и отказаться от гражданства;
- реинтеграция – это восстановление прав и гражданства у лица, который на основании субъективных или объективных причин был их лишен, скажем, по приговору суда за особо-тяжкие преступления, совершенные против государства, гражданином которого он являлся.

Кроме того, в международной практике существуют случаи пожалования гражданства, когда гражданство предоставляется иностранному гражданину или лицу без гражданства за особые заслуги перед государством.

Приобретение гражданства Российской Федерации – это вне всяких сомнений также сложный и многогранный момент взаимодействия иностранного гражданина или лица без гражданства и российского государства.

В нашей стране с 1991 г. действовал закон «О гражданстве Российской Федерации», который был достаточно либерален. Он позволял получить гражданство Российской Федерации на законном основании достаточно легко и быстро по сравнению с получением гражданства других стран. Бывшие граждане Советского Союза и их родственники могли получить гражданство Российской Федерации через порядок регистрации, причем, они освобождались от прохождения ряда процедур, которые обязательны для приобретения гражданства.

Поскольку действующий на тот период закон устанавливал незначительный срок проживания в качестве основания для получения гражданства, многие неблагонадежные лица, лица имеющие судимости, лица без источника доходов для существования смогли стать гражданами РФ. Помимо этого, Законом «О гражданстве Российской Федерации» на тот период

не вводилось требование отказа от предыдущего гражданства, оговаривалось слишком мало оснований для отказа претендентам на получение гражданства. И как результат – гражданство страны получило значительное число людей, не приносящих пользу государству, а только сложности.

Через некоторый период времени открытый и свободный доступ к получению российского гражданства для граждан бывших республик СССР, много накопившихся с этим сложных проблем – нелегальная миграция, плохо контролируемая миграция и др. – привели к ослаблению уровня безопасности российских граждан, самого государства и перестали отвечать интересам страны. Наступил тот момент, когда возникла необходимость в решении вопроса по ограничению въезда и получения гражданства категорий сограждан России, проживающих за ее пределами. На протяжении десяти лет, когда данный закон действовал, в него вносились существенные поправки и изменения [21]. Российской Федерацией была подписана Европейская конвенция о гражданстве. Нельзя забывать, что Советский Союз своим распадом привел к появлению новых суверенных государств, следовало по-новому выстраивать сотрудничество с ними. Эти названные причины и многие другие, решение которых стало жизненно необходимым, привели к необходимости принятия в 2002 году нового ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Принятый в 2002 г. ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» прежде всего, установил, что гражданами России являются лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу данного закона, а также лица, которые приобрели гражданство в соответствии с этим законом.

Основания приобретения гражданства Российской Федерации перечислены в статье 11 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Рассмотрим их подробнее.

Приобретение гражданства по рождению.

Выше уже было отмечено, что многие страны современного мира при предоставлении гражданства учитывают национальную принадлежность

претендентов, данный критерий получил название «право крови». В случае с предоставлением гражданства ребенку, основным фактором служит гражданство либо обоих родителей, либо одного из них. Часть современных государств используют принцип территориальности в основе своего законодательства, т.е. «право почвы», в том случае главным фактором в предоставлении гражданства становится место рождения в пределах данной страны и не рассматривается национальная принадлежность родителей. Ряд государств в вопросах предоставления гражданства опираются на оба эти принципа, но отдается предпочтение какому-то одному.

В перечень подобных держав входит в том числе РФ. Настоящее законодательство в части, касающейся проблематики определения гражданства, устанавливает приобретение такового по рождению. Законодатели, определяя постулаты правовых норм, брали в расчет одновременно национальный принцип, обусловленный родством, и территориальный, который исторически сложилось именовать «правом почвы». Но доминирует все-таки «право крови», что и подтверждают соответствующие нормы ст. 12 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Так, ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если на день рождения оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 12). При этом место рождения ребенка значения не имеет [25].

В жизни бывают разные ситуации. Например, оба родителя ребенка или единственный его родитель проживают на территории РФ, но являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, а ребенок родился на территории РФ, но государства, гражданами которых являются его родители, не предоставляют ребенку своего гражданства. Закон регулирует подобные ситуации и согласно действующему законодательству ребенку будет предоставлено российское гражданство.

Статьей 12 в части 2 узаконено российское гражданство ребенка, находящегося на российской территории, если родители ребенка не установлены и не предъявят свои права на ребенка в течении 6 месяцев с

момента обнаружения ребенка. Стоит отметить, предыдущие нормы этой статьи определяющим фактором считали «право крови», т.е. гражданство для ребенка определялось гражданством родителей, тогда как последняя версия нормы определяющим фактором установила территориальный принцип, т.е. «право почвы».

Приобретение гражданства РФ в результате приема в гражданство.

Предоставление гражданства лицам, не относящимся к гражданам данной страны, не относится к обязанностям государственных структур данной страны, эту процедуру можно отнести к актам доброй воли государства. На этом основании Россия обладает правом не предоставлять гражданство всем желающим, в российском гражданстве может быть отказано.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» предусмотрел два порядка приема в российское гражданство – общий и упрощенный.

Согласно ст.13 Закона о гражданстве иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке при условии, что указанные лица:

- проживают на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение 5-ти лет непрерывно;
- срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года;
- срок проживания на территории Российской Федерации для лиц, приехавших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 г. и не имеющих вида на жительство, исчисляется с того дня, когда оформлена была регистрация по месту жительства.

Претендентам на получение гражданства необходимо прожить на территории России в течении 5 лет. За этот период гражданские права и

обязанности им предоставлены законом не в полном объеме; им следует обязательно выполнять определенный перечень предписаний. Всё это достаточно непросто, в связи с чем законодатели предусмотрели сокращение указанного срока для ряда категорий лиц. Основания сокращения пятилетнего срока нахождения на территории России для получения гражданства определены в части 2 данной статьи.

Лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий, предусмотренных ч. 1 ст. 13.

Граждане входивших в состав СССР государств, которые проходили не меньше 3-х лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках или воинских формированиях, имеют право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ также без соблюдения условий, указанных в п. «а» ч. 1 ст. 13, и без представления вида на жительство.

«В целом, чтобы получить гражданство РФ в общем порядке надо сначала прожить в стране приличный срок. В течение этого периода необходимо пройти несколько этапов для получения российского гражданства (об этом мы будем говорить ниже), иметь источник средств к существованию, проявлять лояльность к стране, не совершать никаких правонарушений, знать язык и т.д. А для того, чтобы сократить этот срок до одного года, законом предусмотрены определенные основания» [30, с. 98].

Прием в гражданство в упрощенном порядке регулируется статьей 14 федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».

Право на прием в гражданство в упрощенном порядке имеют иностранные граждане и дееспособные лица без гражданства, достигшие возраста 18-ти лет. Согласно нормам ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ст. 14) они вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий, предусмотренных для приема в гражданство в общем порядке, если они:

- имеют хотя бы одного родителя – российского гражданина и проживающего в Российской Федерации;
- имели гражданство СССР, проживали или проживают в государствах, входивших в его состав, но не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства.

Упрощенный порядок приема в гражданство распространяется также на иностранных граждан и лиц без гражданства при условии, что они:

- родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;
- состоят в браке с гражданином РФ не менее 3-х лет;
- являются нетрудоспособными и имеют дееспособного ребенка, достигшего 18-ти лет, гражданина РФ;
- имеют ребенка, гражданина РФ, а другой родитель этого ребенка, гражданин РФ, умер или по решению суда признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, или лишен родительских прав или ограничен в родительских правах;
- имеют недееспособного или ограниченного в дееспособности ребенка, достигшего 18-ти лет, гражданина РФ, а другой родитель, являющийся гражданином Российской Федерации, умер или решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах [26].

Федеральный закон от 23.06.2014 г. № 157 внес дополнения, по которым приобрести гражданство России в упрощенном порядке могут лица, получившие после 1 июля 2002 г. профессиональное образование по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, в образовательных или научных организациях РФ на ее территории. При этом они еще должны отработать в РФ в совокупности не менее трех лет со дня обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ.

