

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РФ
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет
имени И. Т. Трубилина»

М. С. Савченко, В. Н. Опарин, Е. Г. Петренко

ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Краснодар
КубГАУ
2018

УДК 342.71(075.8)

ББК 67.400.3

С13

Рецензенты:

В. В. Мамонов – зав. кафедрой государственного права
Ленинградского государственного университета
имени А. С. Пушкина, д-р юрид. наук, профессор;

Л. П. Рассказов – зав. кафедрой теории и истории государства
и права Кубанского государственного аграрного университета,
д-р юрид. наук, профессор

Савченко М. С.

С13 Гражданство Российской Федерации : учеб. пособие /
М. С. Савченко, В. Н. Опарин, Е. Г. Петренко. – Краснодар :
КубГАУ, 2018. – 146 с.

ISBN

На основе достижений современной юридической науки, новейшего законодательства о гражданстве и правоприменительной практики рассмотрены теоретические и практические подходы к институту гражданства и актуальные проблемы, связанные с процессом приобретения, прекращения, разрешения споров по вопросам гражданства.

Предназначено для обучающихся по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция, направленность «Конституционное право, муниципальное право», а также для преподавателей, и всех, кто интересуется вопросами гражданства.

УДК 342.71(075.8)

ББК 67.400.3

© М. С. Савченко, В. Н. Опарин,
Е. Г. Петренко, 2018

© ФГБОУ ВО «Кубанский
государственный аграрный
университет имени
И. Т. Трубилина», 2018

ISBN

ВВЕДЕНИЕ

Право на гражданство является одним из важнейших неотъемлемых прав и занимает особое место среди основных прав человека. Это связано, прежде всего с тем, что гражданство представляет собой системообразующий элемент правового статуса лица, определяющий принципиальные начала взаимоотношений государства и личности. Гражданство служит тем юридическим основанием, в силу которого лицо обладает в полном объеме всеми правами и свободами, выполняет обязанности, установленные конституцией и другими законами, отвечает за их нарушение, а также пользуется защитой государства, где бы это лицо ни находилось, в том числе за пределами государства, гражданином которого оно является.

Нормы, регламентирующие гражданство, зависят от исторических, культурных и правовых традиций конкретного государства. Критерии, установленные для определения реальных или потенциальных граждан, показывают, какие идеи лежат в основе консолидации государства, какова иммиграционная политика, какого поведения ждут от иностранцев или лиц без гражданства, постоянно проживающих в стране. Государства, основываясь на общепризнанных нормах и принципах международного права, самостоятельно регулируют вопросы, возникающие по поводу гражданства.

Гражданство представляет собой самостоятельный комплексный межотраслевой институт права, субъективное право по поводу гражданства, особого рода длящееся правоотношение, существующее как в общей, так и в конкретной форме, правовое состояние, а также часть правового положения (правового статуса) личности. Как институт внутреннего права государства гражданство – это совокупность правовых норм, регламентирующих критерии, которые определяют принадлежность лица к данному государству; способы и процедуры приобретения и утраты гражданства; особенности правового положения личности, обусловленные способом приобретения гражданства или фактом двойного (множественного) гражданства.

Право на гражданство занимает особое место в системе основных прав человека. Право на гражданство – важнейшая предпосылка для обладания лицом всей совокупностью конституционных и иных прав и свобод, возложения на него соответствующих обя-

занностей, а также для защиты его прав и интересов не только внутри государства, но и за рубежом в дипломатическом порядке и других существующих в межгосударственном общении формах. Гражданство – это охраняемая законом мера возможного поведения, направленная на удовлетворение интересов человека, возникающих в связи с приобретением, изменением и выходом из гражданства. Право на гражданство, что в полной мере соответствует международно-правовым стандартам и занимает особое место среди основных прав человека в России, а его реализация гарантируется Конституцией Российской Федерации.

На современном этапе развития Российской Федерации институт гражданства призван обеспечить стабильность и сплоченность общества, укрепить российскую государственность, сбалансировать интересы личности, общества и государства. Однако практика реализации законодательства, регламентирующего вопросы гражданства, свидетельствует, что процесс формирования института гражданства в Российской Федерации нельзя признать сложившимся и завершенным. Все большую актуальность вопросы гражданства приобретают в связи с проблемой глобализации общественных отношений. Границы государств становятся все менее непреодолимыми, государства вступают в союзы, заключают международные договоры, предусматривающие создание единого экономического пространства. Миграция рабочей силы между государствами, ведущая к значительному увеличению численности эмигрантов, необходимость интеграции лиц, постоянно проживающих в стране, растущее число браков между лицами, имеющими разное гражданство, свобода передвижения между государствами – подобные проблемы являются общими для многих государств, в связи с чем, в международном праве и в конституционном праве постоянно проводится работа по регламентации вопросов гражданства.

В проблематике совершенствования законодательства о гражданстве фокусируются как фундаментальные общетеоретические вопросы (понятие, основополагающие принципы), так и более конкретные, непосредственно связанные с возникновением и прекращением отношений гражданства: основания его приобретения и прекращения, компетенция органов государственной власти, рассматривающих вопросы гражданства, правовой статус лиц, не обладающих российским гражданством.

ГЛАВА 1. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ПРИНЦИПЫ

1.1 Понятие, признаки и сущность российского гражданства

Понятие гражданства известно со времен античности. Под термином «римский гражданин» понимался высший социальный статус, означающий возможность пользоваться всеми юридическими правами, предоставляемыми римским законодательством. Активное развитие институт гражданства получил после буржуазных революций XVI–XVII вв. в государствах с республиканской формой правления, когда он был противопоставлен монархическому институту подданства. В современных конституционных монархиях статус подданных не имеет принципиальных отличий от статуса граждан. Так, например, в Конституции Японии (ст. 10), которая является конституционной монархией, установлен институт гражданства как следствие суверенной власти народа.

Взаимоотношения российского государства и территориально привязанного к нему населения до формирования России как централизованного государства и установления абсолютной монархии (середина XVII в.) не определялись ни через институт подданства, ни через институт гражданства. Появление института подданства в России связывают с принятием Соборного уложения 1649 г. Термин «подданство» (принадлежность государю) просуществовал вплоть до принятия Декрета ВЦИК от 23 ноября 1917 г. «Об уничтожении гражданских сословий и чинов», установившего для всего населения России наименование «гражданин Российской Республики».

Гражданство является важным элементом правового статуса личности, поскольку с ним связан объем прав, свобод и обязанностей и их гарантированная государственная защита. Более того, гражданство является не просто предпосылкой большого объема прав, свобод и обязанностей, но и устанавливает политические, социально-экономические связи человека с государством. Вполне очевидно, что, учитывая важность отношений гражданства в первую очередь для человека, во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. в ст. 15 закреплено право каждого человека на гражданство. В качестве нормы-принципа право на граж-

данство закреплено в пункте «а» ст. 4 Европейской конвенции о гражданстве. Право каждого индивида на гражданство также гарантируется пунктом «с» ст. 5 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г. Данное право гарантирует человеку возможность на основе личного волеизъявления приобретать и прекращать гражданство, осуществлять выбор гражданства. В свою очередь, провозглашенное право требует от государства определить условия и порядок приобретения или прекращения человеком гражданства. Эта базовая норма регулирования права человека на гражданство нашла свое отражение в законодательстве многих стран.

В современной юридической науке и практике термин «гражданство» употребляется в трех значениях: как правовое состояние личности, как конституционно-правовой институт и как суверенное право государства.

Как правовое состояние личности понятие гражданства сформулировано в ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹ (далее – Закон о гражданстве): **гражданство – устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.** Исходя из определения, к числу важных признаков (характеристик) российского гражданства, отражающих его внутреннее содержание, следует отнести: а) устойчивость связи; б) наличие правовой связи между гражданином и государством; в) выражение связи в совокупности взаимных прав и обязанностей гражданина и государства.

Устойчивость гражданства означает, что гражданство существует постоянно, независимо от нахождения лица на территории государства гражданства или за его пределами. Так, согласно положениям п. 3 ст. 4 закона о гражданстве, проживание гражданина РФ за пределами РФ не прекращает его российского гражданства. Гражданство возникает и сохраняется с момента его приобретения в течение жизни или до его прекращения. Гражданам, находящимся за пределами страны, должны предоставляться защита и покров-

¹ О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ; ред. от 29.07.2017 // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4792.

вительство государства. Фактическое проживание гражданина на территории Российской Федерации или за ее пределами не влияет на гражданство. Так, Конституционный Суд РФ в одном из своих решений признал неконституционным п. «г» ст. 18 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» в той части, в которой неопределенность его положений позволяет применять процедуру регистрации, т. е. приобретения российского гражданства, в отношении лиц, которые имеют на него право по рождению. Суд исходил из того, что признание их гражданства не требует от них каких-либо действий или вынесения о том какого-либо решения. Иначе говоря, такое признание не было обусловлено какими-либо определенно предписанными актами гражданина и государства – сторон устойчивой политико-правовой связи, образующей гражданство. Поскольку продолжение этой связи не поставлено в зависимость от процедур признания гражданства, лицо нельзя считать не состоявшим в российском гражданстве или отказавшимся от него, даже если оно по ошибке либо вынужденно прошло процедуру регистрации, которая представляла собой способ приобретения, а не признания гражданства и которая не могла прервать российское гражданство, если, конечно, лицо само не исключило возможность его продолжения (возобновления) при обстоятельствах, предусмотренных законом¹.

Правовую связь между гражданином и государством можно определить как длящееся отношение, основанное на праве, равноправными субъектами которого являются гражданин и государство в лице его органов. Это означает, что вопросы состояния в гражданстве, его приобретения, прекращения регулируются законодательством. Все отношения, возникающие в связи с гражданством, являются правовыми отношениями, они должны иметь в основе те или иные нормы законов и подзаконных актов. По этим же причинам отношения гражданства требуют юридического оформления, что выражается в документальном удостоверении гражданства

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2015 г. № 2740-О «По жалобе Кухарева Олега Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 12 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», статей 13 и 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

каждого человека. Документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица. Виды основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, определяются федеральным законом.

Следующей важной характеристикой гражданства является **наличие совокупности взаимных прав и обязанностей гражданина и государства**. Содержание отношений, связанных с гражданством, исходит из признания приоритета общечеловеческих ценностей, означает признание человека и государства равноправными и равнообязанными субъектами, наделенными взаимной ответственностью. При этом лицо наделяется комплексом прав и обязанностей, а государство принимает на себя обязательство оказывать правовую защиту. Таким образом, государство в лице своих органов и должностных лиц ответственно перед гражданами, а граждане, в свою очередь, ответственны перед государством.

В научной литературе высказывается точка зрения, согласно которой законодательное определение гражданства следует дополнить указанием на наличие, помимо прав и обязанностей, еще и взаимной ответственности государства и гражданина, поскольку «совокупность взаимных прав и обязанностей всегда порождает взаимную ответственность»¹.

Важной особенностью гражданства является его политический характер, который означает связь гражданства с политическими правами, возможностью участия гражданина в управлении государством. Этот признак не отражен в законодательном определении гражданства, но это не должно умалять значение политической составляющей гражданства. Именно наличие политических прав отличает граждан от иных категорий лиц. О политической сущности гражданства свидетельствует тот факт, что все государства, в том числе и Российская Федерация, закрепляют в своих конституциях политические права, свободы и обязанности как принадлежащие исключительно их гражданам. Так, Конституция РФ 1993 г.

¹Хомина И. С. Институт гражданства Российской Федерации: теоретические и практические вопросы : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 7.

в ч. 2 ст. 32 только за гражданами Российской Федерации признает право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдумах; в ст. 31 – право собираться мирно, без оружия; проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования; в ст. 33 – право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления.

Особенно убедительно политическая сущность российского гражданства находит свое отражение в принципах приобретения гражданства Российской Федерации, которые представляют собой не что иное, как идеи, отражающие политическую основу взаимоотношений между государством и человеком и содержание внутренней и внешней политики государства. Ярким примером здесь может служить выбор государством принципа «крови» или принципа «почвы» в качестве основания приобретения гражданства. Государство, демографическая политика которого направлена на увеличение численности своего населения, отдает предпочтение принципу «почвы», а государство, демографическая политика которого направлена лишь на сохранение уже имеющейся численности населения, предпочитает принцип «крови». Действующее законодательство России, хотя и отдает предпочтение принципу «крови», вместе с тем в разумных пределах, и особенно когда речь идет о защите прав и интересов детей, включает в содержание норм о признании и приобретении гражданства также и принцип «почвы».

В целом гражданство как политическая идея конституционно-правового равенства всех лиц, признаваемых гражданами данного государства; как форма включения человека в политические процессы общественной жизни, и прежде всего в механизм осуществления государственной власти; как принцип, определяющий сущность всех правовых институтов, регулирующих отношения между государством и человеком, и даже сам факт наличия этого института в государстве есть показатель уровня развития политической системы и демократии.

Гражданство как конституционно-правовой институт конституционно-правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения гражданства и тесно связанные с ними вопросы: правовое положение иностран-

ных граждан, лиц без гражданства, беженцев, вопросы выдачи (экстрадиции) человека другому государству, а также предоставление политического убежища.

Содержание института гражданства можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих специфическую группу общественных отношений по поводу связи индивида с государством, служащих основой правового состояния большей части населения страны. Институт гражданства составляют нормы Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, регулирующие отношения гражданства, действующие федеральные законы по вопросам российского гражданства, иностранного гражданства и без гражданства, Гражданский и Семейный кодексы РФ, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства РФ, постановления Конституционного Суда РФ и ведомственные правовые акты.

Сложный по своему составу институт гражданства в Российской Федерации имеет отчетливо сформировавшуюся структуру, в которой можно выделить несколько элементов: 1) субъекты отношений гражданства, в качестве которых выступают государство в целом в лице своих органов, с одной стороны, и физические лица – с другой; 2) объекты отношений гражданства, т. е. общественные отношения, составляющие фактическое содержание таких правовых состояний, как отечественное гражданство (гражданство страны происхождения), иностранное гражданство, безгражданство, двойное гражданство и другие общественные отношения, характеризующие политико-правовые связи государства с человеком; 3) основания, т. е. законоустановленные условия признания, приобретения, сохранения и прекращения гражданства; 4) порядок решения вопросов гражданства, т. е. система юридических процедур, с помощью и посредством которых юридически оформляются принимаемые по вопросам гражданства решения. В соответствии с действующим законодательством установлены два порядка решения вопросов о гражданстве – административный, когда субъектами решений являются исполнительные органы государства, и судебный (только через суд); 5) обжалование решений по вопросам о гражданстве.

Гражданство как суверенное право государства предполагает реальную возможность государства в одностороннем порядке регулировать отношения гражданства: 1) признать и законодательно закрепить право человека на гражданство; 2) своевременно и на законных основаниях разрешать вопросы признания, приобретения и прекращения гражданства конкретных лиц; 3) установить для граждан определенный объем основных прав, свобод и обязанностей на уровне международных стандартов; 4) защищать своих граждан и покровительствовать им; 5) право государства контролировать соблюдение гражданами установленных прав и обязанностей.

Гражданство в этом понимании прямо обусловлено наличием государственного суверенитета, что влечет невозможность существования собственного гражданства в несuverенных образованиях. В этом отношении проблема гражданства в федеративных государствах напрямую связана с дискуссией о наличии у субъектов федерации собственного суверенитета. С учетом практики Конституционного Суда РФ, субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, соответственно, в Российской Федерации действует принцип единого федерального гражданства. Закрепление отдельными республиками в составе России так называемого гражданства субъекта фактически означает всего лишь регистрацию по месту жительства в соответствующей республике.

В законодательстве многих государств, в частности, США и Великобритании, не закреплено определение гражданства (подданства). Американские юристы определяют гражданство как юридическое признание факта политической вовлеченности в дела государства, влекущее наличие законодательно установленных специфических прав, гарантий и обязанностей. В Великобритании используется два термина для описания политической принадлежности человека: гражданство и подданство. Подданство – более общий термин, означающий политическую принадлежность лица к государству. Гражданство – один из шести вариантов подданства, установленных Актом о Британском подданстве 1981 г. Британскими гражданами считаются лица, получившие соответствующий статус в силу связи с Соединенным Королевством, островами канала и островом Мэн, либо бывшие граждане Великобритании и

колоний, прошедшие процедуру иммиграции в соответствии с Актом об иммиграции 1971 г. Данный статус является самой распространенной разновидностью подданства и автоматически предоставляет право проживания на территории Великобритании. Остальные права граждан зависят от способа приобретения гражданства. Например, имеются ограничения в возможности приобретения гражданства детьми натурализованных граждан, если первые рождены вне территории Великобритании. Для детей урожденных граждан Великобритании таких ограничений нет.

В юридической науке, несмотря на легальное закрепление в действующем законодательстве о гражданстве концепции правовой связи государства и лица, толкование термина «гражданство» является дискуссионным. Выделяют три основных подхода к определению правовой природы института гражданства. Первый подход рассматривает гражданство как правовое состояние личности, что обусловлено длящимся характером правоотношения, возникающим с момента его приобретения. Данная точка зрения нашла множество последователей в юридическом научном сообществе. Так, например, М. Б. Смоленский¹, А. Н. Кокотов² под гражданством понимают юридическое и политическое состояние.