Ряд поправок, внесенные в закон, позволили открыть «шлагбаум» в получении гражданства России лицам, владеющим крупными коммерческими

предприятиями (п. «ж», «з» ст.14), для чего законом определены некоторые требования, например, предпринимателям - объем ежегодной прибыли от ведения коммерческой деятельности 10 и более миллионов рублей; инвесторам – долевое участие от 10% и более с российским юридическим лицом только в экономических проектах, виды деятельности которых определены Правительством России, причем размером от 100 млн. руб. должен быть участвующий в инвестиции капитал и чистые активы. Вместо этого, для инвестора с данным юридическим лицом разрешается выплата налога вместе с обязательными страховыми отчислениями в размере от 6 и более миллионов рублей ежегодно в течении трех лет от момента начала инвестирования.

На уровне ключевых правовых норм РФ декларировано право получения гражданства РФ в сравнительно простом порядке, если персона характеризуется как квалифицированный персонал, который исключительно полезен с экономической точки зрения для державы. Такое право на упрощенное рассмотрение регламентировано пунктом «и» 14-й статьи. Законодатель также указал, что такое право может реализовать только тот, кто перед направлением в ответственную инстанцию пакета документов уже в течение трех лет отработал в РФ в указанном экономически важном направлении.

Ряд пунктов действующего закона (а именно, «е», «ж», «з», «и») сформулирован в текущем варианте для достижения конкретных целей. Для экономики, прогресса страны в целом, перспектив будущего максимально полезная стратегия – привлечение в страну бизнесменов, инвесторов, квалифицированных специалистов, работа которых может оказать позитивное влияние на экономику державы в целом.

Следующая причина получения гражданства – восстановление. Есть два формата процесса: репатриация, дезинтеграция.

Восстановление – норма, присутствовавшая в законах страны в прошлом. После изменения формата власти, системы управления страной этот пункт законодательного акта было решено оставить. Текущие правовые нормы в

контексте гражданства регламентируют право восстановления в первой части 13-й статьи. В соответствии с этим пунктом иностранцы, а также люди, вовсе не располагающие гражданством, но ранее бывшие гражданами РФ, имеют возможность получить гражданство РФ. Чтобы реализовать ее, человеку следует прожить на территории страны до 3 лет.

Восстановление – процедура, доступная тем, кто перестал быть гражданином РФ по причине усыновления, получения попечителя или опекуна, из-за перемены гражданства матерью, отцом. Процедура восстановления доступна тем, кто в прошлом располагал российским гражданством, но лишился его, утратил, не изъявляя личной воли и желания такого события.

Есть ряд иных оснований, позволяющих стать гражданином РФ. Все причины для получения статуса гражданина регламентированы тематическими законами, международными договоренностями. Так, приобретение гражданства возможно путем выбора гражданства Российской Федерации при изменении Государственной границы Российской Федерации [44]. При изменении Государственной границы РФ в соответствии с международным договором Российской Федерации лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, установленные соответствующим международным договором. Человек располагает правом свободного определения принадлежности себя как гражданина. Он может сохранить свой прежний статус, имеет право изменить его, выразив свое желание стать частью русского народа. После прекращения существования Советского Союза в пределах бывшей державы сформировалось несколько автономных стран. Люди, в прошлом имевшие статус граждан СССР, получили возможность выбрать новый и определить свою принадлежность к любой стране, появившейся на этой территории. Порядок процедуры регламентирован международными договоренностями, которые заключены РФ. Если последовательность оптации не декларирована, человек, живущий в такой местности, располагает прежним гражданским статусом.

В Законе о гражданстве норма, предусматривающая оптацию, содержится в ст. 21, которая так и называется: «Выбор иного гражданства (оптация) при изменении Государственной границы Российской Федерации». «Оптация может выступать основанием и для приобретения, и для утраты гражданства, поскольку лицу предоставляется право беспрепятственного выхода из одного гражданства и приобретения другого» [31].

«К иным основаниям приобретения российского гражданства относятся также нормы Закона, регулирующие приобретение гражданства детьми и недееспособными лицами, над которыми установлены опека и попечительство» [42, с. 221].

На специфическую защиту со стороны державы имеют право претендовать все несовершеннолетние. Положение человека, возраст которого меньше границы совершеннолетия, зависит от комплекса внешних факторов, связанных с обществом, экономикой, политикой. Среди общего спектра юридического инструментария, гарантирующего сохранность детских прав, гражданство – специализированный аспект, который играет одну из самых значимых ролей. Детские права, интересы в большей степени защищены и подкреплены, что декларировано и реализовано через положения действующего законодательства, в том числе в аспекте гражданства. Это свойственно не только РФ, но и многим другим цивилизованным странам. Интересами детей и недееспособных лиц пронизано содержание норм гл. V «Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей. Гражданство недееспособных лиц». Данной главой, прежде всего, регулируется изменение гражданства ребенка при приобретении или прекращении гражданства РФ его родителей. Согласно ст. 24 ребенок приобретает гражданство РФ, если оба его родителя или единственный его родитель приобретают гражданство РФ. И, наоборот, при прекращении гражданства РФ обоих его родителей или единственного его родителя прекращается и гражданство РФ ребенка. Но нельзя допустить, чтобы ребенок стал лицом без гражданства,

По-другому ФЗ решает вопрос о гражданстве ребенка при приобретении или прекращении гражданства РФ одним из его родителей. Например, закон содержит норму (ч.1 ст.25), при которой предпочтение отдается «праву почвы»: если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство РФ, то их ребенок, проживающий на территории РФ, может приобрести гражданство РФ по заявлению его родителя, приобретающего гражданство РФ.

Остальные нормы основаны на «праве крови» (ч.2, ч.3, ч.4, ч.5 ст.25).

Описанные нормативы определены для предупреждения проблем, связанных возникновением разногласий между родителями. Если проблемная ситуация возникнет из-за неопределенности гражданской принадлежности, преимущественной позицией располагает статус россиянина.

Большое внимание в ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» уделено гражданству детей при усыновлении (удочерении). Прежде всего, ст. 26 устанавливает, что ребенок, являющийся гражданином РФ, при усыновлении (удочерении) иностранными гражданами или иностранным гражданином сохраняет гражданство РФ. Это очень важная норма. СМИ нередко публикуют сведения о детях, которые были приняты в иностранные семьи, но не смогли адаптироваться к изменившимся условиям, не смогли настроить продуктивный диалог с новыми родителями. Нередко СМИ сообщают об унижениях, недостойном отношении к детям. Каждый такой ребенок располагает правом сохранения первоначального статуса гражданина РФ. За ним остается право возвращения на родину в любой удобный момент.

Отдельно отметим, что федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в ст. 16 предусматривает четкий перечень оснований для отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации.

Никогда не получит российское гражданство человек, выступающий за насильственное изменение основ конституционного строя нашей страны, или своими действиями создающий угрозу для ее безопасности.

Нет шансов на это и у того, кто в течение 5-ти лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство или о восстановлении в гражданстве выдворился за пределы РФ в соответствии с федеральным законом.

Не допускается при подаче заявления использование подложных документов или сообщение заведомо ложных сведений.

Нельзя состоять на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства. Допускается это только по условиям международного договора Российской Федерации.

Претендент не должен иметь неснятую или непогашенную судимость за совершение на территории России или за ее границами умышленных преступлений, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом [53].

Претендент не должен преследоваться в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом, пока не вынесен приговор или пока не принято судебное решение по делу.

Если претендент осужден и отбывает срок наказания в виде лишения свободы, то он должен дождаться окончания этого срока наказания.

«Законом даны официальные гарантии того, что каждый потенциально опасный человек, который может деструктивно воздействовать на державу, не сможет получить статус россиянина. Законом установлены ограничения на оформление гражданского статуса лицами, пытающимися обмануть инстанции ФМС, предоставляя поддельную документацию, неточные, ложные сведения о себе» [29, с. 108].

В текущей версии закона, посвященного гражданской принадлежности, больше нет термина «утрата гражданства». Ранее применяемая формулировка более не юристами не употребляется. При изучении действующих норм закона можно определить несколько путей потери статуса гражданина.

- «при выходе из гражданства по собственному желанию (экспатриация);

- при принудительном лишении государством гражданства лица, приобретшего его по рождению (денационализация);
- при принудительном лишении гражданства натурализованных лиц (денатурализация);
- при оптации;
- при восстановлении в гражданстве» [45, с. 136].

И, наконец, прекращение гражданства Российской Федерации регулируется статьей 18 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». К основаниям относятся:

Вследствие выхода из гражданства Российской Федерации:

- в общем порядке (п. 1 ст. 19);
- в упрощенном порядке (п. 2 ст. 19).

Выход из гражданства РФ ребенка:

- один из родителей которого имеет гражданство РФ, а другой родитель является иностранным гражданином или б) единственный родитель которого является иностранным гражданином, осуществляется в упрощенном порядке, по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя (п. 3 ст. 19);
- по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом или международным договором Российской Федерации [27].

В перечне причин, из-за которых человек может лишиться статуса гражданина, нет возможности лишения державой по своей инициативе.

Отказ от статуса российского гражданина – основная причина завершения действующего статуса. Это ситуация добровольного решения человека, который определил для себя необходимость прекратить действие текущего гражданства. Есть несколько оснований для отказа в такой процедуре, инициированной персоной.

- имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом;

- привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Законом установлены ограничения, благодаря которым нельзя потерять статус гражданина страны, если человек не исполнил свои обязательства перед державой, если он может оказаться в ситуации полного отсутствия гражданской принадлежности. Действующая юридическая практика в полной мере согласуется с международными нормами права.

2.2 Органы и должностные лица, занимающиеся вопросами гражданства Российской Федерации. Порядок получения гражданства РФ

Чтобы статус гражданина РФ сохранялся актуальным институтом, текущие процедуры, связанные с этим статусом, были действенными, эффективными, необходимо полноценное правовое регулирование вопроса. Важно руководствоваться нормативной базой, применяемой актуальными правовыми органами. Основная работа в этом направлении возложена на тематические инстанции и должностных лиц, располагающих полномочиями в этой сфере. Регулирование реализовано через нормативную базу РФ, установившиеся нормы законов [46].

Инстанции, отдельные ответственные сотрудники, специализирующиеся на операциях со статусом гражданина, ведут деятельность, исключительно важную в контексте реализации института гражданственности РФ. Для регламентирования этой сферы издан специализированный правовой акт, в котором особенное внимание уделено инстанциям, отдельным чиновникам, полномочия которых распространяются на сферу гражданской принадлежности. Этот правовой акт детально рассматривает гражданскую

принадлежность как институт страны, а также определяет базовые ограничения и постулаты работы тех инстанций и чиновников, чья сфера компетентности включает проблему гражданской принадлежности. Такой правовой акт – ФЗ «О гражданстве РФ». В нем рассмотренные темы раскрыты в шестой главе, включающей 4 части.

При анализе упомянутого документа можно определить систему инстанций, ответственных за разрешение вопросов, связанных со статусом гражданина РФ.

Наиболее важная роль отводится Президенту страны. В его сфере ведения – регулирование крупных и принципиальных вопросов. Это регламентировано 28-й статьей упомянутого ФЗ. В сфере ведения Президента – определение, составление, издание указов, регламентирующих особенности статуса гражданина РФ. Прочие инстанции, специализирующиеся в этой сфере, в сравнении с главой державы занимают вспомогательную позицию.

29-я статья указанного ФЗ посвящена полномочиям главы державы в контексте проблематики статуса гражданина РФ. Таковые – достаточно обширный перечень. Президент располагает правом разрешения базовых вопросов, связанных с приемом гражданина, восстановлением статуса, выходом из этого состояния. Президент вправе утвердить положение, раскрывающее последовательность изучения вопросов гражданской принадлежности. В его сфере деятельности – издание тематических указов о статусе гражданина.

Функциональность главы державы подразумевает обеспечение согласованной работы, взаимной деятельности исполнительных инстанций, ответственных за рассматриваемую сферу. Полномочия отдельных органов в аспекте проблемы статуса гражданина аналогичны. Основное отличие в том, что часть структур отвечает за вопросы тех, кто проживает в РФ, другие занимаются делами тех, кто живет за пределами РФ [5].

В сферу ответственности специализированных структур входит проверка наличия статуса гражданина, прием заявлений по тематическим вопросам,

проверка предоставленной информации и документации, предъявленной просителями. Если в этом возникает нужда, инстанции запрашивают вспомогательную информацию в госструктурах, располагающих ею. «Данные органы направляют Президенту РФ заявления от лиц по вопросам гражданства Российской Федерации, представленные ими документы и иные материалы, а также заключения на данные заявления, документы и материалы. Кроме того, они исполняют принятые Президентом РФ решения по вопросам гражданства РФ в отношении лиц, проживающих на территории нашей страны. В обязанность данных органов входит рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятие решений по вопросам гражданства в упрощенном порядке; ведение учет лиц, в отношении которых компетентными органами приняты решения об изменении по вопросам гражданства Российской Федерации. Таким образом, мы видим, что сфера действий уполномоченных органов достаточно широка, учитывая количество лиц, ежедневно обращающихся в эти органы» [57].

«Ходатайства по вопросам, связанным со статусом гражданина РФ, от лиц, живущих в пределах страны, принимают территориальные отделения ФМС (Федеральной Миграционной Службы)» [21, с. 221]. Их необходимо подавать там, где обращающийся за помощью проживает постоянно или на основании вида на жительство.

Для получения статуса российского гражданина при стандартной процедуре следует пройти несколько подготовительных шагов. На это требуется порядка 1-5 лет. Прошлые нормативные акты, регламентировавшие особенности статуса гражданина, действовали в период 1991-2002 гг. Правила, установленные ими, отличались от современных, процедура выделялась на фоне текущей простотой. Все лица, в прошлом располагавшие советским гражданством, на основании только регистрации в РФ и изъявления собственной воли могли получить статус гражданина РФ. Закон предусматривал несколько причин для отказа, но их перечень был

сравнительно узок. Современные нормативные документы устанавливают уложенную процедуру получения статуса гражданина.

Последовательность получения такого статуса многоэтапная. Каждый шаг следует рассмотреть подробнее.

1-й этап: «пересечение государственной границы Российской Федерации. Перед въездом на территорию РФ мигранты должны получить визовый документ. При прохождении пограничного контроля оформляется миграционная карта, в которую ставится отметка о въезде» [43, с. 315].

2-й этап: «регистрация прибытия. Мигранту дается семь суток на то, чтобы он уведомил о своем приезде районный отдел ФМС» [43, с. 316].

3-й этап: «оформление разрешения на временное проживание (РВП) в миграционной службе. РВП – это подтверждение права гражданина иной страны на беспрепятственное нахождение внутри России. Если иностранный гражданин не получил РВП, то он не имеет права находиться в РФ дольше 90 суток или дольше срока, предусмотренного его визой. Но получив РВП, он может на законных основаниях жить в России в течение всего срока действия разрешения на временное проживание. Срок действия РВП – 3 года и его продление не предусматривается. На этот же срок оформляется регистрация по месту проживания. Получение РВП переводит человека из статуса иностранного гражданина, временно пребывающего в Российской Федерации в статус иностранного гражданина, временно проживающего в Российской Федерации» [43, с. 317].

Мигранту необходимо направить заявление на РВП, лично посетив отдел ФМС и предоставив документы, список которых регламентирован законом. Инстанция располагает 60 днями для изучения поступившего заявления, принимает решение и уведомляет просителя о том, предоставлено ли ему РВП или же в запрошенном отказано.

При выдаче РВП следует руководствоваться ограничениями – квотами. Каждый год на законодательном уровне определяется, как много потенциальных претендентов располагают возможностью получения РВП.

Квота распределяется по разным регионам страны. На отдельные категории мигрантов она не распространяется, кто:

- «рожден и имел подданство СССР;
- имеет здоровых детей – граждан РФ, но сам недееспособный;
- имеет нетрудоспособных отца либо мать – гражданина РФ;
- состоит в официальном браке с гражданином РФ;
- является инвестором;
- поступил в ряды российской армии;
- является участником госпрограммы Соотечественники» [48, с. 55].