Второй подход рассматривает гражданство как одно из субъективных прав человека³. В данном случае содержанием гражданства будут выступать непосредственно связанные с гражданством группа прав, обязанностей и свобод. И. Е. Фарбер, определяя гражданство как особое субъективное право, считал, что оно состоит по меньшей мере из четырех правомочий: 1) каждый имеет право на гражданство; 2) гражданство есть право индивида на защиту его прав со стороны государства; 3) гражданство есть право пребывать на территории своего государства; 4) гражданство означает право на равенство перед законом.⁴ Исходя из данного подхода, право-

¹ Смоленский М. Б. Конституционное право России : учебник для бакалавров. Ростов н/Д : 2013. С. 265.

² Кокотов А. Н. Конституционное право России : курс лекций. М., 2014. С. 98.

³ Решетников О. М. Гражданство Российской Федерации: благо или крепостничество // Современные гуманитарные исследования. 2016. № 1 (68). С. 55.

⁴ Фарбер И. Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1974. С. 54–55.

мочия будут являться самостоятельными субъективными правами, а это будет «демонстрировать» своеобразное право на права и являться за рамками природы субъективного права. Прав и Н. В. Витрук, отметивший, что «перечисленные правомочия по существу представляют собой юридические последствия, которые наступают для лица при обладании им гражданством определенного государства, за исключением, может быть, первого правомочия. Приведенная выше формула означает подмену понятий: гражданство как право есть право на гражданство»¹.

Недостатком данной концепции является не разграничение права на гражданство и самого гражданства. Так, например, С. А. Авакьян указывает на то, что каждый имеет право на гражданство: возможность обладать гражданством, приобретать его или реализовать право на выход из гражданства. В данном случае гражданство выступает как следствие реализации человеком своих прав на гражданство. Право на гражданство представляет собой неотъемлемое право любого человека. Реализация данного права осуществляется лишь в определенных правовых отношениях, связанных с приобретением, состоянием в гражданстве и прекращением гражданства. Гражданство как субъективное право принадлежит конкретному лицу. Его реализация осуществляется только в состоянии гражданства.

Право человека, т. е. юридическое содержание гражданства в субъективном смысле, когда субъектом отношений гражданства выступает человек, находит свое выражение в таких внутренних полномочиях, как: 1) право человека иметь гражданство; причем по законодательству ряда государств, в том числе в России, разрешается иметь гражданство нескольких государств. В международно-правовых документах, в частности в ст. 15 (ч. 1) Всеобщей декларации прав человека ООН от 10 декабря 1948 г., каждому государству рекомендуется признавать право на гражданство за каждым человеком; 2) право человека изменить гражданство, включая право на выход из гражданства; это право в Конституции РФ закреплено в ч. 3 ст. 6; 3) право человека в статусе гражданина в

¹ Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М. : Норма, 2008. С. 111.

полном объеме реализовать конституционные права и свободы; 4) право человека в статусе гражданина на защиту со стороны своего государства; 5) право человека в статусе гражданина на покровительство со стороны материнского государства, когда он находится за пределами своей страны; 6) право человека в статусе гражданина на гарантированное обладание гражданством, что обеспечивается недопустимостью лишения гражданства; в Российской Федерации это право зафиксировано в ч. 3 ст. 6 Конституции РФ; 7) обязанность человека в статусе гражданина соблюдать Конституцию и законы государства, гражданином которого он является.

Третий подход рассматривает гражданство как складывающееся между государством и личностью правовое отношение. Гражданство не следует объединять только с правоотношением между государством и лицом, так как данные субъекты и так находятся в определенной правовой связи, являющейся основанием для распространения юрисдикции государства на личность. Таким образом, гражданство представляет собой урегулированное нормами конституционного права конституционные правовые отношения.

Данные отношения представляют собой правовое состояние гражданства. В рамках данного состояния могут возникать правовые отношения касательно гражданства между конкретным лицом и государством.

В Российской Федерации допускается двойное (множественное) гражданство (ст. 62 Конституции РФ). Двойное (множественное) гражданство – это особое правовое состояние человека, при котором он одновременно обладает гражданством двух или более иностранных государств.

Необходимо уточнить статус лиц, имеющих не одно гражданство. Так, в Европейской конвенции о гражданстве употребляется дефиниция «множественное гражданство», означающая обладание одним и тем же лицом одновременно гражданством двух или более государств. В Европе есть государства, разрешающие множественное гражданство (например, Испания, Франция, которые поддерживают связи с населением государств – бывших колоний, заключая при этом двусторонние договоры). Другие страны (например, Армения, Литва, Румыния, Венгрия, Финляндия, Швеция) разре-

шают множественное гражданство при определенных условиях: этот статус большей частью получают лица этнического происхождения. В то же время есть ряд государств (например, Австрия, Дания, Германия, Беларусь, Россия), в которых множественное гражданство не признается.

В статье 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» законодатель дает следующее определение **двойное гражданство – это наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства.**

В соответствии с Конституцией РФ гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ. При этом согласно ст. 6 закона о гражданстве гражданин РФ, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин РФ, за исключением случаев, предусмотренных международным договором либо федеральным законом.

Указанное позволяет сделать вывод, что **гражданин РФ признается имеющим двойное гражданство лишь при условии, что с государством его второго гражданства имеется международное соглашение.** Если же гражданин РФ получил гражданство государства, с которым Российская Федерация не заключала международных договоров по вопросам двойного гражданства, то он будет считаться приобретшим второе гражданство иностранного государства и рассматриваться на территории РФ только как гражданин РФ. В настоящее время действует только один международный договор РФ по вопросам двойного гражданства – Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г. (ратифицирован Федеральным законом от 15 декабря 1996 г. № 152-ФЗ)¹. До 18 мая 2015 г. действовало Соглашение об урегулировании вопросов двойного гражданства между Россий-

¹Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства // СЗ РФ. 2005. № 7. Ст. 495.

ской Федерацией и Туркменистаном¹. По условиям данного Соглашения срок его действия составлял пять лет с автоматическим продлением на последующие пятилетние периоды. Однако по инициативе туркменской стороны его действие не было продлено. Теперь для получения гражданства Российской Федерации гражданам Туркменистана необходимо будет предъявить документ о выходе из гражданства своего государства, за исключением случаев, предусмотренных российским законодательством².

Принимались меры по налаживанию политических связей и последующему заключению соглашений о двойном гражданстве с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия, однако эти меры не были реализованы на практике. Так, в Распоряжении Президента РФ от 15 сентября 2008 г. № 539-рп «О подписании Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия» было закреплено, что в целях урегулирования вопросов двойного гражданства между сторонами будет заключено отдельное соглашение, регламентирующее данный вопрос (ст. 8). Аналогичное положение было предусмотрено Распоряжением Президента РФ от 15 сентября 2008 г. № 538-рп «О подписании Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия», которое также не было реализовано.

В соответствии с ч. 2 ст. 62 Конституции РФ наличие у гражданина РФ 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 РФ. Приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой автоматического прекращения гражданства Российской Федерации. Однако законодательство РФ устанавливает ряд ограничений для лиц, имеющих гражданство другого государства. В частности, согласно п. 7 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от

¹ Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства (Ашгабат, 23 декабря 1993 г.; ратифицирован Российской Федерацией 25 ноября 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. 1996. № 6.

² Информационный бюллетень 13–15 мая 2015 г. URL: <http://www.mid.ru>.

27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае наличия гражданства другого государства (других государств). Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» закрепляет специальный порядок допуска лиц с двойным гражданством к сведениям, составляющим государственную тайну (ст. 21). Граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства лишены пассивного избирательного права (не имеют права быть избранными)¹. В исключительных случаях, когда это предусмотрено международным договором Российской Федерации, они могут избираться в органы местного самоуправления. Наличие данных норм обусловлено тем, что двойное гражданство создает ряд проблем, связанных с обеспечением безопасности государства, выборами, независимостью СМИ и т. д.

С 4 августа 2014 г. введена обязанность для граждан, имеющих двойное гражданство (либо вид на жительство или иной действительный документ, подтверждающий право на его постоянное проживание в иностранном государстве (за исключением граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации)), уведомлять об этом соответствующий территориальный орган МВД России. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ: «Поскольку гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности, значение для него гражданства Российской Федерации как полити-

¹ О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2927.

ко-юридического выражения ценности связи с Отечеством объективно снижается. Волеизъявление такого лица – в случае избрания его депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти – в процессе реализации депутатских полномочий может обуславливаться не только требованиями конституционного правопорядка Российской Федерации и интересами ее народа, но и требованиями, вытекающими из принадлежности к иностранному государству. Между тем формально-юридическая либо фактическая подчиненность депутата законодательного (представительного) органа суверенной воле не только народа Российской Федерации, но и народа иностранного государства не согласуется с конституционными принципами независимости депутатского мандата и государственного суверенитета и ставит под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации»¹

Действующий Федеральный закон о гражданстве 2002 г. отказался от ряда положений, существовавших в ранее действовавшем Законе РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации»². В частности, прежний закон признавал возможность гражданства республики в составе Российской Федерации наряду с гражданством Российской Федерации. Положение о республиканском гражданстве было включено во многие конституции республик в составе России. Однако такой подход входил в противоречие с конституционным принципом государственной целостности и единства Российской Федерации. Данный вопрос стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Рос-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 2.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243.

сийской Федерации» была выражена следующая правовая позиция: «Признание Конституцией Российской Федерации суверенитета только за Российской Федерацией воплощено в конституционных принципах государственной целостности и единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации, включающей в себя территории ее субъектов (ч. 2 ст. 4; ч. 1 ст. 15; ч. 1 ст. 67). Отсутствие у субъектов Российской Федерации, в том числе у республик, суверенитета подтверждается и положениями ст. ст. 15 (ч. 4) и 79 Конституции Российской Федерации, из которых вытекает, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором.

Разрешая указанным образом вопрос о суверенитете республик, Конституция Российской Федерации тем самым предопределяет и решение вопроса о гражданстве, поскольку именно суверенное государство правомочно законодательно определять, кто является его гражданами, признавая их тем самым полноправными субъектами права, обладающими всеми конституционными правами человека и гражданина.

Конституция Российской Федерации ни в ст. 6, устанавливающей принцип единого гражданства Российской Федерации, ни в статьях о статусе субъектов Российской Федерации о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов не предусматривает гражданство республик либо других субъектов Российской Федерации и их полномочия в этой области. Более того, ее ст. 71 (п. «в») относит гражданство в Российской Федерации к исключительному ведению Российской Федерации, что во взаимосвязи со ст. 76 (ч. 1) означает регламентирование института гражданства только федеральным законом, имеющим прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Поэтому тот очевидный факт, на который ссылается заявитель, – что население (народ) Российской Федерации «распреде-

но» по территориям ее субъектов, в том числе республик (в этом смысле, судя по терминологии запроса, можно говорить о «населении» или «народе республики»), – не дает оснований говорить о наличии конституционных оснований для установления республикой (государством) как субъектом Российской Федерации своего гражданства. Закон Российской Федерации 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации», принятый до вступления в силу Конституции Российской Федерации, устанавливал, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики в составе Российской Федерации, являются одновременно гражданами этой республики (ч. 2 ст. 2). С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г. возник вопрос о том, подлежит ли названное законоположение, действовавшее до ее вступления в силу, применению, для ответа на который необходимо, прежде всего, уяснение закрепленного ст. 6 Конституции РФ принципа единого гражданства: означает ли этот принцип, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики, являются одновременно гражданами этой республики, и, следовательно, правомерно ли сохранение республиканского гражданства и полномочий республик по регулированию в данной сфере, или же данный принцип в контексте Конституции Российской Федерации означает иное, а именно что граждане Российской Федерации обладают единым, общим для всех, единственным гражданством и вытекающими из принадлежности к нему едиными и равными федеральными гарантиями прав и свобод и государственной защиты независимо от того, на территории какого субъекта Российской Федерации они проживают, и независимо от оснований приобретения российского гражданства?

Разрешение этого вопроса, однако, означало бы, по существу, проверку конституционности указанного положения Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации». Между тем такая проверка не может быть осуществлена в процедуре толкования Конституции Российской Федерации»¹.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законода-

В новой редакции Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» нет упоминания о гражданах республик в составе Российской Федерации. Аналогичные нормы также были изъяты из большинства республиканских конституций. Исключение составляет Конституция Республики Татарстан, согласно ст. 21 которой Татарстан имеет свое гражданство, при этом гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на территории Республики Татарстан, является гражданином Татарстана, и все граждане Татарстана одновременно являются гражданами Российской Федерации. Конституционный суд Республики Татарстан дал официальное толкование указанных положений в своем Постановлении от 30 мая 2003 г. № 9-П «По делу о толковании отдельных положений статей 5, 21, 91 Конституции Республики Татарстан», указав, что нормы о гражданстве Республики Татарстан «представляют собой конституционное закрепление одного из существенных элементов правового статуса Республики Татарстан как республики (государства), объединенной с Российской Федерацией и являющейся ее субъектом»¹.

Конституция Чеченской Республики, принятая на референдуме 23 марта 2003 г., также содержала положения о гражданстве Чеченской Республики, но эти нормы были изменены Конституционным законом Чеченской Республики от 2 декабря 2007 г. № 2-РКЗ.

Одной из форм существования политико-правовой связи человека с российским государством является отсутствие гражданства (безгражданство). Уже сам факт правового регулирования нормами российского законодательства положения лиц, не имеющих официально признаваемых документов об их принадлежности к какому-либо государству, доказывает, что в России признается их легальное проживание и пользование значительным объемом конституционных и иных прав, свобод и обязанностей. Так, в ч. 3 ст. 62 Конституции РФ и в ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» за-

тельных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

¹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 30 мая 2003 г. № 9-П «По делу о толковании отдельных положений статей 5, 21, 91 Конституции Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 2003. 7 июня.

креплено, что лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. В соответствии с этой законодательной нормой апатриды в нашем государстве обладают таким объемом прав и свобод, который позволяет им вести полноценную жизнь в социальной, экономической и духовной сферах общественной жизни.

1.2 Принципы гражданства

Принципы гражданства – это руководящие идеи, характеризующие содержание гражданства, его сущность и назначение. Их основная цель – формирование общих исходных начал правового регулирования всех отношений гражданства, а также создание основ взаимосвязей элементов его содержания. Соответственно, основополагающая роль принципов гражданства заключается в том, что все другие нормы, регулирующие отношения гражданства РФ, и принимаемые решения должны соответствовать им.

Основные принципы и правила гражданства закреплены в ст. 6, 19, 61, 62, 71 Конституции РФ и ст. 4 закона о гражданстве «Принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации».

Анализ законодательства о гражданстве позволяет выделить следующие принципы и правила гражданства РФ:

- единое гражданство;
- равное гражданство;
- сохранение гражданства РФ лицами, проживающими за ее пределами;
- невозможность лишения гражданства РФ или права изменить его;
- недопустимость высылки за пределы РФ и выдачи российского гражданина иностранному государству;
- принцип защиты и покровительства граждан, находящихся за пределами Российской Федерации;
- поощрение приобретения гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории РФ;
- запрет обратной силы закона.

На первое место законодатель ставит *принцип единого гражданства независимо от оснований его приобретения*. В соответствии с ч. 1 ст. 6 Конституции РФ и ч. 2 ст. 4 закона о гражданстве гражданство РФ приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом и является единым и равным независимо от оснований приобретения. **Принцип единства гражданства РФ** означает, что в Российской Федерации установлено единое гражданство для лиц, получивших его в порядке, установленном законом. Провозглашение единого гражданства связано с федеративным устройством Российской Федерации и, как следствие, наличием в его составе государственно-подобных образований – субъектов, что придает настоящему принципу особую важность в теоретическом и практическом значении.

Важность принципа усиливается тем обстоятельством, что с принятием Конституции РФ республиканское гражданство было исключено и отнесено п. "в" ч. 1 ст. 71 к исключительному ведению федерального уровня. Закон РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 в ч. 2 ст. 2 к этому времени сохранил двухуровневую систему гражданства, которая, начиная с Договора об образовании СССР от 30 декабря 1922 г., была традиционным атрибутом союзных государственно-территориальных отношений.

Несогласованность Закона РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 с Конституцией РФ способствовала республикам Российской Федерации в их стремлении к суверенизации свободно интерпретировать положения настоящих актов и расширить относительно Конституции РФ свои полномочия в сфере гражданства. Гражданство республик Российской Федерации большинством из них стало трактоваться как двойное гражданство и закреплялось по принципу обратного порядка действия нормы. К примеру, в ст. 11 Конституции Дагестана было установлено: «Каждый гражданин Республики Дагестан одновременно является и гражданином Российской Федерации».

В свою очередь, это вызвало противоречие положению ч. 1 ст. 5 Конституции РФ о равноправии субъектов РФ, что потребовало бы признание права «регионального» гражданства не только за республиками в составе Российской Федерации, но и за другими

субъектами РФ. Кроме того, провозглашение гражданства субъектов Российской Федерации не соответствовало ст. ст. 15, 71 Конституции РФ.

Ссылка республик Российской Федерации на упоминание их в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ государствами, ставшее основным аргументом в установлении их гражданства как атрибута суверенного государства, также не соответствовало другому конституционному положению – ч. 1 ст. 4, распространяющего суверенитет Российской Федерации на всю ее территорию. Отсутствие суверенитета у субъектов РФ также было подтверждено Конституционным Судом РФ в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»».

Таким образом, от республик требовалось устранение всех имеющихся в их законодательстве несоответствий. Однако из-за оставшейся неопределенности лишь незначительная часть республик пошла на приведение своего законодательства в соответствие с федеральным правовым регулированием (Адыгея, Бурятия, Коми, Северная Осетия-Алания, Тыва, Удмуртия). Это требовало окончательного решения вопроса о существовании республиканского гражданства, которое было достигнуто принятием закона о гражданстве 2002 г., исключившего положение о гражданстве республик.