4-й этап: «оформление вида на жительство (ВНЖ). Вид на жительство (ВНЖ) в РФ представляет собой статус, дающий иностранным гражданам или лицам, не имеющим гражданства, право проживать на территории Российской Федерации. К преимуществам ВНЖ можно отнести возможность свободного перемещения по России и свободного выезда и въезда на ее территорию. Кроме того, при наличии ВНЖ можно официально трудоустроиться, получать пенсию, пособия и пользоваться другими возможностями, которые доступны гражданам Российской Федерации. ВНЖ выдается на 5 лет, затем его можно постоянно продлевать. Являясь необходимым документом для получения российского гражданства, вид на жительство фактически уравнивает иностранного гражданина в правах с гражданами РФ» [43, с. 317].

Вид на жительство в России можно получить двумя способами:

- «в общем порядке. Сначала необходимо оформить РВП, и только после проживания в Российской Федерации по РВП в течение шести месяцев можно подавать документы на ВНЖ. На практике данный вариант получения вида на жительство встречается чаще всего.
- в упрощенном порядке. Нет необходимости в предварительном оформлении РВП. Гражданин может подать заявление о получении вида на жительство сразу» [55, с. 75].

Изучение прошения ВНЖ занимает у ФМС до полугода. Если инстанция принимает позитивное решение, проситель получает уведомление о таком

решении. Выдача ВНЖ практикуется на срок не больший, нежели действителен паспорт просителя. Наибольшая продолжительность действия разрешения – 5 лет.

После получения ВНЖ обратившийся человек в обязательном порядке каждый год должен подтверждать проживание в пределах державы, направлять сведения о своем пребывании вне границ РФ.

Актуальная практика применения законодательства такова, что есть несколько наиболее типичных причин, из-за которых инстанция принимает решение аннулировать ВНЖ или отказать просителю.

- «предоставление подложных документов или ложных сведений;
- отсутствие возможности содержать себя и членов своей семьи в пределах прожиточного минимума;
- нахождение за пределами РФ более 6-ти месяцев» [11, с. 159].

Претендент на статус гражданина РФ, достаточно долгое время проживший с соответствующим статусом, имеет право подачи документации для оформления российского паспорта.

Чтобы стать гражданином РФ, апеллируя к общим основаниям, нужно предоставить документацию, которая доказывает, что проситель – тот самый человек, который желает получить российское гражданство. Для этого придется принести с собой, показать ответственному сотруднику перечень документации, оговоренный законами. Также при себе необходимо иметь заверенные нотариусом копии документов:

- «свидетельство о рождении;
- внутренний паспорт или справку, подтверждающую отсутствие гражданства Российской Федерации;
- заграничный паспорт;
- миграционную карту (это требование не касается жителей, например, Беларуси, у которых общее миграционное пространство с россиянами);
- справку об отсутствии судимости;
- свидетельство о заключении брака;

- документы, подтверждающие рождение детей;
- письменное подтверждение пребывания в собственности заявителя недвижимости;
- диплом о получении образования;
- документы о наличии легитимного дохода;
- справку от врача, подтверждающую отсутствие инфекционных заболеваний;
- три фотографии заявителя (формата 3x4) и заполненную анкету» [12, с. 158].

Однако существует и упрощенный порядок получения гражданства. Тогда список документов также будет сокращенного характера. К ним относятся:

- «документы, подтверждающие степень родства (свидетельство о рождении или о заключении брака);
- вид на жительство;
- письменный отказ граждан иностранных государств от имеющегося гражданства;
- документы, которые подтверждают владение заявителем русским языком, а также наличие законных средств к проживанию на территории РФ» [57, с. 38].

Любой российский гражданин начиная с 14-летнего возраста должен оформить и получить документ, удостоверяющий его личность – паспорт гражданина Российской Федерации. На основании статьи 19.15 КоАП гражданин может быть оштрафован в пределах 3000 – 5000 руб. за проживание на территории РФ без наличия паспорта. Для оформления паспорта лицу следует подать заявление, прилагая к нему свидетельство о рождении и фотографии нужного размера.

Подтверждение гражданства РФ возможно не только паспортом, но и другими удостоверяющими документами такими, как: заграничный паспорт; свидетельство о рождении ребенка, имеющее внесенные сведения о

гражданстве России родителей; дипломатический паспорт; некоторые служебные удостоверения. В паспорте РФ содержатся сведения о фамилии, имени, отчестве гражданина, о дате и месте его рождения, о семейном положении.

5-й этап: получение статуса гражданина.

«С 1 января 2015 г. в России стали действовать новые поправки в законодательство, обязавшие всех иностранных граждан, желающих жить и работать на территории РФ, предоставлять подтверждение владения русским языком, знание истории России и основ российского законодательства» [57, с. 39].

От данного подтверждения при подаче заявления о выдаче разрешения на РВП или ВНЖ освобождены следующие иностранные граждане:

- «лица, недееспособные или ограниченные в дееспособности;
- лица, не достигшие 18-ти лет;
- мужчины, достигшие 65-ти лет;
- женщины, достигшие 60-ти лет;
- участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей, переселяющиеся совместно с ними в Российскую Федерацию;
- высококвалифицированные специалисты и члены их семей;
- лица, обратившиеся с заявлением о выдаче вида на жительство в связи с признанием носителями русского языка» [45, с. 136].

Нижеуказанными нормативно-правовыми документами установлены требования и правила по вопросам получения гражданства России для иностранных граждан, лиц носителей русского языка, не имеющих гражданства, для специалистов миграционной службы МВД, правила рассмотрения дела Комиссией, порядок выдачи документов с видом на жительство на территории РФ, правила упрощенного получения российского гражданства и др.:

- ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (подпунктом 2.1 ч. 2 ст. 14, ч. 5 ст. 32, ст. 33.1);
- ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 8 и ст. 9);
- «Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», утвержденным указом Президента РФ от 14.11.2001 г. №1325 (п. 16 ст. 1);
- приказом ФМС России от 26.05.2014 г. № 379 «Об утверждении Требований к специалистам, входящим в состав комиссии».

Гражданство РФ считается приобретенным или прекращенным со дня принятия решения полномочным органом или издания Указа Президента РФ. Исполнение решений возлагается на Министерство внутренних дел и его органы или на Министерство иностранных дел, дипломатические представительства и консульские учреждения.

Решение полномочного органа, ведающего делами о гражданстве Российской Федерации, об отклонении заявления по вопросам гражданства Российской Федерации может быть обжаловано в суд в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

В целом, в качестве приема в гражданство Российской Федерации следует понимать предоставление гражданства России гражданину другой страны, лицу без гражданства на основе их заявлений. Действующее законодательство (федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации») предоставляет 2 возможных варианта получения российского гражданства: общая процедура и упрощенная. Порядок по упрощенной процедуре имеет пониженные требования к претенденту на получение гражданства, более короткий срок в приобретении гражданства нежели прием в гражданство по общему порядку. Принятие правил упрощенного порядка приема в российское гражданство позволило многим категориям граждан других стран, лиц без гражданства, которые являются носителями русского языка, были гражданами Советского Союза либо лица, успешно ведущие свой бизнес, потенциальные инвесторы

принести пользу для экономики нашей страны, используя свой профессионализм, способности и возможности.

Глава 3 Актуальные проблемы функционирования института гражданства Российской Федерации и пути их решения

Гражданство - неотъемлемая часть современного мира, оказывающее влияние на все стороны жизнедеятельности общества: демографическая, экономическая, социальная, международная. И каждая из перечисленных сторон жизни должна сопровождаться эффективно действующей политикой в вопросах гражданства, только при таком условии возможно положительное воздействие миграционной политики на интересы общества, граждан и государства.

Следует отметить, что на протяжении времени с учетом существующих реалий (политическая обстановка, международная, экономическое и социальное положение общества) корректировались законы РФ о гражданстве. Принятый закон «О гражданстве Российской Федерации» (2002 год) четко определил направление укрепления государственности России, учтены и сбалансированы интересы страны и права и свободы человека, учтен баланс сил в сложившейся международной обстановке, но всех проблем по вопросам гражданства данный закон решить не смог.

«В конце прошлого века мир стал более взаимосвязанным, взаимозависимым, а в нынешнем веке он все активнее превращается в единую зону, где национально-государственные границы становятся все более размытыми, все более прозрачными» [46, с. 171].