Принцип равенства гражданства РФ независимо от оснований его приобретения означает, что гражданство РФ одинаково для всех лиц, получивших его в установленном законом порядке. Равенство гражданства дополнено конституционным положением ч. 2 ст. 6 об обладании каждым гражданином Российской Федерации на ее территории всеми правами и свободами и несении равных обязанностей, предусмотренных Конституцией РФ. Содержанием принципа равного гражданства является запрет на деление граждан по объему прав на «природных», «натурализованных», «реинтегрированных» или «оптированных», существование кото-

рых возможно в соответствии с существующими основаниями приобретения гражданства.

Как отметил Конституционный Суд РФ в Определении по жалобе О. В. Чехиринадзе (подробнее – см. Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 г. № 156-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Чехиринадзе Олеси Вадимовны на нарушение ее конституционных прав пунктом «б» части первой статьи 12 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации») в силу того, что гражданство РФ, приобретаемое и прекращающееся в соответствии с Федеральным законом, является согласно ч. 1 ст. 6 Конституции РФ единым и равным независимо от оснований приобретения, а составляющие основы правового статуса личности в Российской Федерации положения гл. 2 Конституции РФ не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном ст. 64 Конституции РФ, действующее правовое регулирование не допускает установления каких-либо различий в правовом положении граждан РФ в зависимости от оснований приобретения ими гражданства РФ.

Принцип равенства в отличие от многих зарубежных стран является традиционным для российской государственности. Еще в Законе от 10 февраля 1864 г. «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства»¹ было установлено, что иностранцы, принятые в подданство, вместе с тем приобретают все права и подвергаются всем обязанностям того состояния, к которому они причислены, без всего различия от коренных подданных. В дальнейшем, начиная с Закона СССР от 1 декабря 1978 г. «О гражданстве СССР», принцип равенства имел законодательное закрепление.

Закрепление принципа равного гражданства в полной мере соответствует международным стандартам в области прав и свобод человека и гражданина. Согласно ч. 2 ст. 5 Европейской конвенции о гражданстве каждое государство-участник руководствуется принципом недискриминации между своими гражданами, будь то граждане по рождению или лица, приобретшие свое гражданство в последующий период.

¹ Свод законов Российской империи. Т. IX. СПб., 1899. Ст. 982.

Важнейшим принципом гражданства РФ является принцип экстерриториальности или **принцип сохранения гражданства РФ гражданами, проживающими за пределами Российской Федерации** (ч. 3. ст. 4 закона о гражданстве). Настоящий принцип основывается на естественном праве человека свободно избирать место своего жительства, свободно выезжать за пределы государства и беспрепятственно возвращаться в государство гражданства, получившим, в свою очередь, закрепление в ч. 2 ст. 27 Конституции РФ и дальнейшее развитие в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». В целях подтверждения лицом своей принадлежности к гражданству, в случаях выезда из РФ, обязательным условием, в соответствии со ст. 7 закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ является получение лицом заграничного паспорта (старого или нового биометрического образца).

Экстерриториальность российского гражданства обусловлена отмеченными ранее свойствами отношения гражданства: непрерывностью и бессрочностью, предполагающими невосприимчивость связи российского гражданина со своим государством к государственной границе и изменению места жительства. На это также было указано Конституционным Судом РФ в Постановлении от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А. Б. Смирнова», где было отмечено, что граждане не утрачивают российского гражданства в силу одного только факта проживания за пределами РФ.

Таким образом, российские граждане имеют возможность постоянного проживания как в Российской Федерации, так и за ее пределами, выезда из российского государства и возвращения, не утрачивая российского гражданства. Такой подход является более либеральным по сравнению с международными стандартами и законодательством других стран. Например, п. «е» ч. 1 ст. 7 Европейской конвенции о гражданстве допускает лишение гражданства по причине отсутствия реальной связи между государством и гражданином, постоянно проживающим за границей.

К числу основных принципов гражданства закон о гражданстве относит **принцип невозможности лишения гражданина РФ своего гражданства или права изменить его**. Настоящий принцип впервые получил нормативное закрепление в Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г., в дальнейшем в ч. 2 ст. 1 Закона РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1. Включение принципа в ч. 3 ст. 6 Конституции РФ придало ему конституционное значение в правовом регулировании отношений гражданства и в очередной раз подтвердило стремление государства к признанию прав и свобод человека и гражданина. Это обусловило неизбежность воспроизведения принципа в законе о гражданстве (ч. 4 ст. 4). Из данного принципа следует, что государство в одностороннем порядке не вправе принимать акты о лишении лица гражданства. Основанием прекращения гражданства является добровольное волеизъявление лица о выходе из гражданства. Положение о недопустимости лишения гражданства исходит из двухстороннего характера отношений гражданства, возникающим между государством и лицом, который предполагает недопустимость прекращения данной связи без взаимного согласия обеих сторон. Так, согласно ст. 19 закона о гражданстве выход из российского гражданства лица, проживающего на территории РФ, осуществляется **на основании его добровольного волеизъявления**.

Следует отметить, что законодательство СССР о гражданстве допускало возможность лишения гражданства в одностороннем порядке¹. При этом в законодательной основе лежал не индивидуальный характер лишения гражданства определенного лица, а массовый, направленный на лишения гражданства определенной категории граждан. Согласно декрету ВЦИК и СНК от 15 декабря 1921 г. к такой категории граждан относились, в частности, лица, участвующие в контрреволюционных организациях; лица, которые не воспользовались правом оптации в установленный срок и др. В периоды с 1919 по 1930-е гг., гражданства СССР лишались подданные Российской Империи, кото-

¹ О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей: декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15 декабря 1921 г.// Известия ВЦИК. № 286. 1921.

рые покинули территорию СССР без соответствующего на то разрешения¹.

Во время политической изоляции СССР массовый характер лишения гражданства стал утрачивать свое значение и его стал заменять индивидуальный подход. Так, согласно закону «О гражданстве СССР» от 1 декабря 1978 г.² гражданства СССР могли быть лишены лица, совершившие действия, которые порочат высокое звание гражданина СССР, а также наносят ущерб государственной безопасности и престижу СССР. Закон «О гражданстве СССР» 1990 г.³ (п. 3 ст. 20) также содержал лишения гражданства как одно из оснований прекращения гражданства СССР. Однако данная норма применялась к лицу, которое проживало за пределами СССР.

Советское государство в разные годы лишало своего гражданства многих деятелей искусства и культуры, в частности писателя А. И. Солженицына (в 1974 г., гражданство СССР было возвращено в 1990 г.), театрального режиссера Ю. П. Любимова (в 1984 г.), виолончелиста, пианиста и дирижера М. Л. Ростроповича и его супругу оперную певицу Г. П. Вишневскую (в 1978 г., гражданство СССР было возвращено в 1990 г.) и др. Например, М. Л. Ростропович и Г. П. Вишневская, как официально было объявлено, были лишены гражданства за антипатриотическую деятельность, за то, что «порочили советский общественный строй, звание гражданина СССР», «систематически оказывали материальную помощь подрывным антисоветским центрам и другим враждебным Советскому Союзу организациям за рубежом»⁴.

Принцип невозможности лишения гражданина РФ своего гражданства или права изменить его направлен на предоставление гражданину полной свободы в решении вопросов собственного гражданства и тем самым на обеспечение его права свободно осуществлять свои права и свободы, без боязни утратить гражданство.

¹ Кишкин С. С. Советское гражданство. М., 1925. С. 4, 6.

² О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик : закон СССР от 1 декабря 1978. № 8497-IX // Ведомости ВС СССР. 1978. № 49. Ст. 816.

³ О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик : закон СССР от 23 мая 1990 № 1518-1 // СЗ СССР. Т. 1. С. 47. 1990.

⁴ Известия. 1978. 16 марта.

При этом свобода гражданства не исключает возможности приобретения гражданства другого государства либо прекращения гражданства вообще. Последнее может быть реализовано путем выхода из гражданства РФ или выбора гражданства, что качественно отличает его от лишения гражданства, представляющего одностороннее, иницилируемое государством и не учитывающее волеизъявление гражданина действие.

Говоря о международно-правовых стандартах, следует отметить более сдержанный подход в установлении настоящего принципа. Так, ч. 2 ст. 15 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. и п. «с» ст. 4 Европейской конвенции о гражданстве устанавливают запрет только произвольного лишения гражданства человека или права его изменения. Подобного придерживается ст. 8 Конвенции о сокращении безгражданства (Нью-Йорк, 30 августа 1961 г.). Кроме того, ст. 7 Европейской конвенции о гражданстве определяет возможные основания утраты гражданства *ex lege* или по инициативе государства, в числе которых: добровольное приобретение другого гражданства; добровольная служба в вооруженных силах иностранного государства; поведение, причиняющее серьезный ущерб жизненно важным интересам государства; отсутствие реальной связи с государством и др.

Конкретизацией принципа невозможности лишения гражданства и права его изменения является **принцип недопустимости высылки гражданина РФ за пределы Российской Федерации и выдачи его иностранному государству**, получивший закрепление в ч. 1 ст. 61 Конституции РФ и ч. 5 с. 4 закона о гражданстве.. Настоящий принцип представляет одну из важных правовых гарантий, защищающих конституционные права и свободы человека и гражданина.

Необходимо отметить, что высылка с территории России как мера наказания имела место быть в советский период, когда, по мнению ЦК КПСС, диссидент (несогласный с государственной идеологией) представлял угрозу интересам государства. Наиболее ярким примером высылки за пределы СССР являлась высылка писателя А. И. Солженицина за написание художественно-исторического произведения «Архипелаг ГУЛАГ». Высылка гражданина

СССР производилась и иным путем: лицо выезжало за пределы территории СССР, и во время пребывания этого лица на территории иностранного государства его лишали гражданства и возможности возвращения в СССР.

Запрет высылки граждан РФ корреспондирует с положением ч. 2 ст. 27 Конституции РФ, предоставляющим возможность каждому человеку свободно выезжать за пределы Российской Федерации и право российского гражданина беспрепятственно возвращаться на ее территорию, что, в свою очередь, соответствует ч. 2 ст. 13 Всеобщей декларации прав человека (от 10 декабря 1948 г.), устанавливающей право каждого «покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну».

Важность этих положений определяется тем, что на них основывается регулирование всех отношений, связанных с нахождением и перемещением граждан и лиц без гражданства, применение мер административного характера. Последнее, например, проявляется в допустимости административного выдворения за пределы Российской Федерации только в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства (ст. 3.10 КоАП РФ).

Особое место занимает **запрет на выдачу российских граждан другому государству**. Под выдачей (экстрадицией) принято понимать выдачу одним государством другому лица для привлечения к уголовной ответственности. Согласно правилам, закрепленным ч. 1 ст. 61 Конституции, гражданин России не может быть выдан другому государству.

Ограничивая роль государства в отношении гражданства, запрет на выдачу российских граждан другому государству определяет несвязанность российского гражданства с мерами наказания за противоправные деяния и тем самым защищает российских граждан от уголовного преследования по законодательству иностранных государств.

Запрет выдачи российских граждан иностранному государству также содержится в ч. 1 ст. 12, ч. 1 ст. 13 Уголовного кодекса РФ и п. 1 ч. 1 ст. 464 Уголовно-процессуального кодекса РФ и соответствует международным стандартам, в частности, Европейской конвенции о выдаче ETS № 024 (Париж, 13 декабря 1957 г.), Европей-

ской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам ETS № 030 (Страсбург, 20 апреля 1959 г.) и Конвенции СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 22 января 1993 г.), а также присутствует в международных договорах Российской Федерации о правовой помощи.

В случае совершения российскими гражданами преступлений на территории другого государства они подлежат ответственности по российскому уголовному законодательству, при этом согласно ч. 1 ст. 12 Уголовного кодекса РФ наказание не может превышать верхнего предела санкции, предусмотренной законом этого государства. Наступление уголовной ответственности предусмотрено при соблюдении следующих условий: 1) если в государстве, на территории которого было совершено деяние, оно признано преступлением. Обращаем внимание на то, что наказуемость деяния определяется по закону той страны, на территории которой оно было совершено; 2) если гражданин не был осужден на территории иностранного государства по законам этого государства. Еще одна деталь: размер наказания за одно и то же преступление в России и в иностранном государстве может быть различным. Однако вне зависимости от его размера и тяжести действует принцип запрещения двойного наказания за одно и то же деяние.

Отдельно уголовный закон решает вопрос об ответственности военнослужащих - граждан РФ. Очевидно, это связано с возможностью выполнения ими в зарубежном государстве международной миссии, рамки которой, а следовательно, размер и форма ответственности за деяния, совершенные в ее рамках в соответствии с ч. 2 ст. 12 УК РФ определяются международным договором. Такая позиция отечественного законодателя, в свою очередь, опирается на приоритет международного договора, в качестве которого в данном случае выступает Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г., ст. 2 которой гласит, что в решении вопроса о выдаче может быть отказано по следующим основаниям:

1) если просьба касается преступления, которое запрашиваемая сторона считает политическим преступлением, преступлением,

связанным с политическими преступлением, или фискальным преступлением;

2) если запрашиваемая сторона считает, что выполнение просьбы может нанести ущерб суверенитету, безопасности, общественному порядку или другим существенно важным интересам ее страны¹

При этом административную, гражданскую и иные виды юридической ответственности (штраф за нарушение правил дорожного движения, возмещение имущественного и иного вреда и т. д.) гражданин России, совершивший деяния, находясь за границей, несет по законам страны пребывания.

Еще острее вопрос о выдаче стоит в государствах СНГ. Неслучайно, одним из первых межгосударственных договоров, подписанных в рамках Содружества, стала Конвенция СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. Учитывая тесные отношения между государствами Содружества, этот нормативный акт построен по принципу *ex of fitzio* (все, кроме). Так, ст. 56 Конвенции исчерпывающим образом определяет, в каком случае выдача не производится:

1) лицо, выдача которого требуется, является гражданином запрашиваемой договаривающейся стороны;

2) на момент получения требования уголовное преследование согласно законодательству запрашиваемой договаривающейся стороны не может быть возбуждено или приговор не может быть приведен в исполнение вследствие истечения срока давности либо по иному законному основанию;

3) в отношении лица, выдача которого требуется, на территории запрашиваемой договаривающейся стороны за то же преступление был вынесен приговор или постановление о прекращении производства по делу, вступившие в законную силу;

4) преступление в соответствии с законодательством запрашивающей или запрашиваемой договаривающейся стороны преследуется в порядке частного обвинения (по заявлению потерпевшего).

¹ Международные акты о правах человека : сб. документов / сост. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. М. : Норма-Инфра-М, 1998. С. 596.

Согласно договорам РФ о правовой помощи каждое из договаривающихся государств обязалось по требованию другого государства осуществлять уголовное преследование в соответствии с национальным законодательством против своих граждан, которые подозреваются в совершении преступления на территории другого государства. Компетентные органы РФ обязаны осуществлять процессуальную деятельность в отношении граждан РФ, которые подозреваются в совершении преступления, например, Испании, Франции, Венгрии, Вьетнаме¹.

Несмотря на то, что действующим законодательством установлен запрет на экстрадицию граждан РФ, это не препятствует удовлетворению запросов на выдачу других лиц, не являющихся российскими гражданами. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Европейской конвенции о выдаче ETS № 024 выдача осуществляется в отношении преступлений, которые наказываются в соответствии с законодательством запрашивающей и запрашиваемой сторон лишением свободы. Так, к примеру, Верховным судом Республики Татарстан было принято решение от 9 ноября 2016 № 11-АПУ16-28 об экстрадиции гражданина Таджикистана Гафурова С. С. для уголовного преследования по обвинению в совершении преступления, которое предусмотрено п. «б» ч. 4 ст. 245 УК РТ. В действующем законе о гражданстве не содержится никаких условий выдачи гражданина РФ правоохранительным органам другого государства.

В ч. 2 ст. 61 Конституции РФ закреплен **принцип защиты и покровительства граждан, находящихся за пределами Российской Федерации**. Данный конституционный принцип также отражен в ч. 1 ст. 7 закона о гражданстве. В ч. 2 ст. 7 закона о гражданстве устанавливаются уже гарантии реализации указанного принципа. Данные гарантии выражаются в форме определенных действий со стороны органов государственной власти. Именно органы

¹ Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания об оказании правовой помощи по уголовным делам от 25 марта 1996 г.; Конвенция между Российской Федерацией и Французской Республикой о передаче лиц, осужденных к лишению свободы от 11 февраля 2003; Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Венгерской Народной Республикой об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам от 15 июля 1958 г.; Договор между Российской Федерацией и Социалистической Республикой Вьетнам о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам от 25 августа 1998 г.

государственной власти РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения, находящиеся за пределами РФ и их должностные лица, обязаны обеспечивать возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными международными и внутринациональными нормами, иметь возможность защищать их права и интересы.

Покровительство оказывается в тех случаях, когда гражданин РФ оказывается в сложной жизненной ситуации, которая не связана с нарушением его прав. В отличие от покровительства, защита необходима при нарушении его прав, интересов и свобод. Защита и покровительство российским гражданам, находящимся за пределами территории РФ (на территории иностранного государства, в открытом море и т. д.) должны оказываться во всех случаях.

В ст. 4 закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» содержится норма, в соответствии с которой гражданам РФ гарантируется защита и покровительство в период их нахождения за пределами РФ. Помимо этого, в ст. 5 данного закона установлено, что случае возникновения чрезвычайной ситуации на территории иностранного государства, РФ принимает дипломатические, экономические и иные, предусмотренные международным правом меры по обеспечению безопасности граждан РФ, пребывающих на территории этого иностранного государства¹.

В соответствии с Федеральным законом от 24 мая 1999 г. № 99 «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» граждане, проживающие за пределами РФ в силу их гражданской принадлежности, относятся к числу соотечественников². Государственная политика РФ в отношении соотечественников, находящихся за пределами РФ, заключается во всевозможной дипломатической, экономической и иной поддержке, в том числе оказании правовой защиты гражданам РФ, находя-

¹ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (в ред. 19 июля 2018 г.) // Рос. газ. 1996. 22 августа; СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4537.

² О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ; в ред. ФЗ от 23 июля 2013 г. // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670; 2013. № 30 (ч. 1). Ст. 4036.

щимся за пределами территории РФ посредством дипломатических и консульских представительств на территории других государств.

Развитию принципа защиты и покровительства граждан РФ за ее пределами способствовало принятие 5 июля 2010 г. Консульского Устава РФ, в котором закреплены правовые основы консульской деятельности, помимо этого закреплен определенный объем прав и обязанностей консульских должностных лиц, связанных с защитой и интересом РФ, российских граждан и российских юридических лиц, находящихся за пределами РФ¹. Консульская деятельность осуществляется в целях защиты прав и интересов Российской Федерации, принятия Российской Федерацией мер к тому, чтобы граждане РФ и российские юридические лица пользовались за пределами Российской Федерации правами, установленными Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами, участниками которых являются Российская Федерация и государство пребывания, законодательством Российской Федерации и законодательством государства пребывания.

Некоторые, связанные с рассматриваемой защитой вопросы, регламентируются международными договорами РФ или консульскими конвенциями², в которых, например, рассматривается порядок допуска консула к арестованным российским гражданам и т. п.

Защиту и покровительство своим гражданам, находящимся за рубежом, Российская Федерация может оказывать путем консультаций, содействия в помещении в лечебное учреждение, оказания в исключительных случаях материальной помощи и др. Вместе с тем следует иметь в виду, что государство не обязано возмещать убытки, понесенные его гражданами за рубежом вследствие их действий. За эти действия оно ответственности не несет. Следует подчеркнуть, что защита гражданам должна оказываться соответству-

¹ Консульский устав РФ: федер. закон от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ; в ред. 29 декабря 2017 г. // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3554; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 44.

² См. например: Распоряжение Президента РФ от 24 сентября 1993 г. № 655-рп «О подписании Консульской конвенции между Российской Федерацией и Латвийской Республикой»; Распоряжение Президента РФ от 23 июля 1993 г. № 509-рп «О подписании консульской конвенции между Российской Федерацией и Республикой Албания» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 31. Ст. 2962.

ющими представительствами России независимо от того, просит ли ее оказать лицо, права которого нарушены, или нет.

Иногда необходимость защиты граждан может быть связана с обстоятельствами чрезвычайного характера. На такие случаи рассчитан Указ Президента РФ от 2 ноября 1994 г. № 2058 «О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности загранучреждений Российской Федерации и российских граждан, находящихся за рубежом»¹. Он в целях защиты интересов Российской Федерации и российских граждан в зарубежных государствах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций установил, что чрезвычайную ситуацию для деятельности загранучреждений Российской Федерации и российских граждан, находящихся за рубежом, образуют следующие обстоятельства при условии, что создается угроза жизни и здоровью российских граждан: крайнее обострение международных отношений и возникновение непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации; агрессия против Российской Федерации; осуществление вооруженного нападения на страну пребывания; участие страны пребывания в вооруженных конфликтах; ведение военных действий в странах, сопредельных со страной пребывания; крайнее обострение внутриполитической обстановки в стране пребывания; экстремистские проявления, террористические акты в отношении загранучреждений и отдельных граждан РФ в стране пребывания; возникновение стихийных бедствий, эпидемий, крупных аварий и катастроф в стране пребывания или сопредельных странах; иные экстремальные случаи. Президент РФ в случае возникновения чрезвычайных ситуаций принимает решения: об эвакуации российских граждан; об использовании сил и средств для обеспечения эвакуации российских граждан; о временном прекращении (ограничении) деятельности загранучреждений Российской Федерации.

Важное значение имеет **принцип поощрения приобретения гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации**, направленный для обеспечения равенства всех лиц, проживающих в конкретном государстве, посредством принятия в его гражданство неграждан, существование

¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 28. Ст. 2971.

которых наряду с гражданами нередко может привести к возникновению конфликтных ситуаций.

Поощрение апатридов, желающих приобрести гражданство постоянного проживания, является традиционным для мирового сообщества, сформулированным и конкретизированным в Конвенции о статусе апатридов (Нью-Йорк, 28 сентября 1954 г.), Конвенции о сокращении безгражданства (Нью-Йорк, 30 августа 1961 г.), призывающие избегать случаев безгражданства.

Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции РФ лица без гражданства, т. е. лица, которые не являются гражданами РФ и не имеют доказательства наличия гражданства иностранного государства, пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных международными договорами или федеральным законом.

Россия поощряет приобретение гражданства иностранными гражданами и лицами без гражданства, в том числе и граждан бывшего СССР. Так, согласно п. «б» ч. 1 ст. 14 закона о гражданстве лица без гражданства, проживающие (проживавшие) в государствах, ранее входивших в состав СССР, но не получивших гражданство этих государств, предусмотрен упрощенный порядок приема в гражданство РФ, при наличии у такой категории граждан вида на жительство. Данный принцип предполагает предоставление различных преференций в приобретении гражданства лицам без гражданства, выражающихся, например, п. «в» ч. 2 ст. 13, который освобождает от некоторых условий приема в гражданство Российской Федерации.

Целью правового закрепления данного принципа является, прежде всего, обеспечения равенства всех лиц, которые проживают в Российской Федерации, посредством принятия в гражданство.

Особое место в системе принципов гражданства Российской Федерации занимает **принцип запрета обратной силы закона**, что характеризуется его значением **в решении вопросов гражданства**. Согласно принципу, закрепленному в ч. 7 ст. 4 закона о гражданстве, определение наличия у лица гражданства Российской Федерации либо в прошлом СССР, следует на основании законодательных актов РФ, РСФСР или СССР, их международных догово-

ров, действовавших на день наступления обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица соответствующего гражданства. Наличие настоящего принципа существенно изменяет решение вопросов гражданства Российской Федерации и требует от органов, их решающих, подробного изучения всех обстоятельств дела лица, обратившегося с вопросом о гражданстве, а также знаний правового регулирования вопросов гражданства СССР и РСФСР. Так, например, лица, родившиеся на территории Крыма до 26 апреля 1954 г., являются российскими гражданами (за исключением вышедших из российского гражданства по собственной инициативе), в связи с нахождением Крыма до данной даты в составе РСФСР.

Моментом наступления обязательств, обуславливающих наличие у конкретного лица гражданства РФ, является день вступления в юридическую силу закона о гражданстве – 1 июля 2002 г.

Ранее Закон РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 в ч. 2 ст. 12 устанавливал, что при определении принадлежности к гражданству Российской Федерации применяются акты законодательства РФ и республик в составе Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, бывшего СССР или существовавшего до 7 ноября (25 октября) 1917 г. Российского государства, действовавшие на момент наступления обстоятельств, с которыми связывается принадлежность лица к гражданству Российской Федерации.

Согласно ст. 13 еще Закона о гражданстве 1991 г. принадлежность к гражданству России определялась для лиц:

а) проживающих на территории России на день вступления в силу Закона о гражданстве РФ, если в течение года они не заявят иного;

б) состоявших в гражданстве России по рождению, которыми признавались лица, родившиеся до 12 декабря 1922 г. и позднее утратившие гражданство бывшего СССР;

в) если они родились на территории России или хотя бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином СССР и проживал на территории России (аналогичная ст. 13 Закона 1991 г., отсутствует в Законе 2002 г.)

Одна из задач Закона 1991 г. была отделить граждан России от граждан иных республик, входивших в состав бывшего СССР. За-

кон о гражданстве 2002 г. в этой части выступает преемником Закона 1991 г., поскольку адекватно решить вопрос о принадлежности лица к гражданству России невозможно без применения правовых норм, действовавших на момент принятия соответствующего решения по вопросу гражданства.

Проверка фактов принадлежности к гражданству России осуществлялась в соответствии с Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325. А органом, полномочным решать эти вопросы, стала ФМС России, действующая на основании Административного регламента исполнения ФМС государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации, утвержденного Приказом ФМС России от 19 марта 2008 г. № 64

Как следует из названных Положения и Регламента, задача ФМС России в этом вопросе сводится к получению сведений:

1) о постоянном проживании лица на территории России до 6 февраля 1992 г. и после указанной даты, в том числе с учетом наличия решения суда об установлении данного юридического факта;

2) о прибытии лица на территорию России на жительство до 6 февраля и после;

3) о приобретении лицом гражданства России

4) о месте (местах) и дате прописки по месту жительства (регистрация по месту жительства) на территории России на 6 февраля 1992 г., а также дате и основаниях снятия с регистрационного учета (выписки) на новое место жительства;

5) о прохождении военной службы офицерами, прапорщиками, мичманами, военнослужащими сверхсрочной службы в Вооруженных Силах России, министерствах и ведомствах, имевших войска и воинские формирования, давших присягу на верность бывшему Советскому Союзу или Российской Федерации, проходивших службу в воинских частях, находящихся на территориях других государств, в том числе в составе Объединенных Вооруженных Сил СНГ, на 6 февраля 1992 г., или о дате перевода для прохожде-

ния службы на территории России после указанной даты и вплоть до 1 июля 2002 г. (пункт Регламента появился под давлением фактических обстоятельств, связанных с прибытием Президента России В. В. Путина на таджико-афганскую границу для вручения звезды Героя России офицеру-пограничнику Олегу Козлову, который, как выяснилось, был лишен гражданства России¹. (б) о зачислении курсантами в военные учебные заведения РФ на 1 сентября 1991 г.;

7) о принадлежности к членам семей военнослужащих с предоставлением соответствующей справки (выписки из личного дела), заверенной полномочным органом Министерства обороны РФ, а также сведений о регистрации (проживании) на территории нашей страны до 6 февраля 1992 г. с последующим выездом и регистрацией на территории иных государств на жилую площадь других лиц или воинской части, а также сведений о регистрации на территории России после возвращения в Россию (регистрация по месту жительства (пребывания), постановка на миграционный учет по месту пребывания);

8) о наличии волеизъявления о нежелании состоять в гражданстве РФ либо о выходе из гражданства РФ;

9) о последнем месте прописки по месту жительства (проживании) на территории РСФСР непосредственно перед привлечением к уголовной ответственности до 6 февраля 1992 г. или на указанную дату в отношении лиц, отбывавших наказание как на территории России, так и за ее пределами и впоследствии возвратившихся на жительство на территорию России;

10) об изменении по различным причинам установочных данных (фамилия, имя, отчество) проверяемого лица.

Все эти меры так или иначе направлены на установление факта проживания лица на территории России на момент вступления в силу Закона о гражданстве 1991 г., т. е. на 6 февраля 1992 г.

При применении рассматриваемого принципа, закрепленного в ч. 7 ст. 4 закона о гражданстве 2002 г. следует учитывать Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2004 г. № 426-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Воеводина Вадима Алексеевича на нарушение его конституционных прав положениями

¹ Куликов В. Ветераны южных границ // Рос. газ. 2011. № 251(5227).

Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и части второй пункта 51 положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации». Согласно мнению Конституционного Суда РФ к актам, на основании которых связывается наличие в прошлом у лица соответствующего гражданства, относится Закон РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1, признававший гражданами Российской Федерации всех граждан бывшего СССР, постоянно проживавших на территории Российской Федерации на день вступления данного Закона в силу, т. е. на 6 февраля 1992 г. Одним из документов, удостоверяющих наличие гражданства РФ, является паспорт гражданина СССР образца 1974 г. с указанием гражданства РФ либо с вкладышем, свидетельствующим о наличии гражданства РФ, либо со штампом прописки по месту жительства, подтверждающим постоянное проживание на территории Российской Федерации на 6 февраля 1992 г.

Конституционным Судом РФ в настоящем решении также установлено, что Положение предусматривает также компетенцию полномочных органов при проверке обстоятельств, свидетельствующих о наличии либо отсутствии гражданства РФ, запрашивать у соответствующих органов сведения о лице, в том числе о его месте жительства на 6 февраля 1992 г. и позднее. Проверка законности и обоснованности таких действий, требующая установления и оценки фактических обстоятельств, относится к ведению судов общей юрисдикции.

Положение ч. 7 ст. 4 Закона о гражданстве распространяется только на вопросы наличия у лица гражданства Российской Федерации либо факты наличия у лица в прошлом гражданства СССР. К вопросам приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации настоящее положение не применяется.

Принципы гражданства являются исходными началами данного правового института. Действуя непрерывно, они являются основой государственного строительства в области гражданства, показателем его демократичности, а также взаимодействия между государством и личностью. Система принципов гражданства должна способствовать достижению целей правового регулирования, соответствовать международным и национальным правовым стандартам, а также гарантировать как защиту прав, свобод и интересов личности, так и общегосударственных интересов.

ГЛАВА 2. ПРИОБРЕТЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Основания приобретения гражданства Российской Федерации

Конституция Российской Федерации, закрепляя базовые положения и принципы российского гражданства, дает отсылку к федеральному закону, в соответствии с которым приобретается и прекращается российское гражданство (ч. 1 ст. 6). Исходя из того, что процедура приобретения российского гражданства является наиболее сложным аспектом среди иных вопросов гражданства, основная часть Закона о гражданстве как раз и посвящена регулированию этих отношений.

Разнообразные юридические факты являются основанием приобретения гражданства Российской Федерации. Именно с ними Закон о гражданстве связывает возникновение длящегося публичного абсолютного правоотношения, возникающего между человеком (индивидуальный субъект права) и государством (коллективный субъект права).

Конституционный Суд РФ в своей деятельности неоднократно обращался к рассмотрению вопроса об основаниях приобретения российского гражданства. Он, в частности, очень четко сформулировал свою позицию о порядке приобретения гражданства Российской Федерации лицами, состоявшими в гражданстве СССР, после вступления в силу Закона о гражданстве. Так, например, из положения Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации», согласно которому лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если они родились на территории Российской Федерации, вытекает, что такие лица состоят в российском гражданстве с момента рождения и в силу ч. 3 ст. 6 Конституции Российской Федерации не могут считаться лишившимися российского гражданства, если только не утратили его по собственному свободному волеизъявлению. Лица, которые приобрели по собственному свободному волеизъявлению гражданство иностранного государства, утрачивают право на при-

обретение гражданства Российской Федерации по основаниям, установленным Законом РФ «О гражданстве Российской Федерации», в частности в порядке признания (ст. 13 указанного закона), и могут приобрести российское гражданство в соответствии с действующим Законом о гражданстве, что не может рассматриваться как нарушение их конституционных прав¹.

Говоря о способах приобретения гражданства, можно отметить, что они тождественны во многих государствах. Например, в странах СНГ способы приобретения гражданства в основном идентичны. Можно выделить наиболее характерные из них: в результате признания гражданства; по рождению; в порядке регистрации гражданства; в результате приема в гражданство; в результате восстановления в гражданстве; путем выбора гражданства; по иным основаниям, предусмотренным законом о гражданстве; по иным основаниям, предусмотренным международным договором.

В Законе о гражданстве (ст. 11) определены следующие основания приобретения российского гражданства:

- а) по рождению;
- б) в результате приема в гражданство Российской Федерации;
- в) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;
- г) по иным основаниям, предусмотренным этим Федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Необходимо отметить, что указанный перечень в целом совпадает с научными воззрениями на основания приобретения граждан-

¹ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А. Б. Смирнова» // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2579; Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2015 г. № 2740-О «По жалобе Кухарева Олега Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 12 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», ст. 13 и 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2; Определение Конституционного Суда РФ от 3 марта 2015 г. № 318-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 13 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой Т. В. Бак» // СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 1673; Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2016 г. № 2594-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Климановой Тамары Петровны на нарушение ее конституционных прав частью первой ст. 13 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» и др.

ства. Представителями различных научных теорий выделяются два основных способа приобретения гражданства: в силу факта рождения («филиация») и путем натурализации («укоренение»). Помимо базовых, существует и ряд нетрадиционных способов, таких как выбор гражданства («оптация»), принудительное изменение гражданства («трансферт»), восстановление в гражданстве («реинтеграция», «репатриация»).

В июле 2017 г. Закон о гражданстве был дополнен одной очень важной статьей (ст. 11¹), которая говорит о необходимости принесения Присяги гражданина Российской Федерации лицом, приобретающим гражданство Российской Федерации по следующим основаниям:

- в результате приема в гражданство Российской Федерации;
- в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;
- по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве или международным договором Российской Федерации.

Новая статья содержит текст Присяги: «Я (фамилия, имя, отчество), добровольно и осознанно принимая гражданство Российской Федерации, клянусь: соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, права и свободы ее граждан; исполнять обязанности гражданина Российской Федерации на благо государства и общества; защищать свободу и независимость Российской Федерации; быть верным России, уважать ее культуру, историю и традиции».

Категорию лиц, освобождаемых от принесения Присяги, устанавливает ст. 11¹ Закона о гражданстве: а) не достигшие совершеннолетия; б) признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными; в) лица, чье состояние здоровья не позволяет им прочесть, произнести или подписать текст присяги; г) иные лица, если на это будет решение Президента РФ.