Существующая глобализация лишь усложняет этот процесс, появляется больше проблем, устойчивость снижается. Присущая современному обществу высокая мобильность граждан лишь увеличивает количество сложных вопросов по определению статуса лица и его взаимосвязи с государством. С помощью института гражданства, как главного показателя, определяется уровень данных отношений.

Личность и государство на правовой основе имеют тесные, прочные, устойчивые на длительный период отношения благодаря гражданству. Именно

взаимосвязь государства и личности порождает вопросы, требующие решения. Хотя существуют разноплановые современные научные исследования по проблемам гражданства, мировое сообщество не пришло к единому мнению об институте гражданства, что порождает многозначность определений гражданства. Исследователи продолжают уточнять: кому принадлежит правовой статус гражданства – лицу или взаимоотношениям государства и лица. То есть, на данный момент времени актуальной и важной остается проблема определения понимания гражданства и сущности (содержание) гражданства.

Различные затруднения преподносит процесс оформления гражданства. Начиная процедуру получения гражданства Российской Федерации, претендент сталкивается с трудностями, решение которых затруднительно без помощи юристов.

К сожалению, «современное законодательство о гражданстве в нашей стране не исчерпывается одним Федеральным законом. Масса вопросов регулируются на подзаконном уровне, на уровне приказов, положений и рекомендаций органов исполнительной власти. Разобраться во всей этой массе документов и не стать жертвой произвола со стороны недобросовестных чиновников, рядовому человеку, не имеющему юридических знаний или не обладающему временем и здоровьем для хождения по многочисленным инстанциям, чрезвычайно сложно» [49, с. 24].

«В настоящее время как никогда институт гражданства тесно взаимосвязан с миграцией и миграционной политикой. Во главе угла государственной миграционной политики стоят следующие цели: отрегулировать миграционные потоки; преодолеть отрицательные последствия стихийно развивающихся процессов миграции; создать условия для беспрепятственной реализации прав мигрантов; обеспечить гуманное отношение к лицам, ищущим убежища на территории России, ведь многие из них едут в нашу страну не от хорошей жизни» [18, с. 116].

«В то же время не секрет, что в последнее десятилетие уровень нелегальной миграции на территорию нашей страны превысил все разумные пределы. Чтобы не было нежелательных последствий этого явления, правительство нашей страны правомерно борется не только с самим явлением нелегального проникновения иностранцев в Россию, но и с ликвидацией безграмотности у большинства уже совершенно законных трудовых мигрантов. Большая часть этих людей, проживающих и работающих во многих городах России, почти не знают ни язык, ни культуру, ни историю, ни законы этой своей новой страны» [10, с. 123].

«Такая ситуация не нормальна, она требует срочного исправления. Теперь любой человек, желающий получить российский паспорт, обязан пройти экзамен на знание официального языка страны, а также ее истории, законодательства и культуры. Его стоимость в различных регионах составляет 5000 руб. При неудаче можно повторить попытку сдать экзамен, но тогда надо оплатить еще 50% от его стоимости. Экзамен включает тест лексико-грамматической направленности, аудирование, чтение, письмо, устную русскую речь. Если в каждой части наберется не менее 66% от возможного максимума баллов, то кандидат получит сертификат для получения гражданства.

Таким образом, для законного получения гражданства РФ в настоящее время необходимы не масса справок и документов, но и положительная сдача экзамена на базовое владение русским языком, знание истории России и основ российского законодательства» [3, с. 26].

С сожалением констатируем, что и в наши дни нет четких правил, определяющих практическое применение требований в вопросе владения русским языком претендентом, если он считается носителем этого языка.

Существует опасение, что данное требование воспрепятствует правам лица в получении российского гражданства упрощенным способом, допустим, применительно к прямым потомкам граждан России, воспитывающихся за пределами её территорий, в странах с иной культурой и языком, а значит не

относящиеся к носителям русского языка. Найти ответ на данный вопрос невозможно пока.

Вообще следует сказать, что «носители русского языка» - новый термин в законе «О гражданстве». «И получается, что неопределенность ранее действовавшего термина российский соотечественник, изначально требовавшего уточнения, теперь усугубилась с появлением в законе термина носитель русского языка. По сути, соотечественник и носитель русского языка – это одно и то же. Но по новому закону носители русского языка при получении российского гражданства имеют больше преимуществ. Необходимо не пользоваться размытыми терминами, а объединить их в один, понятный и наделяющий одинаковым правом на возвращение на землю предков» [25, с. 119].

Далее - во взаимоотношениях России с другими странами актуальна проблема двойного гражданства. Двойное (множественное) гражданство – это особый правовой статус лица, связанный с пребыванием его одновременно в гражданстве двух (нескольких) государств. А сами лица, обладающие таким статусом, называются бипатридами.

Ст. 62 Конституции РФ не запрещает двойное гражданство для гражданина РФ. Гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. В то же время наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

«Наиболее распространенными причинами возникновения двойного гражданства является расхождение законодательства государств о порядке приобретения и утраты гражданства. Двойное гражданство может возникнуть в силу коллизии права крови и права почвы» [12, с. 129].

В странах, в законодательстве которых закреплен принцип «почвы», дети, появившиеся на свет на территории страны, где родители – иностранцы,

становятся гражданами этого государства в силу места рождения и приобретают гражданство родителей. Необходимо уточнить, что данный принцип «право почвы» получения гражданства не относится к детям иностранных сотрудников дипломатических миссий, консульств.

До принятия Конституции РФ 1993 г. вопрос о двойном гражданстве регулировался Законом РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г.

Сошлемся на мнение С.А. Авакьяна, который считает, что «сохранение в России института двойного гражданства, введение в Конституцию его разрешающей нормы, было вызвано проблемами внешней политики Российской Федерации. Ведь в момент распада СССР за пределами России оказалось порядка 25 млн. русских» [1, с. 320].

В пользу двойного гражданства приведем следующие положения:

- «лица, обладающие двойным гражданством, имеют возможность безвизового въезда в страну второго гражданства, а также в те страны, с которыми существуют соглашения о безвизовом въезде с государствами, гражданством которых обладает лицо.
- лица с двойным гражданством пользуются более широкими правами в сфере предпринимательства и трудоустройства, чем иностранцы.
- наличие двойного гражданства в некоторых странах решает проблемы с социальным обеспечением, с медицинским обслуживанием.
- в некоторых странах вместе с получением двойного гражданства приобретаются также льготы в налогообложении.
- двойное гражданство более демократично, соответствует верховенству прав и свобод человека и гражданина» [2, с. 28].

Нельзя не отметить, что у двойного гражданства имеются свои отрицательные стороны: двойное гражданство не освобождает от воинской повинности; существует ряд должностей в государственных структурах, которые такие граждане занимать не имеют права; еще одна большая проблема связана с налогами из-за разницы налоговых законодательств стран, гражданином которых является лицо и др. Использование на практике двойного

гражданства может являться причинами более серьезных проблем - международных конфликтов, ослабление границ.

Российские законодатели внесли изменения в закон (2014 год) о гражданстве относительно граждан с двойным и более гражданством. Теперь граждане обязаны уведомить о таком факте федеральную миграционную службу МВД, на эту процедуру гражданам отводится период в два месяца. Данное нововведение вступило в силу 04.08.2014 г. Для жителей Крыма, вошедшего в состав Российской Федерации, данное нововведение начало действовать в 2016 г.

Новое положение, обязывающее граждан доводить информацию о наличии гражданства другой (других) страны до государственных структур, привело к разногласиям и спорам в обществе.

Однако, Правительство ВФ и Государственная Дума придерживались единой точки зрения на данный вопрос: нововведение о двойном гражданстве не позволит чиновникам госструктур уходить от ответственности за несоблюдение закона о государственной службе и пытающихся захватить более высокий пост на выборной основе, поскольку новое положение запрещает занимать выборную должность или государственную службу лицу, имеющего гражданство иностранного государства.

Многие страны, в том числе США, Япония, Китай, Германия, на протяжении уже длительного периода запрещают гражданам иметь иное (второе) гражданство, но, например Германия ввела исключение для немцев, выходцев из России, им разрешено иметь паспорта двух государств – России и Германии.