Присяга приносится лицом после принятия соответствующим органом решения о приобретении этим лицом российского гражданства. Данное решение подлежит отмене в случае, если будет установлено, что лицо, обратившееся с заявлением о приобретении российского гражданства, отказалось по тем или иным причинам от принесения Присяги (ст. 22 Закона о гражданстве).

Порядок принесения Присяги установлен Указом Президента РФ от 14 ноября 2017 г.¹ Так, в частности лицо приносит Присягу гражданина Российской Федерации перед Государственным флагом России. В указе дан перечень возможных помещений, где осуществляется произнесение Присяги. Сама процедура принесения Присяги достаточно проста. Сначала лицо зачитывает ее текст, потом подписывает бланк, на котором отпечатан текст Присяги, ставит дату, записывает свои фамилию, имя и отчество. Подписанный бланк Присяги заверяется соответствующим должностным лицом и им же приобщается к материалам лица, принимаемого в российского гражданства.

В Законе о гражданстве определены юридически важные моменты приобретения гражданства Российской Федерации. Оно приобретается со дня рождения, усыновления (удочерения) ребенка, принесения лицом Присяги (ст. 37).

2.2 Приобретение гражданства Российской Федерации по рождению

Базовое основание приобретения гражданства – по рождению («филиация») – является наиболее простым и распространенным способом стать гражданином Российской Федерации (ст. 12 Закона о гражданстве).

Существует два важных международных принципа, которые используются в рамках указанного основания. Первый принцип – «право крови» (иногда его называют «политический принцип»). Учитывая это, гражданство ребенка исходит из гражданства его родителей. В ряде стран допустимо предоставление гражданства по «принципу крови», если соответствующее гражданство есть хотя бы у одного из родителей. Второй принцип – «право почвы». Он лежит в основе приобретения гражданства лицом, родившимся на территории государства, даже если его родители не имели гражданства данного государства. При этом соблюдаются международные требования Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. (ст. 15), Декларации прав ребенка от 20 ноября 1959 г.

¹ Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 549 «О порядке принесения Присяги гражданина Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 47. Ст. 6964.

(ст. 3), Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (ст. 24), Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. (ст. 7).

Приобретение российского гражданства ребенком исключительно по «праву крови», т. е. независимо от места своего рождения, возможно в случае, если:

– оба родителя ребенка или единственный его родитель имеют российское гражданство;

– один из его родителей имеет российское гражданство, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно.

Самостоятельно действие «право почвы» Закон о гражданстве устанавливает в случаях:

– рождения ребенка, если один из его родителей имеет российское гражданство, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории России либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;

– рождения ребенка, если оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство.

– нахождения ребенка на территории Российской Федерации, родители которого неизвестны и не объявляются в течение 6 месяцев со дня его обнаружения.

Использованные формы приобретения российского гражданства детьми при их рождении по «праву почвы» соответствуют рекомендациям ст. 2 Конвенции о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г., согласно которой найденыш, находящийся на территории государства, поскольку его место рождения не установлено, предполагается родившимся на этой территории от родителей, имеющих гражданство этого государства. Кроме того Конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, от 12 апреля 1930 г. также рекомендует в

ст. 14 использовать презумпцию рождения ребенка на территории государства, если родители его неизвестны и предоставлять ему гражданство страны рождения. В ст. 15 настоящей Конвенции предлагается в случаях, когда гражданство государства не приобретается автоматически в связи с рождением на его территории, ребенок, родившийся на территории этого государства от родителей, которые не имеют гражданства какой-либо страны или гражданство которых неизвестно, может получить гражданство данного государства. Европейская конвенция о гражданстве от 6 ноября 1997 г. в ст. 6 определяет, что каждое государство-участник предусматривает в своем внутреннем законодательстве возможность приобретения его гражданства подкидышами, найденными на его территории, которые в противном случае были бы лицами без гражданства, а также возможность приобретения его гражданства детьми, родившимися на его территории, которые не приобретают при рождении иного гражданства.

Взаимодействие принципов «права крови» и «права почвы» как форм приобретения ребенком гражданства по рождению, родители которого состоят в гражданстве различных государств, на практике чаще всего создает определенные сложности при решении вопроса о его гражданстве. Традиционным средством разрешения этого вопроса является соглашение родителей ребенка.

«Право почвы» сохранило преобладающее или равное значение с «правом крови» в странах англо-американской системы общего права (в США и ряде латиноамериканских государств). Например, ст. 30 Мексиканской Конституции 1917 г. вводит оба принципа в равной мере. Конституция Боливии 1967 г. устанавливает приоритетным принцип почвы (ст. 39). Израильский закон о гражданстве 1952 г. следует принципу «права крови» как основному механизму получения гражданства (ст. 4).

Как правило политика государства в демографической области, является основанием для выбора или преобладания того или иного из принципов «филиации». Если быстрый рост своего населения в приоритете у государства, то оно может ввести оба принципа в полной мере. Если же приоритеты государства в иных сферах, то превалирует один из принципов, а другой его дополняет. Напри-

мер, законодательство США закрепляет следующие способы приобретения гражданства: 1) лицо, родившееся в пределах США или на территории, принадлежащей США, становится гражданином США автоматически; 2) лицо, родившееся хотя и вне США, но от родителей (или одного из них), являющихся американскими гражданами, становится гражданином США; 3) натурализация.

На основании Указа Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»¹ наличие у ребенка гражданства Российской Федерации по рождению удостоверяется: а) свидетельством о рождении, в которое внесены сведения о гражданстве Российской Федерации родителей, одного из родителей или единственного родителя; б) свидетельством о рождении с отметкой, подтверждающей наличие гражданства Российской Федерации, проставленной должностным лицом полномочного органа²; в) паспортом гражданина Российской Федерации, в том числе заграничным паспортом (пп. 45, 46).

2.3 Приобретение гражданства Российской Федерации в результате приема в гражданство Российской Федерации

Следующее основание приобретения российского гражданства не менее масштабное по количеству его использования – это прием в гражданство («натурализация», «укоренение»). Закон о гражданстве закрепляет процедуру приобретения российского гражданства по такому основанию.

Это основание своего рода соглашение между двумя сторонами. Одной из них является иностранный гражданин либо лицо без гражданства, которое изъявило желание приобрести гражданство.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4571.

² Приказ ФМС России от 19 марта 2008 г. № 64 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации» // Рос. газ. 2008. 16 апреля. Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071) упразднена Федеральная миграционная служба, ее функции и полномочия переданы МВД России.

Вторая сторона этого соглашения – государство, дающее возможность воспользоваться этим основанием. Вполне естественно, что государство предъявляет другой стороне ряд требований, которым она должна соответствовать, это, например, владение русским языком, дееспособность, совершеннолетие, минимально необходимый срок постоянного проживания на территории России, законный источник средств к существованию.

Указанные требования являются своеобразными условиями, нормативными основаниями для возможности приобретения российского гражданства по данному основанию.

Так государство огораживает себя с правовой точки зрения от проникновения в ряды своих граждан лиц, не желающих, например, понести заслуженное уголовное наказание у себя на родине за совершенное преступление и путем приобретения гражданства России, желающих избежать привлечения к уголовной ответственности. Таким образом кандидаты на российское гражданство обязаны предоставить соответствующую информацию об отсутствии у них препятствий к получению российского гражданства.

Статьями 13 и 14 Закона о гражданстве определены два способа приема в российское гражданство: в общем порядке и в упрощенном порядке.

2.4 Прием в гражданство Российской Федерации в общем порядке

Статья 13 устанавливает общий порядок приема в гражданство Российской Федерации. Он предусмотрен для иностранных граждан, достигших совершеннолетия (либо эмансипированных), обладающих дееспособностью и изъявивших желание, путем подачи заявления, приобрести российское гражданство и **проживших в Российской Федерации пять лет**. Пятилетний срок постоянного проживания на территории России исчисляется со дня получения права на постоянное проживание в Российской Федерации (вида на жительство). Заканчивается он подачей заявления о приеме в гражданство. Возможные выезды за пределы Российской Федерации законом ограничены и составляют три месяца в году. Срок проживания на территории Российской Федерации для лиц, прибывших в

Российскую Федерацию до 1 июля 2002 г. и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства.

Представление вида на жительство не требуется от лиц, имеющих статус беженца на территории Российской Федерации. Для лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 г. и не имеющих вида на жительство, срок проживания на территории Российской Федерации исчисляется со дня регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации и подтверждается паспортом гражданина СССР образца 1974 г. с отметкой о дате регистрации или свидетельством о регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации, выданным к документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина, с пометкой о дате выдачи. При отсутствии этих документов у лица, прибывшего в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 г. и не имеющего вида на жительство, в заявлении о приеме в гражданство Российской Федерации указываются дата (даты) регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации и адрес (адреса) места жительства, а в случае снятия с регистрационного учета – также дата (даты) снятия с регистрационного учета по месту жительства на территории России.

Еще одно немаловажное требование к претенденту на приобретение российского гражданства – это **соблюдение Конституции России и ее законодательства**, тем самым подчеркивается уважительное отношение к стране.

Наличие законно получаемых (имеющихся) денежных средств (законного источника средств к существованию), являющихся финансовой основой пребывания в России иностранных граждан, еще одно условие приема в российское гражданство. Соответственно, необходимо представить информацию, которая подтверждает наличие законного источника доходов.

Документами, подтверждающими наличие законного источника средств к существованию, могут быть:

- справка о доходах физического лица;
- налоговая декларация по налогу на доходы физических лиц с отметкой налогового органа;
- справка с места работы;

- трудовая книжка;
- пенсионное удостоверение или справка территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации о назначении пенсии;
- подтверждение получения алиментов;
- справка о наличии вклада в кредитном учреждении с указанием номера счета;
- свидетельство о праве на наследство;
- справка о доходах лица, на иждивении которого находится заявитель;
- иной документ, подтверждающий получение доходов от не запрещенной законом деятельности.

Еще одно условие – **отказ от прежнего гражданства**. Этот шаг со стороны иностранного гражданина покажет его желание подтвердить единственную и устойчивую правовую связь с нашей страной. Из этого правила имеются и исключения, вытекающие из наличия между государствами двухстороннего договора, который позволяет такой правовой феномен, как двойное гражданство, из имеющегося статуса беженца и др.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 1 ст. 62). Еще одно положение Конституции России говорит о том, что 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 (ч. 2 ст. 62). Российская Федерация в соответствии с Конституцией по общему правилу не предусматривает у ее граждан наличия иного гражданства, кроме российского. В соответствии с указанной статьей Конституции Российской Федерации двойное гражданство может признаваться в России только в случае приобретения его лицом в соответствии с международным договором Российской Федерации.

На практике двойное гражданство допускается в соответствии с Договором между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г. В соответствии с Договором каждая из сторон признает за своими гражданами право приобрести, не утрачивая ее гражданство, гражданство другой стороны (ч. 1 ст. 1 Договора). Вопросы двойного гражданства с Туркменистаном ранее были урегулированы в соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства от 23 декабря 1993 г., которое продлевалось каждые пять лет. В мае 2015 г. туркменская сторона не выразила желания к пролонгации этого Соглашения.

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г., говорит, что документом, подтверждающим обращение заявителя об отказе от имеющегося иного гражданства или невозможность отказа от иного гражданства, является соответствующий документ дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства в Российской Федерации либо копия обращения заявителя в это дипломатическое представительство или консульское учреждение об отказе от имеющегося иного гражданства с нотариально заверенной подписью заявителя. В случае направления обращения в дипломатическое представительство или консульское учреждение по почте представляется также квитанция о заказном почтовом отправлении. Представление указанного документа не требуется от лиц, которым предоставлено политическое убежище на территории Российской Федерации, и лиц, имеющих статус беженца на территории Российской Федерации.

Знание государственного языка Российской Федерации (русского языка) становится в последнее время приоритетным в процессе приобретения российского гражданства. Это связано с тем, что лицо, желающее стать гражданином России, должно в кратчайший срок адаптироваться к новым условиям жизни, работы. Оно должно иметь возможность избежать недопонимания в новом коллективе, избежать конфликтов на почве плохого знания

русского языка. К сожалению, практика показывает, что лица, плохо владеющие русским языком, с большими трудностями адаптируются в среде русскоязычного населения, происходит замыкание в узкой среде людей, говорящих на своем родном языке. Владение русским языком – еще одно условие принятия в российское гражданство.

Соответствующий уровень знания русского языка устанавливается Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. Исходя из данного Указа, лицо обязано предъявить документированную информацию, которая бы дала возможность подтвердить соответствующий уровень владения государственным языком. Этот уровень должен соответствовать уровню, достаточному для повседневного и каждодневного общения в устной и письменной форме в условиях языковой среды. Из этого правила есть исключения, касающиеся освобождения от обязанности подтверждения владения языком мужчин, достигших возраста 65 лет, женщин – 55 лет, недееспособных лиц, инвалидов I группы.

Документами, подтверждающими знание русского языка, являются:

1) сертификат о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку (в объеме не ниже базового уровня владения русским языком), выданным на территории Российской Федерации или за рубежом организацией, осуществляющей образовательную деятельность, которая включена в определяемый Министерством образования и науки Российской Федерации (данное министерство в мае 2018 г. преобразовано в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации) перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку¹.

Порядок и критерии включения в указанный перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку, форма и порядок

¹ Приказ Минобрнауки России от 22 февраля 2018 г. № 130 «Об утверждении перечня образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 23.03.2018.

проведения такого тестирования, уровни владения русским языком как иностранным языком и требования к ним, форма, порядок выдачи сертификата о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку и технические требования к сертификату утверждаются Приказами Минобрнауки России от 25 апреля 2014 г. № 412 «Об утверждении формы, порядка выдачи сертификата о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку и технических требований к нему»¹, от 18 июня 2014 г. № 667 «Об утверждении формы и Порядка проведения государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку»², от 18 июня 2014 г. № 666 «Об утверждении Порядка и критериев включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку»³.

Тестирование по русскому языку проводится в устной и письменной формах, в том числе с использованием компьютерных и дистанционных технологий. Для проведения тестирования тестирующая организация создает комиссии по проведению тестирования. Комиссии в составе председателя и членов комиссий численностью не менее трех человек формируются из числа педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, имеющих высшее образование по направлению подготовки «Филология» или «Лингвистика», осуществляющих подготовку по дополнительным образовательным программам в сфере обучения русскому языку как иностранному языку и имеющих опыт проведения тестирования по русскому языку как иностранному языку не менее 5 лет. Тестирование проводится по разделам «Грамматика, лексика», «Чтение», «Аудирование», «Письмо», «Говорение» в учебных кабинетах, оснащенных средствами осуществления записи на аудионосители и воспроизведения аудиозаписи. Для участия в тестировании иностранные граждане лично подают в тестирующую организацию заявление в письменной или

¹ Российская газета. 2014. 16 июля.

² Российская газета. 2014. 15 августа.

³ Российская газета. 2014. 18 августа.

электронной форме. Иностранному гражданину, успешно прошедшему тестирование, выдается сертификат о прохождении тестирования по русскому языку как иностранному языку;

2) документом об образовании, выданным на территории иностранного государства, в котором русский язык является одним из государственных языков (для граждан этого государства).

Закон о гражданстве в ч. 2 ст. 13 предусматривает некие дополнительные условия, связанные с возможностью упростить процедуру приобретения российского гражданства в результате приема в общем порядке. Эта упрощенная процедура связана с **сокращением срока проживания на территории России до одного года**. Она применима в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

а) наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации. Такие лица должны представить мотивированное ходатайство заинтересованного федерального органа исполнительной власти или высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации о приеме заявителя в гражданство Российской Федерации;

б) предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации. В этом случае лицо должно иметь на руках свидетельство о предоставлении ему политического убежища¹;

в) признание лица беженцем в порядке, установленном Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»². Лицо признается беженцем путем выдачи ему удостоверения беженца³.

Еще больше упрощается процедура приема в российское гражданство, если лицо имеет **особые заслуги перед российским госу-**

¹ Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища : указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601.

² Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 425.

³ Об удостоверении беженца : постановление Правительства РФ от 10 мая 2011 г. № 356 // СЗ РФ. 2011. № 20. Ст. 2833.

дарством (ч. 3 ст. 13 Закона о гражданстве). В таком случае оно может быть принято в гражданство России без соблюдения отмеченных условий. Тем не менее, Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации закрепляет ряд особенностей, при соблюдении которых лицо может быть принято в гражданство России по этому основанию. Так, федеральному органу государственной власти или высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации необходимо обратиться к Президенту Российской Федерации, если есть заявление лица, имеющего особые заслуги перед Российской Федерацией.

В этом обращении указываются особые заслуги лица перед Российской Федерацией, которыми являются выдающиеся достижения в области науки, техники, производства, культуры, спорта, значительный вклад в развитие общества и экономики, обеспечение обороноспособности и безопасности Российской Федерации и другие заслуги, способствовавшие повышению международного престижа России.

О намерении обратиться к Президенту Российской Федерации с просьбой о принятии в гражданство Российской Федерации лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, федеральный орган государственной власти или высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации уведомляет в письменной форме территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации либо дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации (в зависимости от места жительства лица, имеющего особые заслуги перед Российской Федерацией).