Пока не были приняты новые дополнения в закон о гражданстве, у российских граждан не отслеживалось наличие паспортов иностранных государств. После вступления в силу новых поправок граждане обязаны при личном посещении отделения ФМС или почтовым отправлением известить о наличии другого гражданства в установленный законом срок.

В противном случае на гражданина налагается административный штраф, а в случае умышленного сокрытия второго гражданства – уголовная ответственность (наложение штрафа в размере до 200 тыс. руб. либо в виде принудительных работ сроком до 16 суток).

Законом предусматриваются и исключения, которые относятся к гражданам, проживающим на постоянной основе в другой стране. Но поскольку установлены строгие санкции за нарушение закона, возникает необходимость четкого определения - каких граждан России с точки зрения закона считать проживающими постоянно за пределами ее территории.

В настоящее время в российском законодательстве не определено понятие «гражданин РФ, постоянно проживающий за пределами РФ».

Поэтому некоторые юристы предлагают «исходить из налогового и валютного толкования слова резидент, а другие предлагают определять это понятие в соответствии с законодательством соответствующего иностранного государства» [8, с. 13].

Конечно, российские миграционные органы при решении вопроса о необходимости подачи уведомления будут руководствоваться положениями российского законодательства, регулирующего вопросы гражданства и регистрации по месту пребывания и жительства. В соответствии с Законом РФ от 25.06.1993 г. № 52-42-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» граждане РФ обязаны регистрироваться по месту жительства в пределах РФ [35].

В качестве регистрации гражданина по месту проживания считают зафиксированную информацию об адресе постоянного жительства и нахождения в жилье по данному адресу. На основании этого возникают предположения: факт регистрации (наличие прописки) на деле должен исключить вероятность считать лицо проживающим на постоянной основе в другой стране.

К тому же постоянное проживание гражданина вне российской территории, не проживание по адресу регистрации с точки зрения Закона не обладают правовым значением. Более того, без наличия регистрации в нашей стране на основании закона подтверждается, что данное лицо не обладает постоянным (преимущественным) местом жительства на российской территории; наличие у гражданина регистрации по адресу проживания на территории иностранного государства доказывает действительное проживание гражданина на постоянной основе на территории данного государства.

В случае, когда российский гражданин проживает в другой стране с целью получения образования, выполнения определенной трудовой деятельности или иное, на основе имеющейся у него визы, он не обязан подавать уведомление в миграционную службу.

Итак, российским гражданам, у которых не имеется регистрации с местом жительства в России, и тоже время есть регистрация по месту проживания на постоянной основе на территории другого государства, предоставлено право не подавать уведомления в ФМС о том, что они имеют гражданство другой страны или вид на жительство.

Граждан России, проживающих вне пределов страны на постоянной основе, считают снятыми с регистрационного учета на российской территории, обладающими регистрацией с постоянным проживанием по месту жительства на территории какого-либо государства [61].

В качестве дополнительного факта, доказывающего постоянное жительство российских граждан в какой-либо стране, считается их регистрационный учет в российском консульстве в данной стране.

Тут следует отметить следующее. «Понятно, что государство должно вести учет своих граждан с двойным гражданством, т.к. сложность международной и внутривнутриполитической обстановки побуждает действующие власти знать, кто из россиян реально зависим от иностранных государств. Но как же быть в данном случае с презумпцией невиновности? Гражданин, в полном объеме исполняющий свои обязательства перед государством, не

должен доказывать свою невиновность по факту приобретения других гражданств» [4, с. 335].

Лица, нарушившие закон, подвергаются административной и уголовной ответственности. Наше мнение: применять уголовную ответственность при не предоставлении сведений – это слишком серьезное наказание, несоизмеримое с правонарушением, поскольку ФЗ «О гражданстве» не содержит прямого запрета на второе гражданство другой страны. Неужели данное правонарушение обладает высокой общественной опасностью и подлежит наказанию в виде уголовной ответственности?

«Серьезной проблемой, нарушающей права гражданина, является проблема документирования постоянно проживающих за границей россиян полноценными паспортами граждан Российской Федерации. В обиходе их называют еще внутренними паспортами. У граждан России, постоянно живущих за границей, есть российские паспорта для поездок за границу (загранпаспорта). Но они в полной мере не удостоверяют личность на территории России. Оформление же внутреннего паспорта обязательно требует присутствия гражданина в РФ.

В итоге постоянно проживающий за пределами России ее гражданин не становится полноправным гражданином России в момент пересечения ее границы. Конечно, это является наследием советских времен, когда государство не разрешало вывозить внутренние паспорта за границу и с подозрительностью относилось к своим постоянно проживающим за границей гражданам» [6, с. 79]. По нашему мнению, надо таким гражданам обеспечить получение полноценного российского паспорта прямо в соответствующем российском консульском учреждении.

Действующим законодательством предусматривается как общий порядок в получении гражданства России, так и упрощенный. Большинство граждан, желающих получить российское гражданство считают, что по упрощенному порядку стать гражданином России более легко и проще, хотя это совсем не соответствует действительности.

Упрощенный порядок вступления в гражданство имеет свои трудности. Но Российское государство делает многое для упрощения процедуры получения гражданства желающим иностранным гражданам. Государственная власть соизмеряет многие нюансы в этом процессе: хозяйственное освоение отдаленных и малозаселенных территорий страны, улучшить демографическую ситуацию, повысить имидж страны и др. Обеспечить возвращение на родину многим соотечественникам, создать для них соответствующие современным требованиям условия проживания, интегрировать их в российскую экономику – данные задачи достойны и очень сложны, требуют значительных материальных затрат.

«На упрощенный порядок получения гражданства Российской Федерации может претендовать теперь большое количество людей, среди которых бывшие граждане СССР, РСФСР, а также бывшие подданные Российской империи, их родственники по прямой восходящей линии» [28, с. 96]. Но это могут быть лишь носители русского языка, готовые переехать в нашу страну на постоянное место жительства и отказаться от гражданства другого государства (кроме граждан Украины).

Отказ от гражданства другого государства имеет принципиальный характер. До сих пор претенденту на гражданство РФ нужно было только представить в ФМС подтверждение, что на «второй родине» он обращался с заявлением об отказе от имеющегося гражданства. С получением такого документа лицо, претендующее на гражданство РФ, могло принять решение об отказе от него так, как у него оставался некий запасной вариант. Сейчас же претендент должен предъявить документ, указывающий на факт отсутствия у него каких-либо других гражданств. Безгражданство является серьезной проблемой для государства. Так, нередко между странами возникают споры, касающиеся вопроса регулирования въезда или выезда лиц, которые не имеют гражданства.

В завершении анализа проблем, которые «возникают во время реализации установлений современного законодательства о гражданстве на практике,

хочется отметить, что не всегда с первого раза удается понять Закон о гражданстве и поэтому приходится долго вчитываться в его нормы, сопоставлять, искать причинно-следственные связи между конкретной жизненной ситуацией и положениями закона. Данный факт является еще одним аргументом в пользу принятия единого кодифицированного Кодекса Российской Федерации о гражданстве» [43, с. 316].

«При этом, несмотря на то, что новый Закон о гражданстве вывел нашу страну на новый уровень законодательного решения вопросов, связанных с гражданством, том числе, его приобретением и прекращением, еще многое предстоит сделать для решения оставшихся проблем.

Совершенно очевидно, что сегодня российским властям нужно четко понимать, кому конкретно надо предоставлять гражданство РФ, кто на это имеет право. Мы не должны повторять ошибок других стран, к примеру, стран Западной Европы, куда переехали не только носители других культур, но и люди, вовсе не желающие адаптироваться к культуре принявшей их страны. Они предпочитают создавать свои анклавные диаспоры, и не хотят принимать местную культуру и местные обычаи» [16, с. 106].

В нашем государстве важно учитывать этот опыт и делать все для того, чтоб избежать подобного рода ошибок. Наше государство должно не только обеспечивать защиту тем людям, кто в ней нуждается, но и делать так, чтоб бывшие граждане ССР не просто стремились попасть в Российскую Федерацию для получения убежища, но и желали стать полноценной частью нашего общества, начать приносить ему реальную пользу. Можно говорить о том, что Закон «О гражданстве Российской Федерации» продолжает пребывать в состоянии непрекращающегося движения. При этом лишь время и практика покажет, какие именно необходимо внести в него изменения, чтоб он целиком соответствовал существующим реалиям и вызовам, что стоят перед нашей страной.

Таким образом, можно говорить о том, что несмотря на продолжающуюся модернизацию отечественного права, регулирующего сферу

гражданства, все же институт гражданства до сих пор часто сталкивается с различными серьезными проблемами, требующих решения.

Необходимо сделать так, чтоб процедура приобретения гражданства имела четкий и понятный формат, чтоб каждый человек мог сам в ней разобраться без обращения за помощью к специалистам.

С упрощением получения гражданства нашими соотечественниками, оказавшимися за пределами РФ, начался новый этап развития института гражданства в нашей стране. Правда, упрощенный порядок получения гражданства не смог до конца решить все вопросы.

Остаются актуальными проблемы, связанные с существующими различиями между законами разных стран, регулирующими вопросы гражданства, что часто приводит к возникновению двойного гражданства или же такого явления, как безгражданство. Необходимо сформировать и реализовать грамотную политику в сфере миграции для исключения незаконной миграции и предоставления доступа к российскому гражданству нашим соотечественникам.

Необходимо также объединить такие понятия, как «носитель русского языка» и «российский соотечественник». Это позволит людям, которые подходят под эти термины, получить равные права, с точки зрения получения доступа к прохождению процедуры упрощенного приобретения российского гражданства. Также важно убрать норму, предполагающую уголовную ответственность за не предоставление информации о наличии двойного гражданства.

Заключение

Первая глава магистерского исследования посвящена анализу понятия и содержания гражданства как институт конституционного права Российской Федерации. В первом параграфе первой главы раскрывается краткая история развития института гражданства в России.

На основе вышеизложенного материала можно сделать вывод, что гражданский институт в российском государстве прошел долгий исторический процесс становления, развития и совершенствования. Первые шаги по его укреплению Россия предприняла в сложный для себя переходный период, после распада СССР, издав Конституцию в 1993 году. Приоритет в ней был отдан правам и свободам человека. Благодаря федеральному закону №62 от 31.05.2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» эти принципы расширились и приблизились к европейским стандартам.

Второй параграф первой главы магистерского исследования посвящен анализу понятия, сущности, принципов и содержания института гражданства Российской Федерации. В первую очередь, гражданство РФ на основе ст.6 Конституции России считается политическим явлением, что является основой в правовом статусе личности. Принципиальная сторона взаимоотношения человека и государства определена гражданством, которое является главным и основополагающим правом личности.

У гражданства есть три основных составляющих. Первой будет правовой статус человека в государстве. Второй считается суверенное право гражданина РФ. Третьим моментом будет связь человека с государством из-за правового статуса, то есть гражданин имеет принадлежность к определенному государству, в частности Российской Федерации, что делает его обязанным выполнять все требования и наделяет рядом прав.

Согласно теоретическому материалу, принципы прав имеют трехуровневую систему, то есть имеются общеправовые, межотраслевые, отраслевые принципы. Обосновано, что гражданство сформировано на

принципах, которые используются рядом иных институтов, и считается компонентом правового положения человека. При этом, общие нормы и положения законодательной базы, которая регулирует институт гражданства, могут иметь особую и индивидуальную форму.

Стоит добавить, что институт гражданства предполагает наличие и соблюдение базовых принципов: единство и равенство независимо от пола, возраста и положения; сохранение данного статуса в случае проживания за пределами РФ; беспрепятственное осуществление гражданином своих прав, т.е. гражданства нельзя лишить; невозможность экстрадиции по инициативе властей. Эти принципы взаимосвязаны и отражают фундаментальную связь человека с государством. В третьем параграфе первой главы осуществлен анализ правовых основ гражданства Российской Федерации. Указано, что действующая нормативно-правовая база в РФ призвана учитывать не только права граждан, но и лиц без гражданства. Обосновано применение нового кодифицированного акта – «Кодекс Российской Федерации о гражданстве». Наподобие Конституции этот документ должен обладать верховенством на всей территории России и быть единым для всех.

Вторая глава магистерского исследования посвящена анализу организационно-правовых основ гражданства Российской Федерации. В первом параграфе второй главы исследования охарактеризованы основания приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации. Каждое государство имеет свое законодательство, базу нормативных актов и миграционную политику, а также по-разному регламентирует права/обязанности иностранцев и устанавливает правила для приобретения гражданства.

Приобретение гражданства Российской Федерации – это вне всяких сомнений также сложный и многогранный момент взаимодействия иностранного гражданина или лица без гражданства и российского государства. В параграфе рассмотрены основания приобретения гражданства Российской Федерации перечислены в статье 11 ФЗ «О гражданстве Российской

Федерации». Во втором параграфе второй главы исследования изучены вопросы деятельности органов и должностных лиц, занимающиеся вопросами гражданства Российской Федерации. Охарактеризован порядок получения гражданства Российской Федерации

В целом, в качестве приема в гражданство Российской Федерации следует понимать предоставление гражданства России гражданину другой страны, лицу без гражданства на основе их заявлений. Действующее законодательство (федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации») предоставляет 2 возможных варианта получения российского гражданства: общая процедура и упрощенная. Порядок по упрощенной процедуре имеет пониженные требования к претенденту на получение гражданства, более короткий срок в приобретении гражданства нежели прием в гражданство по общему порядку. Принятие правил упрощенного порядка приема в российское гражданство позволило многим категориям граждан других стран, лиц без гражданства, которые являются носителями русского языка, были гражданами Советского Союза либо лица, успешно ведущие свой бизнес, потенциальные инвесторы принести пользу для экономики нашей страны, используя свой профессионализм, способности и возможности.

В третьем параграфе второй главы исследования перечислены актуальные проблемы функционирования института гражданства Российской Федерации и пути их решения. Процедура приобретения российского гражданства должна быть четкой и понятной для каждого претендента, чтобы он сам мог разобраться, что от него требуется, чтобы исключить злоупотребления со стороны чиновников. Упрощенный порядок приобретения российского гражданства стал долгожданным шагом нашего государства навстречу своим соотечественникам, «разбросанным» по всему миру. Но данный порядок на деле упростил далеко не все вопросы, которые в этом нуждаются. Актуальны проблемы, вызванные расхождениями в законодательствах о гражданстве разных государств, и вызывающие состояние двойного гражданства и безгражданства. В стране должна проводиться грамотная миграционная

политика, призванная отрегулировать миграционные потоки, не допустить нелегальную миграцию в нашу страну, создать условия для реализации прав мигрантов.

В заключение можно сделать вывод, что институт гражданства в РФ имеет многогранную юридическую природу. Динамичность и наличие проблем, связанных с его развитием, доказывает актуальность и важность данной темы. Регулирование этого процесса является достаточно сложным и нуждается в дальнейшем совершенствовании. Примером может служить правовая база «Консультант», которая регулярно развивает и обновляет справочную систему, чтобы пользователи могли ознакомиться как с архивными, так и с новыми документами, а также получить достоверную информацию и быть в курсе последних законодательных поправок. Действующая нормативно-правовая база в РФ призвана учитывать не только права граждан, но и лиц без гражданства.

Подводя итоги, можно также констатировать: несмотря на то, что законодательство нашей страны о гражданстве претерпевает изменения для того, чтобы соответствовать современным потребностям, институт гражданства сталкивается с целым рядом серьезных проблем, которые необходимо решать.

Проведенный в рамках настоящего исследования проблемный анализ правового регулирования института гражданства в РФ позволил сформулировать следующие рекомендации по дальнейшему совершенствованию конституционного права института гражданства в Российской Федерации.

Использование кодифицированного акта – «Кодекс Российской Федерации о гражданстве». Наподобие Конституции этот документ должен обладать верховенством на всей территории России и быть единым для всех. Как представляется, данный Кодекс мог бы вобрать в себя и ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», и ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», и ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», и Указы Президента (по вопросам гражданства РФ), и Постановления Правительства, и тем самым,

упростить лицам, желающим приобрести гражданство Российской Федерации, процедуру и регулирование прав иностранных граждан при получении гражданства в Российской Федерации.