До представления Президенту Российской Федерации обращение и заявление направляются Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации в Федеральную службу безопасности Российской Федерации для получения заключения. Для объективной оценки заслуг лица перед Российской Федерацией могут быть запрошены дополнительные сведения и заключения от федеральных органов государственной власти или от органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Закон о гражданстве содержит еще ряд моментов, которые способствуют упрощенной процедуре приобретения российского гражданства. В нем есть положение (ч. 4 ст. 13), согласно которому лица, имеющие гражданство государств, входивших в состав СССР (это такие страны, например, Украина, Белоруссия, Узбекистан, Казахстан, Грузия, Армения и др.) и проходящие службу в Вооруженных Силах Российской Федерации (лицо должно проходить данную службу по контракту и не менее трех лет), имеют определенные льготы. Эти лица имеют право обращаться с заявлением о приеме в гражданство без обязательного условия, связанного с проживанием на территории России, и без представления вида на жительство. Помимо заявления о приеме в российское гражданство в общем порядке военнослужащий должен представить:

– ходатайство центрального органа военного управления, ведающего вопросами комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, срок действия и форма которого устанавливаются Министерством обороны Российской Федерации от 3 июня 2004 г. № 168 «Об утверждении формы ходатайства о приеме в гражданство Российской Федерации»¹;

– один из документов, подтверждающих владение русским языком;

– обязательство о выходе из имеющегося иного гражданства, составленное в произвольной форме, с подписью заявителя, удостоверенной командиром воинской части.

Военнослужащие, проходящие военную службу на территории Российской Федерации, представляют заявление и указанные документы в территориальный орган МВД России по месту прохождения военной службы, а военнослужащие, проходящие военную службу за пределами Российской Федерации, – в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации.

¹ Российская газета. 2004. 7 июля.

2.5 Прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке

Статья 14 Закона о гражданстве полностью посвящена правовым положениям, говорящим о возможности приема в гражданство в упрощенном порядке. Упрощенный порядок приема в российское гражданство можно трактовать как приобретение российского гражданства иностранными гражданами и лицами без гражданства в порядке, не требующем соблюдения отдельных требований, установленных для приобретения такого гражданства на общих основаниях, в зависимости от имеющихся у них жизненных обстоятельств, учитываемых государством в качестве юридически значимых.

Установление упрощенных форм приобретения гражданства – довольно типичная практика решения вопросов гражданства за рубежом. Современное государство устанавливает перечень иностранных граждан, которые обладают, исходя из различных оснований, специальным статусом, отличающим их от иностранных граждан третьих стран. Этими основаниями и обстоятельствами могут быть близость культур, исторические предпосылки, один язык и многое другое.

Упрощенный порядок приобретения российского гражданства предусматривает отсутствие ценза оседлости либо необходимости соблюдать иные условия, установленные ст. 13 Закона о гражданстве для ряда категорий лиц, имеющих связи с нашим государством.

Прием в российское гражданство в упрощенном порядке имеет несколько вариантов, отличающихся друг от друга двумя факторами: во-первых, это условия приобретения гражданства и, во-вторых, различные категории иностранных граждан и лиц без гражданства – претендентов на получение такого гражданства.

Лица, у которых нет необходимости проживать постоянно на территории России, относятся условно к первой категории. В этом случае, они должны соответствовать тем обстоятельствам, о которых говорит закон. Это такие обстоятельства, как:

а) наличие как минимум одного из родителей, имеющего российское гражданство и проживающего на территории России. Дан-

ные лица вместе с заявлением о приеме в российское гражданство (если они проживают на территории России) представляют:

- вид на жительство;
- один из документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию;
- один из документов, подтверждающих владение русским языком, если заявитель не освобождается от представления этих документов;
- свидетельство о рождении заявителя;
- паспорт гражданина Российской Федерации родителя, проживающего на территории Российской Федерации, с отметкой о регистрации по месту жительства либо копию данного паспорта с отметкой о регистрации по месту жительства, засвидетельствованную в соответствии с законодательством Российской Федерации о нотариате;
- один из документов об отказе от имеющегося иного гражданства, а при необходимости – и квитанцию о заказном почтовом отправлении, за исключением случаев, когда отказ от иного гражданства не требуется;

б) быть лицом без гражданства с момента прекращения гражданства СССР, проживавшим и проживающим в государстве, входившем в состав СССР. При приобретении российского гражданства этим лицом (если оно проживает на территории России) вместе с заявлением необходимо представить:

- вид на жительство;
- один из документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию;
- один из документов, подтверждающих владение русским языком, если заявитель не освобождается от представления этих документов;
- один из документов, подтверждающих наличие у заявителя гражданства СССР в прошлом (свидетельство о рождении, выданное органом записи актов гражданского состояния на территории СССР либо дипломатическим представительством или консульским учреждением СССР на территории иностранного государства. В случае если свидетельство о рождении выдано органом ино-

странного государства, документами, подтверждающими, что заявитель состоял в гражданстве СССР в прошлом, могут служить соответствующие официальные данные полномочного органа, либо справка полномочного органа иного государства, входившего в состав СССР, об обмене паспорта гражданина СССР на документ лица без гражданства, либо паспорт гражданина СССР).

Ко второй категории относятся лица, которые проживают на территории Российской Федерации (без конкретно установленного срока проживания) при подаче заявления о приеме в российское гражданство. Закон дает конкретный перечень таких иностранцев и лиц без гражданства, это:

– родившиеся на территории РСФСР и имевшие гражданство бывшего СССР (должны представить свидетельство о рождении, выданное на территории РСФСР органом записи актов гражданского состояния. В случае отсутствия указанного свидетельства документом, подтверждающим, что заявитель родился на территории РСФСР и состоял в гражданстве СССР в прошлом, является паспорт гражданина СССР образца 1974 г., в который внесены соответствующие сведения);

– не менее трех лет состоящие в браке с гражданином Российской Федерации (должны представить свидетельство о браке и паспорт супруга, имеющего гражданство Российской Федерации, либо копию данного паспорта, засвидетельствованную в соответствии с законодательством Российской Федерации о нотариате);

– являющиеся нетрудоспособными и имеющими сына или дочь, которые состоят в российском гражданстве, при условии, что их ребенок совершеннолетний, т. е. достигший 18 лет, и дееспособный (должны представить свидетельство о рождении и паспорт гражданина Российской Федерации сына или дочери, а также один из документов, подтверждающих нетрудоспособность заявителя (удостоверение инвалида, пенсионное удостоверение или справка территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации о назначении пенсии (для мужчин, достигших возраста 65 лет, для женщин – 60 лет), справка об инвалидности, выданная учреждением государственной службы медико-социальной экспертизы);

– имеющие ребенка – гражданина России, при условии, что другой родитель: а) является российским гражданином; б) умер либо решением суда признан безвестно отсутствующим, либо недееспособным или ограниченно дееспособным, либо лишен родительских прав или ограничен в родительских правах (должны представить свидетельство о рождении ребенка, паспорт гражданина Российской Федерации (для детей, достигших возраста 14 лет), свидетельство о смерти другого родителя либо заверенную в установленном порядке копию вступившего в законную силу указанного решения суда);

– имеющие сына или дочь, являющихся гражданами Российской Федерации, при условии, что: а) их ребенок достиг 18 лет; б) имеется решение суда о признании их совершеннолетнего ребенка недееспособным или ограниченно дееспособным; в) другой родитель должен состоять в российском гражданстве и он либо умер, либо решением суда признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченно дееспособным, либо лишен родительских прав или ограничен в родительских правах (должны представить свидетельство о рождении сына или дочери, паспорт гражданина Российской Федерации сына или дочери, свидетельство о смерти другого родителя либо заверенную в установленном порядке копию вступившего в законную силу указанного решения суда, а также заверенную в установленном порядке копию вступившего в законную силу решения суда о признании сына или дочери недееспособными либо ограниченно дееспособными);

– получившие профессиональное образование по основным профессиональным образовательным программам и работающие на территории России, при условии, что: а) такое образование они должны получить после 1 июля 2002 года; б) образование должны получить в образовательных или научных организациях Российской Федерации на ее территории, которые имеют государственную аккредитацию; в) работать в России должны в совокупности три года и более до дня обращения с соответствующим заявлением; г) работодатели данных работников должны за указанное время их работы начислять страховые взносы в Пенсионный фонд России (должны представить документ государственного образца об

уровне образования и (или) квалификации (документ о начальном профессиональном или среднем профессиональном образовании либо о высшем профессиональном или о послевузовском профессиональном образовании), полученный до 1 сентября 2013 г. включительно, либо документ об образовании и о квалификации, полученный после 1 сентября 2013 г., приложение к каждому из указанных документов, а также документы, подтверждающие осуществление такой трудовой деятельности в Российской Федерации: трудовую книжку (копию трудовой книжки, заверенную в установленном порядке работодателем) и (или) трудовые договоры или гражданско-правовые договоры на выполнение работ (оказание услуг), сведения о состоянии индивидуального лицевого счета застрахованного лица, предоставленные территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации);

– зарегистрированные в России в качестве индивидуальных предпринимателей и осуществляющие такую деятельность на территории России в течение последних трех лет, перед тем как обратились с соответствующим заявлением. При этом сумма уплаченных налогов и страховых взносов в Пенсионный фонд России за каждый год должна составлять не менее 1 млн руб., а предпринимательская деятельность должна соответствовать тем видам экономической деятельности, которые установило Правительство РФ (например, оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; рекламная деятельность; деятельность по трудоустройству и подбору персонала и др.)¹. Данные лица должны представить выписку из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, сведения об уплаченных им в каждом календарном году налогах и сборах в бюджетную систему Российской Федерации (за исключением налога на имущество физических лиц, земельного налога, транспортного налога, государ-

¹ Об установлении видов экономической деятельности, при осуществлении деятельности в которых иностранному гражданину и лицу без гражданства, являющимся индивидуальными предпринимателями, а также иностранному гражданину и лицу без гражданства – инвесторам предоставляется право на обращение с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке : постановление Правительства РФ от 30 сентября 2014 г. № 994 // СЗ РФ. 2014. № 40 (ч. III). Ст. 5443.

ственной пошлины и осуществленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в указанный период возвратов сумм излишне уплаченных и (или) излишне взысканных налогов и сборов) и страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации (за исключением осуществленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о страховых взносах (до 1 января 2017 г.), законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (с 1 января 2017 г.) в указанный период возвратов сумм излишне уплаченных и (или) излишне взысканных страховых взносов) за три года, предшествовавшие году обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации. Сведения, подтверждающие уплату этим лицом в Пенсионный фонд Российской Федерации страховых взносов за себя и страховых взносов, исчисленных с выплат в пользу работников (если это лицо является работодателем), по запросу этого лица предоставляются за период по 31 декабря 2016 г. включительно территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации, а начиная с 1 января 2017 г. – налоговым органом;

– осуществляющие инвестирование в уставный (складочный) капитал российского юридического лица, при условии, что: а) данное юридическое лицо должно осуществлять свою деятельность на территории России; б) деятельность его должна соответствовать видам экономической деятельности, установленных Правительством РФ, о которых уже говорилось выше; в) доля этого иностранного лица, должна составлять не менее 10 %; г) инвестирование должно быть непрерывным как минимум в течение трех лет до дня подачи заявления о приеме в гражданство; д) размер уставного (складочного) капитала российского юридического лица должен составлять не менее 100 млн руб.; е) сумма ежегодно уплачиваемых налогов и страховых взносов в Пенсионный фонд России таким российским юридическим лицом должна составлять не менее 6 млн руб. Данные лица должны представить выписку из единого государственного реестра юридических лиц, выписку (выписки) из реестра владельцев именных ценных бумаг, сведения об уплаченных юридическим лицом в каждом календарном году налогах и сборах в бюджетную систему Российской Федерации (за исключе-

нием государственной пошлины и осуществленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в указанный период возвратов сумм излишне уплаченных и (или) излишне взысканных налогов и сборов) и страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации (за исключением осуществленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о страховых взносах (до 1 января 2017 г.), законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (с 1 января 2017 г.) в указанный период возвратов сумм излишне уплаченных и (или) излишне взысканных страховых взносов) за три года, предшествовавших году обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации. Сведения, подтверждающие уплату юридическим лицом страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, исчисленных с выплат и иных вознаграждений в пользу физических лиц, по запросу юридического лица предоставляются за период по 31 декабря 2016 г. включительно территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации, а начиная с 1 января 2017 г. – налоговым органом;

– не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в российское гражданство работающие в России по профессии (специальности, должности), которая включена Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства – квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке¹. При еще одном условии – работодатель такого иностранного гражданина должен начислять страховые взносы в Пенсионный фонд России. К таким профессиям относятся, например, врач, в том числе ветеринарный, акушерка, математик, рентгенолаборант, инженер-проектировщик, инженер по контрольно-измерительным приборам и автоматике, сборщик корпусов металлических судов, станочник деревообрабатывающих станков, электросварщик на ав-

¹ Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства – квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке : приказ Минтруда России от 13 июля 2015 г. № 446н // Рос. газ. 2015. 3 августа.

томатических и полуавтоматических машинах и др. Данные лица должны представить документы, подтверждающие осуществление такой трудовой деятельности в Российской Федерации: трудовую книжку (копию трудовой книжки, заверенную в установленном порядке работодателем) и (или) трудовые договоры или гражданско-правовые договоры на выполнение работ (оказание услуг), сведения о состоянии индивидуального лицевого счета застрахованного лица, предоставленные территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации.

К третьей условной категории относятся иностранные граждане и лица без гражданства, которые признаны носителями русского языка.

Распад СССР, занимавший территорию чуть меньше всего Североамериканского континента, привел к тому, что за границей нашего государства оказалось порядка 24–26 млн человек – российских соотечественников. По некоторым подсчетам к настоящему времени их количество составляет порядка 30 млн человек. Наши соотечественники имеют крепкую связь с Россией – это язык, традиции, обычаи, многовековая культура. Они по праву считают Россию своей исторической родиной. И к ним, конечно, относятся не только лица, родившиеся в СССР и, как правило, обладающие гражданством республик, из которых и состоял бывший Советский Союз, но и их потомки, которые ощущают себя частью российского народа.

Статья 33¹ Закона о гражданстве дает понимание того, кто является носителем русского языка. Это иностранные граждане или лица без гражданства, владеющие русским языком и повседневно использующие его в семейно-бытовой и культурной сферах. Закон определяет ряд дополнительных условий признания таких лиц носителями русского языка, в частности данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии (отец, мать, бабушка, дедушка, прабабушка, прадедушка и т. д.) должны постоянно проживать или ранее постоянно проживали на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации.

Признание носителями русского языка происходит по результатам собеседования претендентов с членами специальной комиссии, формируемой МВД России и его территориальными органами. Такие комиссии по признанию лиц носителями русского языка формируются на основании Приказа МВД России от 28 сентября 2017 г. № 738 «Об утверждении Порядка формирования и работы комиссий по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, требований к специалистам, входящим в состав комиссии по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, Правил проведения комиссией по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка собеседования с иностранным гражданином или лицом без гражданства, требований к форме заявления о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка и к форме решения комиссии по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка»¹.

Так, например, комиссии состоят из председателя, его заместителя, членов и секретаря. Число членов комиссий, включая председателя, заместителя председателя и секретаря (с правом голоса), должно быть нечетным, не менее семи человек.

Комиссия МВД России формируется из числа сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих ГУВМ МВД России и не менее двух представителей организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Состав территориальной комиссии МВД России формируется из сотрудников, гражданских служащих, работников соответствующего территориального органа МВД России и не менее двух представителей организаций, осуществляющих образовательную деятельность, кандидатуры которых определяет орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий государственное управление в сфере образования.

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 14.11.2017.

В ходе собеседования определяется способность иностранного гражданина:

– понимать и уметь интерпретировать неадаптированные тексты на любую тематику, включая абстрактно-философские, профессиональной ориентации, публицистические и художественные, а также тексты, обладающие подтекстовыми и концептуальными смыслами;

– максимально полно понимать содержание, в частности, радио- и телепередач, кинофильмов, телеспектаклей, пьес, записей публичных выступлений, свободно воспринимая социально-культурные и эмоциональные особенности речи говорящих, интерпретируя фразеологизмы, известные высказывания и скрытые смыслы;

– уметь достигать поставленных целей коммуникации в ситуациях подготовленного и неподготовленного монологического и диалогического общения, в том числе публичного, демонстрируя различные тактики речевого поведения;

– уметь демонстрировать полное знание языковой системы и свободное владение средствами выразительности языка во всем многообразии лексико-грамматических, стилистических, синонимических и структурных отношений.

По результатам собеседования с иностранным гражданином или лицом без гражданства комиссия принимает решение о признании либо непризнании этого лица носителем русского языка. Срок действия решения комиссии о признании лица носителем русского языка не ограничен.

Иностранные граждане и лица без гражданства, признанные носителями русского языка, обращаясь с заявлением о приеме в российское гражданство в упрощенном порядке, должны:

– постоянно проживать на законном основании на территории Российской Федерации. Это факт подтверждается видом на жительство, разрешением на временное проживание, визой, миграционной картой либо иным предусмотренный Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ или международным до-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

говором Российской Федерации документом, подтверждающим право иностранного гражданина или лица без гражданства на проживание (пребывание) в Российской Федерации;

– соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации;

– иметь законный источник средств к существованию;

– отказаться от имеющегося у них гражданства иностранного государства. Отказ от гражданства иностранного государства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации либо если отказ от гражданства иностранного государства невозможен в силу не зависящих от лица причин. В законе особо оговаривается процедура отказа иностранных граждан от украинского гражданства. Так, отказ гражданина Украины от имеющегося у него такого гражданства осуществляется путем направления данным гражданином заявления об отказе от имеющегося у него гражданства Украины в полномочный орган данного государства. Документом, подтверждающим отказ гражданина Украины от имеющегося у него гражданства Украины, является нотариально заверенная копия заявления данного гражданина об отказе от имеющегося у него гражданства Украины.