В стране должна проводиться грамотная миграционная политика, призванная отрегулировать миграционные потоки, не допустить нелегальную миграцию в нашу страну, создать условия для реализации прав мигрантов.

Предлагаем также объединить термины «носитель русского языка» и «российский соотечественник» в один, чтобы обеспечить людей, подходящих под эти определения, одинаковыми правами; отрегулировать в законе, как будет реализовываться механизм уступок при приобретении гражданства нашей страны, в случае, если отказ от иного гражданства невозможен; убрать норму, предусматривающую уголовное наказание за несообщение о двойном гражданстве.

Список используемых источников

1. Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб. : Юридический центр Пресс, 2017. 690 с.
2. Багуславский И. В. Двойное гражданство в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2018. №4. С. 18-26.
3. Бердникова К. Л. Гражданство в системе прав и свобод человека и институтов публичной власти // Современное право. 2018. № 2. С. 25-32.
4. Брик Е. В. Конституционное право РФ: учебник. М. : Право, 2020. 598 с.
5. Бутусов В. А. Принципы гражданства в РФ // Всероссийская конференция молодых ученых. № 10. 2019. С. 119-126.
6. Ванюшин Я. Л. Комментарий к ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2018. 166 с.
7. Василенко А. И. Способы получения гражданства РФ для проживающих за рубежом // Актуальные проблемы российского права. 2019. №4. С. 24-31.
8. Виноградов О. В. К вопросу о понятиях и принципах гражданства Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2018. № 2. С. 13-19.
9. Вымарский А. П. История развития института гражданства в Российской Федерации // Право и современность. 2020. № 8. С. 41-49.
10. Гаджихмедова А. Г. Теоретико-правовое понимание гражданства // Известия Дагестанского государственного педагогического университета. Общественные и гуманитарные науки. 2017. № 2. С. 123-127.
11. Галушкин А. А. Институт гражданства и государственный суверенитет: организационно-правовой аспект // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 10. С. 158-162.
12. Гражданин современной России. СПб. : Виктория плюс, 2019. 384 с.

13. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 года № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 14.03.2022).

14. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 10.03.2022) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/ (дата обращения: 20.04.2022).

15. Данилкин В. В. Особенности и историческое содержание гражданства в России // Современное право. 2019. № 9. С. 134-138.

16. Дмитриев Ю. А. Комментарий к ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный). М. : Деловой двор, 2017. 240 с.

17. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (Подписан в г. Москве 18.03.2014) [Электронный ресурс] : URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160398/ (дата обращения: 05.02.2020).

18. Душина Т. В. Гражданство как объект современной политико-правовой теории // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2018. № 11-1. С. 115-118.

19. Изотова Е. Н. Анализ принципов гражданства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 69-72.

20. Кельбя И. И. Правовой институт гражданства Российской Федерации // Миграционное право. 2019. № 1. С. 11-13.

21. Кикоть В. Я. История гражданства в теоретико-правовых и историко-правовых исследованиях. М. : Юнити-Дана, 2020. 414 с.

22. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022) [Электронный

ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 20.04.2022).

23. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 10.03.2022).

24. Косс А. В. Коллизионные аспекты применения действующего законодательства о гражданстве Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2017. № 9. С. 42-48.

25. Кутафин О. Е. Конституционное право России. М. : Проспект, 2020. 592 с.

26. Лазарев В. В. Система органов, ведающих делами о гражданстве: компетенция и организация работы // Юридический научный электронный журнал. 2019. № 1. С. 32-36.

27. Лазарев В. В. Стадии рассмотрения вопросов по делам гражданства // Вестник международного гуманитарного университета. 2019. № 7. С. 81-84.

28. Мазюнина А. С. Институт гражданства в РФ: перспективы. М. : Кедр, 2019. 219 с.

29. Микрютов А. П. Конституционные основы гражданства в РФ. М. : Просвещение, 2019. 225 с.

30. Михайлов С. В. Способы развития института гражданства в РФ. М. : Право, 2019. 316 с.

31. О гражданстве Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 30.12.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/ (дата обращения: 14.01.2022).

32. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 24.02.2021) URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/ (дата обращения: 29.01.2022).

33. О награждении государственными наградами Российской Федерации иностранных граждан [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 05.03.2015 № 114 (ред. 19.11.2021). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&№=615421#01576182372724565> (дата обращения: 07.02.2020).

34. О порядке оказания содействия иностранному гражданину (лицу без гражданства), получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанному беженцем или получившему временное убежище на территории Российской Федерации, в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 18.06.2012 г. № 595 (ред. 07.08.2017). URL: <https://base.garant.ru/70191514/> (дата обращения: 10.02.2022).

35. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации Закон РФ [Электронный ресурс]: от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 01.07.2021) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/ (дата обращения: 10.02.2022).

36. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (дата обращения: 17.01.2022).

37. О приеме в гражданство Российской Федерации [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 14.02.2015 г. № 68 (ред. 30.12.2020). URL: <http://docs.cntd.ru/document/420253331> (дата обращения: 09.02.2022).

38. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики

Крым и города федерального значения Севастополя [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 11.07.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160618/ (дата обращения: 01.02.2022).

39. О приобретении гражданства Российской Федерации и выходе из гражданства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 08.03.2015 № 122 (ред. от 30.12.2020). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&№=615420#044400819506513567> (дата обращения: 08.02.2020).

40. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 (ред. от 01.09.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39607/ (дата обращения: 03.02.2022).

41. Овсепян Ж. И. Гражданство в России (общетеоретическое, историческое и конституционно-правовое исследование). Ростов н/Д. : Изд-во Южного федерального университета, 2018. 320 с.

42. Осипенкова Е. А. Понятие и конституционно-правовая характеристика правовой природы гражданства // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 9. С. 220-223.

43. Постромчук И. А. Регулирование гражданства в России // Право и общество. №3. 2019. С. 116-124.

44. Право на гражданство. М. : Юриспруденция, 2020. 244 с.

45. Расокулова С. Х. Общая характеристика института российского гражданства // Управление мегаполисом. 2018. № 6 (36). С. 135-138.

46. Самсонов П. В. Гражданства в РФ // Право и жизнь. №8. 2020. С. 34-42.

47. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 02.07.2021) [Электронный ресурс]. URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8982/ (дата обращения: 25.01.2022).

48. Сматаковцев П. И. Производство по делам о гражданстве // Человек и общество. 2019. № 2. С. 34-39.

49. Сметанина С. А. Гражданство за полгода: соотечественники из других стран смогут стать гражданами РФ в упрощенном порядке // Русский век. №8. 2018. С. 23-31.

50. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 25.02.2022) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/ (дата обращения: 18.03.2022).

51. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 25.03.2022) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ (дата обращения 19.04.2022).

52. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (дата обращения: 15.04.2022).

53. Халилов Т. А. Гражданство как социально-политическая практика: актуальные модели // Теория и практика общественного развития. 2017. № 12. С. 398-401.

54. Хомина И. С. Характеристика гражданства РФ. М. : Просвещение, 2020. 245 с.

55. Хомина И. С. Принципы российского гражданства // Право и общество. 2021. № 5. С. .

56. Хромов С. А. Особенности приобретения гражданства в связи с вхождением новых субъектов в состав Российской Федерации // Права человека в России и мире. 2018. № 1. С. 23.

57. Ягудин И. Р. Институт гражданства в условиях современных мировых тенденций // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2018. № 5 (38). С. 37-43.

58. Fatima H. Towards educational, political and social change: a case study // Journal of Case Studies in Education. 2019. №1. Pp. 30-39.

59. Kirmse S. Book Review: Russian Citizenship: From Empire to Soviet Union. Law and History Review. 2017. 219 p.

60. Lohr E. Russian Citizenship: From Empire to Soviet Union, Cambridge, MA and London // Harvard University Press, 2019. Pp. 268-275.

61. Looking at Citizenship through a Literary Lens // Facing history & ourselves. 2020. №4. Pp. 14-21.

62. Russian Citizenship // Hardcover. 2018. №9. Pp. 98-102.