Четвертая условная категория иностранных граждан и лиц без гражданства – это нетрудоспособные лица. Они вправе обратиться с заявлениями о приеме в российское гражданство в упрощенном порядке при наличии следующих условий: а) эти лица должны прибыть на территорию России с территории государств, входивших в состав СССР (например, Таджикистана, Эстонии, Литвы, Латвии, Молдавии, Азербайджана, Киргизии и др.); б) должны быть зарегистрированы по месту жительства на территории России по состоянию на 1 июля 2002 г. К указанным лицам не относятся требования о пятилетнем непрерывном проживании на территории России и о предоставлении вида на жительства. Тем не менее, они должны представить следующий пакет документов:

– паспорт гражданина СССР образца 1974 г. с отметкой о регистрации по месту жительства по состоянию на 1 июля 2002 г., либо документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина или лица без гражданства, со свидетельством о регистрации по ме-

сту жительства по состоянию на 1 июля 2002 г., либо вид на жительство (при его наличии) с отметкой о регистрации по месту жительства по состоянию на 1 июля 2002 г.;

– один из документов, подтверждающих нетрудоспособность заявителя (удостоверение инвалида, пенсионное удостоверение или справка территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации о назначении пенсии (для мужчин, достигших возраста 65 лет, для женщин – 60 лет), справка об инвалидности, выданная учреждением государственной службы медико-социальной экспертизы);

– один из документов, подтверждающих владение русским языком, если заявитель не освобождается от представления этих документов;

– один из документов об отказе от имеющегося иного гражданства, а при необходимости – и квитанцию о заказном почтовом отправлении, за исключением случаев, когда отказ от иного гражданства не требуется.

Еще одна, пятая категория, иностранных граждан и лиц без гражданства. Они могут быть приняты в российское гражданство при наличии следующих условий: а) ранее имели гражданство СССР; б) прибыли на территорию России с территории государств, входивших в СССР (например, из Туркменистана, Киргизии, Казахстана, Азербайджана, Армении, Грузии и др.); в) должны быть зарегистрированы на территории России по месту своего жительства по состоянию на 1 июля 2002 года либо получить разрешение на временное проживание в России или вид на жительство; г) заявить о своем желании приобрести российское гражданство до 1 июля 2009 г.

Соответственно, на них не распространяются требования закона в части пятилетнего непрерывного срока проживания в России, наличия законного источника средств к существованию, владения русским языком.

Указанные лица должны представить:

– паспорт гражданина СССР образца 1974 г. с отметкой о регистрации по месту жительства по состоянию на 1 июля 2002 г., либо документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина

или лица без гражданства, со свидетельством о регистрации по месту жительства по состоянию на 1 июля 2002 г., либо разрешение на временное проживание в Российской Федерации, либо вид на жительство;

– один из документов, подтверждающих наличие у заявителя гражданства СССР в прошлом;

– один из документов об отказе от имеющегося иного гражданства, а при необходимости – и квитанцию о заказном почтовом отправлении, за исключением случаев, когда отказ от иного гражданства не требуется.

Учитывая, что норма закона, устанавливающая требования к данной категории иностранных граждан и лиц без гражданства, имеет неопределенный характер, Конституционный Суд РФ своим определением от 8 ноября 2005 г. № 402-О обозначил свою позицию по указанной правовой неопределенности. Так, он установил, что вышеуказанные требования, предъявляемые к данной категории иностранных граждан и лиц без гражданства не могут рассматриваться как нарушающие права и свободы, вытекающие из ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 18, ч. 1 ст. 21, ч. 1 ст. 27, чч. 2 и 3 ст. 55 и ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации¹.

Шестая условная категория иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих возможность приобрести российское гражданство в упрощенном порядке – это ветераны Великой Отечественной войны. Опять же законодатель к этой категории лиц предъявляет ряд требований: наличие в прошлом гражданства СССР и проживание на территории России. Однако на них не распространяются условия, связанные с пятилетним непрерывным сроком проживания в России, наличием законного источника средств к существованию, отказом от имеющегося у них иного гражданства, владением русским языком и представлением вида на жительство. Для приобретения ими российского гражданства необходимо представить следующие документы:

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2005 г. № 402-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Фатуллаевой Галины Васильевны на нарушение ее конституционных прав частью четвертой статьи 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2.

– паспорт гражданина СССР образца 1974 г. с отметкой о регистрации по месту жительства, либо документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина или лица без гражданства, со свидетельством о регистрации по месту жительства, либо разрешение на временное проживание в Российской Федерации, либо вид на жительство (при его наличии);

– удостоверение ветерана Великой Отечественной войны, либо удостоверение инвалида Отечественной войны, либо удостоверение участника войны, либо удостоверение о праве на льготы;

– один из документов, подтверждающих наличие у заявителя гражданства СССР в прошлом.

К седьмой условной категории законодатель отнес детей (лиц, не достигших 18 лет) и недееспособных лиц, являющихся иностранцами и лицами без гражданства. При определенных нюансах основным условием приобретения российского гражданства этими лицами является наличие заявления родителя, опекуна, попечителя, руководителя российской организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в которую помещен ребенок, руководителя российской образовательной организации, медицинской организации, организации, оказывающей социальные услуги, в которую помещено недееспособное лицо.

К указанной категории относятся следующие дети и недееспособные лица:

– ребенок, один из родителей или единственный родитель которого имеет гражданство Российской Федерации;

– ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство гражданина Российской Федерации;

– ребенок, помещенный под надзор в российскую организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

– недееспособное лицо, помещенное под надзор в российскую образовательную организацию, медицинскую организацию, организацию, оказывающую социальные услуги, или иную российскую организацию.

К ним не применимы условия, касающиеся пятилетнего непрерывного срока проживания в России, обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской

Федерации, наличия законного источника средств к существованию, отказа от имеющегося у них иного гражданства и владения русским языком.

Восьмая условная категория иностранцев и лиц без гражданства – это лица, являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей, при условии, что они имеют регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с указанной Государственной программой.

К ним не применимы условия, касающиеся пятилетнего непрерывного срока проживания в России, наличия законного источника средств к существованию и владения русским языком.

Защита прав соотечественников, проживающих за рубежом, – очень важное направление законодательной практики в России. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»¹ соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

Соотечественниками также признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

– лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.

– выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, была утверждена Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»¹. Участником данной Государственной программы может являться соотечественник, достигший возраста 18 лет, обладающий дееспособностью и соответствующий требованиям, установленным Государственной программой. Подтверждением участия соотечественника в Государственной программе является свидетельство участника Государственной программы установленного Правительством Российской Федерации образца².

К членам семьи участника Государственной программы относятся:

- супруга (супруг);
- дети, в том числе усыновленные или находящиеся под опекой (попечительством);
- дети супруги (супруга) участника Государственной программы;
- родители участника Государственной программы и его супруги (супруга), родные сестры и братья участника Государственной программы и его супруги (супруга);
- дети родных сестер и братьев участника Государственной программы и его супруги (супруга), в том числе усыновленные или находящиеся под опекой (попечительством), бабушки, дедушки, внуки. Совершеннолетний член семьи участника Государственной

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2820.

² Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2006 г. № 817 «О свидетельстве участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. II). Ст. 273.

программы, за исключением его супруги (супруга), имеет право самостоятельно участвовать в Государственной программе.

Приказом МВД России от 7 ноября 2017 г. № 842 был утвержден Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом¹.

Этим Административным регламентом устанавливается состав, последовательность и сроки административных процедур (действий) представительств МВД России за рубежом и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне, расположенных в субъектах Российской Федерации, реализующих соответствующие региональные программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, при предоставлении государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы.

Для приобретения этими лицами российского гражданства необходимо представить следующие документы:

- разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство;
- один из документов об отказе от имеющегося иного гражданства, а при необходимости – и квитанцию о заказном почтовом отправлении, за исключением случаев, когда отказ от иного гражданства не требуется;
- свидетельство участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, либо копию свидетельства участника Государственной программы, если заявитель является членом семьи участника этой программы.

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.12.2017.

2.6 Восстановление в гражданстве Российской Федерации

Восстановление в гражданстве («реинтеграция», «репатриация») традиционно считается одним из самых известных среди иных оснований приобретения гражданства (ст. 15 Закона о гражданстве). Данное основание применимо в отношении далеко не всех иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих приобрести российское гражданство. В данном случае критично наличие следующего условия приобретения российского гражданства по данному основанию – лицо ранее должно было быть гражданином Российской Федерации, впоследствии утратило его по тем или иным причинам, установленным Законом о гражданстве, и впоследствии вновь изъявило желание стать гражданином Российской Федерации.

Учитывая тот факт, что данные лица уже имели ранее российское гражданство, срок постоянного проживания на территории России составляет три года, а не пять как для иных иностранных граждан и лиц без гражданства, которые в общем порядке приобретают гражданство нашего государства. Но, однако, все остальные требования, закрепленные в ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве, применимы и обязательны, когда речь идет о восстановлении в гражданстве Российской Федерации.

В частности, они должны:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации;
- иметь законный источник средств к существованию;
- обратиться в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства. Отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или Законом о гражданстве либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин;
- владеть русским языком.

Часть 2 ст. 15 Закона о гражданстве предусматривает основания для восстановления в российском гражданстве иностранных граждан и лиц без гражданства, ранее имевших гражданство Российской Федерации, в общем порядке при наличии исключитель-

ных обстоятельств, а также в упрощенном порядке. Указанные положения применяются к лицам, которые на день обращения за восстановлением российского гражданства относятся к категориям лиц, указанным соответственно в ч. 2–4 ст. 13 и в ст. 14 Закона о гражданстве. Например, при наличии определенных условий срок проживания на территории России для этих лиц сокращается до одного года. При иных обстоятельствах не требуется подтверждать наличие законного источника средств к существованию.

2.7 Иные основания приобретения гражданства Российской Федерации

Среди так называемых иных оснований приобретения российского гражданства, о которых идет речь в п. «г» ст. 11 Закона о гражданстве выделяется «оптация». Суть данного основания отражена в ст. 17 Закона о гражданстве. Так, если по тем или иным причинам, закрепленным в международном договоре, заключенном Российской Федерацией с иностранным государством, изменяется Государственная граница России, то лица, проживающие на территории, которая на основании такого договора стала частью Российской Федерации, имеют право приобрести российское гражданство в порядке и на условиях, установленных таким международным договором. В этом и состоит суть оптации, т. е. выбор гражданства.

Особенностью оптации как основания приобретения российского гражданства является то, что лица, приобретающие гражданство Российской Федерации по этому основанию, освобождаются от требований, установленных при приеме в гражданство в ст. 13 и 14 Закона о гражданстве. При оптации решение вопроса о гражданстве носит не индивидуальный, а массовый характер, т. е. принимается в отношении всех проживающих на данной территории.

Примером оптации может служить предоставление российского гражданства жителям Республики Крым (как правило, являвшихся гражданами Украины) после ее присоединения к Российской Федерации.

Еще одним примером иного основания приобретения российского гражданства является приобретение такого гражданства ребенком (т. е. лицом, не достигшим 18 лет) при приобре-

тении российского гражданства его родителями. В данном случае необходимо руководствоваться принципом следования гражданства ребенка за гражданством родителей. Такому основанию посвящена ч. 1 ст. 24 Закона о гражданстве, согласно которой ребенок приобретает гражданство Российской Федерации, если оба его родителя или единственный его родитель приобретают гражданство Российской Федерации. Практическая реализация положений этой статьи нашла свое выражение, например, в Указе Президента РФ от 23 апреля 2018 г. № 166 «О приеме в гражданство Российской Федерации». В нем перечисляются лица, принимаемые в российское гражданство. Помимо совершеннолетних лиц идет речь и о ребенке, который вместе со своей матерью приобретает российское гражданство, следуя за гражданством своего родителя. Вот как звучит эта фраза: «Принять в гражданство Российской Федерации следующих лиц: ... 22) Лисовская, урожденная Петрова, Надежда, родившаяся 19 февраля 1962 г. на Украине, с дочерью Натальей, родившейся 15 июня 2001 г. на Украине»¹.

Примером иного основания приобретения российского гражданства служит и положение, согласно которому усыновленный (удочеренный) ребенок, не имеющий гражданства Российской Федерации, гражданами Российской Федерации, приобретает российское гражданство со дня его усыновления (удочерения). В ч. 2 ст. 26 Закона о гражданстве говорится, что ребенок, усыновленный (удочеренный) гражданином Российской Федерации, или супругами, являющимися гражданами Российской Федерации, или супругами, один из которых является гражданином Российской Федерации, а другой – лицом без гражданства, приобретает гражданство Российской Федерации со дня его усыновления (удочерения) независимо от места жительства ребенка по заявлению усыновителя, являющегося гражданином Российской Федерации.

¹ О приеме в гражданство Российской Федерации : указ Президента РФ от 23 апреля 2018 г. № 166 // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2617.

2.8 Основания отклонения заявлений о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство РФ, о приеме в гражданство РФ и о восстановлении в гражданстве РФ

Необходимо констатировать факт того, что не всегда государство дает положительное решение о приеме в гражданство (в данном случае речь идет в том числе и о восстановлении в гражданстве, как разновидности приема). Например, ст. 16 Закона о гражданстве говорит о наличии определенных условий, относящихся как к биографии, так и к сфере деятельности соответствующих лиц. Их наличие является основанием для принятия решения об отказе в предоставлении российского гражданства. В качестве примера можно привести следующие условия, являющиеся основанием для отклонения заявлений о признании гражданами Российской Федерации: неснятая либо непогашенная судимость за совершение умышленных преступлений, причем не важно где были совершены эти преступления, на территории России или за ее пределами; состоят в кадрах подразделений зарубежных правоохранительных органов и т. д. Также лицам, выступающим за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создающим угрозу безопасности России, участвующим (ранее участвовавшим) в совершении или в подготовке к совершению противоправных действий, содержащих хотя бы один из признаков экстремистской деятельности либо иных действий, создающих угрозу безопасности Российской Федерации или российских граждан, будет отказано в приеме в гражданство. Понятие экстремистской деятельности содержится в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

ГЛАВА 3. ОСНОВАНИЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Выход из гражданства Российской Федерации в общем и упрощенном порядке

Прекращение гражданства Российской Федерации представляет собой утрачивание лицом статуса гражданина Российской Федерации и основанных на гражданстве прав и обязанностей. Это обособленная группа отношений института гражданства, которая нашла отражение в 3 гл. ФЗ «О гражданстве». В ст. 18 данного закона перечислены основания прекращения гражданства:

1) **выход из гражданства РФ**, который является основным и самым распространенным основанием прекращения гражданства РФ;

2) **иные основания, предусмотренные законом** или международным договором РФ. К числу иных оснований прекращения гражданства Закон относит **выбор иного гражданства (оптацию)** при изменении государственной границы. Международными договорами РФ в настоящее время иные основания для прекращения гражданства РФ не установлены.

Статья 19 Закона о гражданстве предусматривает право граждан РФ на **выход из гражданства РФ** в общем (ч. 1) и упрощенном (ч. 2 и 3) порядке.

В общем порядке выход из гражданства РФ осуществляется для **лиц, проживающих на территории РФ**, при соблюдении следующих условий:

1) **наличие добровольного волеизъявления такого лица.**

Добровольность означает, что лицо не подвергалось принуждению, обману, подкупу. Волеизъявление выражается в форме заявления о выходе из гражданства РФ, форма которого определяется Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ;¹

2) **отсутствие обстоятельств, препятствующих выходу из гражданства РФ.** Такие основания перечислены в ст. 20 Закона о

¹ Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации : указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325; ред. от 3 сентября 2017 г. // СЗ РФ. 2002. № 46. С. 4571; 2017. № 37. Ст. 5501.

гражданстве: гражданин РФ имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом; гражданин РФ привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; гражданин РФ не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Для подтверждения отсутствия указанных обстоятельств в соответствии с п. 24 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ при выходе из гражданства РФ вместе с заявлением гражданином представляется документ полномочного органа иностранного государства о наличии у заявителя иного гражданства или подтверждение возможности предоставления ему иного гражданства в случае выхода из гражданства РФ, а также документ налогового органа Российской Федерации об отсутствии задолженности по уплате налогов. Отсутствие у лица статуса обвиняемого либо вынесенного в его отношении подлежащего исполнению приговора суда проверяется при проведении уполномоченным органом проверки при принятии решения по заявлению.

В упрощенном порядке выход из гражданства РФ осуществляется для **лиц, проживающих на территории иностранного государства**, при соблюдении тех же условий, которые перечислены в ч. 1 статьи 20 Закона о гражданстве, а именно наличие добровольного волеизъявления лица и отсутствие обстоятельств, препятствующих выходу из гражданства РФ.

Форма заявления о выходе из гражданства РФ для таких лиц установлена в приложении № 5 к Положению о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ. В соответствии с п. 24 Положения, вместе с заявлением, представляются: документ, подтверждающий разрешение полномочного органа иностранного государства на проживание в данном государстве, в случае отсутствия указанного разрешения в паспорте заявителя; документ о снятии с регистрационного учета по месту жительства в РФ в случае отсутствия этих данных в паспорте заявителя; документ полномочного органа иностранного государства о наличии у заявителя иного гражданства или подтверждение возможности предоставления заявителю

иногo гражданства в случае его выхода из гражданства РФ; документ налогового органа Российской Федерации об отсутствии задолженности по уплате налогов.

Согласно п. 3 ст. 19 Закона о гражданстве **в упрощенном порядке также** осуществляется выход из гражданства Российской Федерации **ребенка**, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином. Необходимо в этом случае заявление обоих родителей либо заявление единственного родителя. Причем, следует учитывать, что для прекращения гражданства РФ ребенком в возрасте от 14 до 18 лет необходимо его согласие.

Решения по вопросам гражданства Российской Федерации в общем порядке принимаются Президентом Российской Федерации и соответственно оформляются указами. Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, о выходе из гражданства Российской Федерации в общем порядке осуществляются в срок до одного года со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.¹

Решения о приеме в гражданство Российской Федерации, о выходе из гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке в соответствии со ст. 14, с ч. 3 ст. 19 и частью третьей статьи 26 Закона о гражданстве принимаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальными органами.²

Дипломатические и консульские учреждения России вправе принять решение о выходе из гражданства России в упрощенном порядке в отношении: лица, проживающего на территории иностранного государства; ребенка, один из родителей которого имеет гражданство России, а другой родитель (единственный родитель) является иностранным гражданином.

Общая и упрощенная форма выхода из российского гражданства отличаются субъектами, принимающими решение о выходе, и

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 46 (ч. II). Ст. 4447.

² Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ст. 3420.

сроками рассмотрения данных вопросов. Решение о выходе в общем порядке принимается Президентом РФ, в упрощенном порядке – органами исполнительной власти, ведающими делами о гражданстве (органами ФМС России, МИД России, консульскими учреждениями и дипломатическими представительствами РФ), сроки рассмотрения и принятия решения составляют соответственно 1 год и 6 месяцев.

Закона о гражданстве (статья 20) перечисляет **три случая, при которых не допускается выход из гражданства РФ.**

Во-первых, гражданин России имеет **не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом.**

Прежде всего, это **невыполненные обязательства по уплате налогов и сборов и обязанность по несению военной службы в Вооруженных Силах РФ по призыву.**

Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ определено, что при выходе из гражданства РФ лицо обязательно представляет документ налогового органа Российской Федерации об отсутствии у него задолженности по уплате налогов, а обязательным пунктом заявления о выходе из гражданства РФ являются сведения об отношении к военной службе. Отметим, что военная служба по призыву или альтернативная гражданская служба по призыву, уплата законно установленных налогов и сборов относятся к категории конституционных обязанностей, установленных ст. 57 и 59 Конституции РФ.

Во-вторых, российский гражданин **привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.**

Привлечение российского гражданина компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу также создает сложности, связанные с выходом из гражданства. В случае, когда в отношении российского гражданина имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда, выход из российского гражданства не-

возможен. Наказание, отбываемое осужденным за уголовное преступление, рассматривается как мера государственного принуждения, применяемая в защиту интересов общества и государства от преступных посягательств, вследствие чего выход лица из гражданства РФ невозможен до окончания отбывания лицом назначенного по приговору суда наказания.

В-третьих, не допускается выход из гражданства РФ, если российский гражданин **не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.**

В случаях, когда гражданин России не имеет иного гражданства, помимо российского, и у него отсутствуют реальные гарантии его приобретения, Российская Федерация не предусматривает возможность утраты своего гражданства.

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ, в целях реализации Закона о гражданстве, предусматривает, что при выходе из гражданства РФ предоставляется документ полномочного органа иностранного государства о наличии у заявителя иного гражданства или подтверждение возможности предоставления заявителю иного гражданства в случае его выхода из гражданства РФ.

Вопросы, связанные с гражданством, безгражданством регулируются не только внутренним законодательством государства, но и международно-правовыми документами. Остановимся подробнее на соглашениях, которые Российская Федерация подписала, но не ратифицировала и которые нуждаются в реализации.

Конвенция о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г.¹ зафиксировала, что, если закон какого-либо договаривающегося государства разрешает отказ от гражданства, такой отказ не должен вызывать утраты гражданства, кроме тех случаев, когда соответствующее лицо имеет или приобретает другое гражданство (п. «а» ч. 1 ст. 7). Кроме того, гражданин договаривающегося государства, который желает натурализоваться в чужой стране, не утрачивает своего гражданства, если не приобретает или не получает заверения в приобретении гражданства этой чужой страны (ч. 2 ст. 7).

¹ Действующее международное право. Т. 1. М. : Московский независимый институт международного права, 1996. С. 247–255.

Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. Совета Европы закрепила стремление избегать безгражданства (п. «b» ст. 4).¹ В ст. 7 настоящей Конвенции устанавливается, что государство-участник не может предусматривать в своем внутреннем законодательстве утрату его гражданства *ex lege* или по инициативе государства-участника, за исключением следующих случаев:

- добровольное приобретение другого гражданства;
- приобретение гражданства государства-участника путем мошенничества, предоставления ложной информации или сокрытия любого относящегося к делу факта, касающегося заявителя;
- добровольная служба в иностранных вооруженных силах;
- поведение, причиняющее серьезный ущерб жизненно важным интересам государства-участника;
- отсутствие подлинной связи между государством-участником и гражданином, постоянно проживающим за границей;
- если в период несовершеннолетия ребенка устанавливается, что предусмотренные внутренним законодательством условия, которые позволили приобрести гражданство государства-участника *ex lege*, более не выполняются;
- усыновление ребенка, если ребенок приобретает или имеет иностранное гражданство одного или обоих усыновляющих его родителей.

Таким образом, законодательство устанавливает гарантию, согласно которой государство-участник не может предусматривать в своем внутреннем законодательстве утрату его гражданства, если соответствующее лицо в результате этого становится лицом без гражданства.

Если обратиться к российской практике, то нельзя не заметить то, что вопрос запрета на выход из гражданства РФ неоднократно обсуждался в Конституционном Суде РФ, выводы которого подтверждают правомерность установления подобного конституционного запрета (ст. 6 Конституции РФ устанавливает, что гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства или права изменить

¹ Европейская конвенция о гражданстве (ETS № 166) [рус., англ.] (Заключена в г. Страсбурге 6 ноября 1997 г.) СПС «КонсультантПлюс»; Распоряжение Президента РФ от 6 ноября 1997 г. № 456-рп «О подписании Европейской конвенции о гражданстве» // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5187.

его) и его соответствие международной практике. Относительно рассматриваемого ограничения выхода из гражданства РФ Конституционный Суд РФ определил, что оно не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан РФ. В Определении от 19 июня 2012 г. № 1228-О¹ Конституционный Суд РФ отметил, что в силу общепризнанных принципов и норм международного права и Конституции РФ гражданам РФ гарантируется право на изменение гражданства, но не право на отказ от него в одностороннем порядке.

Конституционным Судом РФ было разъяснено также, что само по себе наличие гражданства РФ не может рассматриваться как препятствие в осуществлении каких-либо конституционных прав и свобод, в том числе свободы вероисповедания. В связи с этим норма пункта «в» ст. 20 Закона о гражданстве не может быть признана неконституционной в связи с невозможностью отказа от гражданства РФ лиц, которые считают, что наличие у них такого гражданства противоречит их религиозным убеждениям.²

Отказ в выходе из гражданства носит временный характер, и в соответствии с ч. 1 ст. 36 Закона о гражданстве не исключает возможность повторного обращения с вопросом о выходе из гражданства Российской Федерации по истечении 1 года.

Таким образом, в Российской Федерации прекращение гражданства возможно только в форме экспатриации.³

Важно подчеркнуть, что признание человека не являющимся гражданином Российской Федерации в результате замены паспорта не является формой прекращения гражданства Российской Федерации.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 19 июня 2012 г. № 1228-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хайдриха Рихарда-Тристана-Ойгена Рихардовича на нарушение его конституционных прав пунктом «в» статьи 20 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. № 1185-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Королева Петра Васильевича на нарушение его конституционных прав пунктом «в» ст. 20 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Экспатриация (от лат. *ex* – из; *patria* – родина, отечество) – выход из гражданства по собственному заявлению, экспатриация может носить разрешительный или свободный характер.

В Определении Конституционного Суда по жалобе гражданки Стрельцовой А. М. сказано, что заявительница не была лишена гражданства Российской Федерации. В связи с утерей паспорта гражданина Российской Федерации УФМС по г. Москве была проведена проверка обстоятельств, свидетельствующих о наличии (либо отсутствии) у нее гражданства Российской Федерации, по результатам которой было вынесено решение о признании ее не приобретшей гражданство Российской Федерации.¹

От выхода из гражданства следует отличать **лишение гражданства**, означающее прекращение гражданства по решению государственных органов против воли данного лица. Лишение гражданства есть санкция, применяемая к лицу в случаях, если его поведение не согласуется с интересами данного государства. В большинстве стран подобная мера не применяется, хотя иные государства такую меру практикуют. Ее основаниями являются: служба в армии иностранного государства, государственная служба в другой стране, совершение враждебных действий по отношению к своему государству.²

Конституция РФ в ч. 3 ст. 6 исключает какую-либо возможность лишения гражданства Российской Федерации.

Такой подход с точки зрения его оценки соответствия интересам человека и государства является весьма сложным. С одной стороны, это создает дополнительные гарантии прав человека, с другой стороны – исключает возможность изменить свое отношение к гражданину в силу его поведения и совершенных поступков. При этом очевидно, что это может распространяться только в отношении натурализованных граждан, о чем свидетельствует международная практика.

Предложения о возвращении института лишения гражданства выдвигались и продолжают активно обсуждаться в парламенте, в средствах массовой информации.

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 921-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Стрельцовой Аллы Михайловны на нарушение ее конституционных прав Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

² Дмитриев Ю. А. Правовое положение человека и гражданина в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : 2016. 296 с.

Так, в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 22 ноября 1999 г. был внесен проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» (по вопросу о защите геополитических интересов Российской Федерации)». Проект закона предлагал возможность лишения гражданства Российской Федерации лиц, получивших гражданство Российской Федерации по их просьбе и только при условии, что срок их состояния в гражданстве Российской Федерации не превышает 5 лет, в следующих случаях:

- приобретение гражданства РФ путем обмана, представления о себе ложных сведений или искажении фактических сведений, явившихся основанием для получения гражданства РФ;

- выступление за насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение территориальной целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, незаконное создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни или занятие иной деятельностью, преследуемой в соответствии с федеральными законами;

- угроза государственной и общественной безопасности, жизни, здоровью и нравственности населения, правам, свободам и законным интересам граждан Российской Федерации и иностранных граждан;

- установление судом фактов совершения преступлений против Российской Федерации до или после приобретения гражданства РФ, предусмотренных законами РФ или международными договорами Российской Федерации;

- нахождение на службе в вооруженных силах, внутренних войсках, органах безопасности, органах юстиции иностранного государства или исполнение обязанностей в качестве должностного лица государственного учреждения иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

- вступившее в законную силу решение суда РФ или иностранного государства, осуждающего его к лишению свободы на срок не менее пяти лет;

– участие в международном терроризме, террористической или фашистской организации;

– участие в незаконном сбыте оружия либо в незаконном обороте наркотических средств или психотропных веществ;

– участие в незаконной переправе иностранных граждан через государственную границу РФ либо транзите иностранных граждан через территорию РФ;

– участие в действиях, направленных на оказание содействия врагу во время войны, в которой участвует Российская Федерация.

Вместе с тем, в проекте предусматривался запрет лишения гражданства Российской Федерации, если в результате этого лицо становится лицом без гражданства. Лишение гражданства предлагалось осуществлять на основании вступившего в законную силу решения суда. Эти положения не получили одобрения в нижней палате Федерального Собрания.

В апреле 2016 г. в Государственную Думу РФ был внесен законопроект о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности. Среди этих дополнительных мер было и предложение о внесении изменений в ст. 22 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Авторы законопроекта предлагали внести норму о том, что решение о приобретении гражданства подлежит отмене:

1) если оно принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений;

2) если лицо будет осуждено за совершение любого из преступлений, предусмотренных ст. 205–206, 208, 211, 277–282.3, 360, 361 УК, за исключением случаев, если такое лицо не имеет иного гражданства или гарантий на его приобретение.

В Государственной Думе РФ при обсуждении данного анти-террористического пакета законопроектов предложение о возможности лишения приобретенного российского гражданства опять не получило поддержки и было исключено, в том числе и со ссылкой на то, что это потребует внесения изменений в российскую Кон-

ституцию, которая не предусматривает возможности лишения российского гражданства.¹

Рассматривая допустимость лишения гражданства Российской Федерации, следует отметить, что концептуально оно может быть возможно, при условии наличия в государстве действенного механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, исключаящего произвол со стороны государства, его органов и должностных лиц. При этом при решении вопроса о лишении гражданства следует учитывать позицию Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой произвольное, без учета волеизъявления гражданина лишение или даже временное прекращение законно приобретенного гражданства умаляет достоинство личности, что является недопустимым как при издании, так и при применении законов.²

3.2 Оптация как способ прекращения гражданства

Выбор иного гражданства (оптация), согласно ст. 21 Закона о гражданстве, допускается при изменении государственной границы Российской Федерации.

Оптация – термин международного права, означающий выбор гражданства, обычно предоставляемый населению территории, переходящий от одного государства другому.³

Недопустимо принудительное предоставление гражданства, решающее слово принадлежит заинтересованному лицу, у которого есть право выбора.

Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г. (ст. 10) устанавливает, что любой договор между договаривающимися государствами, который предусматривает передачу территорий, должен включать постановления, которые гарантировали бы, что никто не

¹ Багаутдинов Ф. Н. Новый вид преступности и вопросы российского гражданства // Законность. 2016. № 12. С. 49–53.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности п. «г» ст. 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А.Б. Смирнова» // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2579.

³ Захаренко Е. Н., Комарова Л. Н., Нечаева И. В. Новый словарь иностранных слов. М. : Азбуковник, 2008. С. 588.

станет апатридом в результате этой передачи. При отсутствии таких положений государство, которому передается территория, дарует свое гражданство таким лицам, которые иначе стали бы апатридами в результате этой передачи.¹

Применительно к российскому гражданству закон допускает возможность его прекращения в результате оптации при наличии следующих условий: территориальные преобразования, возникшие в результате изменения государственной границы РФ; наличие международного договора, определяющего изменение государственной границы РФ, а также порядок и условия оптации гражданства; возможно только гражданами Российской Федерации, проживающими на территории, которая подверглась указанным территориальным преобразованиям.²

Примером определения статуса населения путем оптации может служить Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым от 18 марта 2014 г.³ В указанный документ включено право оптации, но с определенными изменениями, обусловленными политической ситуацией в регионе. Граждане Украины, постоянно проживающие на территории Крыма, имели возможность сохранить украинское гражданство (ст. 5).

Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», неоднократно дополнявшийся, вводил постепенное замещение практики использования двух паспортов для лиц, сразу не определившихся с гражданством. Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в

¹ Международные акты о правах человека : сб. документов / сост. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. М. : Норма-Инфра-М, 1998. С. 418.

² Ванюшин Я. Л. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1570.

составе Российской Федерации новых субъектов граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, признаются гражданами Российской Федерации, за исключением лиц, которые в течение одного месяца после этого дня заявят о своем желании сохранить имеющееся у них и (или) их несовершеннолетних детей иное гражданство либо остаться лицами без гражданства.¹

Подводя итоги, отметим, что выход из российского гражданства является основной формой его прекращения и предполагает добровольное волеизъявление физического лица на прекращение отношений гражданства Российской Федерации. Иными основаниями прекращения гражданства являются те же основания, что и при приобретении гражданства: оптация, следование ребенком (недееспособным лицом) гражданству его родителей, усыновителей, опекуна или попечителя (ст. 24–27), международные соглашения Российской Федерацией с другими государствами, отличающиеся лишь конечным результатом – прекращением российского гражданства. Следует также согласиться с О. Е. Кутафиным, отметившим, что прекращение гражданства может быть следствием не только отказа от гражданства, но и смерти гражданина.²

¹ О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя : федер. конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ; в ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201; 2018. № 1 (Ч. I). Ст. 1.

² Кутафин О. Е. Российское гражданство. М., 2003. С. 318.

3.3 Основания и порядок отмены решений по вопросам гражданства

Гражданство РФ как двухстороннее правоотношение предполагает наличие взаимных интересов человека и государства. Поэтому правильное решение вопросов гражданства имеет значение не только для человека, но и для государства. **Основанием прекращения гражданства может быть отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации (ст. 22 и 23 Закона о гражданстве).** Важно отметить, что ст. 22 Закона о гражданстве «Основания отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации» изложена в новой редакции от 29 июля 2017 г. В соответствии с ней, решение о приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации подлежит отмене в случае, если будет установлено, что данное решение принято на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений, либо в случае отказа заявителя от принесения Присяги.

В случае, если при обращении с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации или о восстановлении в гражданстве Российской Федерации заявитель не имел намерения нести обязанности, установленные законодательством Российской Федерации для граждан Российской Федерации, а целью приобретения гражданства Российской Федерации являлось осуществление деятельности, представляющей угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, решение о приобретении гражданства Российской Федерации также подлежит отмене на основании сообщения заявителем заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации.

Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке. При этом установленный вступившим в законную силу приговором суда факт совершения лицом хотя бы одного из преступлений (приготовления к преступлению или покушения на преступление), предусмотренных ст. 205, 205.1, ч. 2 ст. 205.2, ст. 205.3–205.5, 206, 208, ч. 4 ст. 211, ст. 281, 282.1–282.3 и 361 Уголовного кодекса Российской Федерации, либо хотя бы одного из преступлений

(приготовления к преступлению или покушения на преступление), предусмотренных ст. 277–279 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, если их совершение сопряжено с осуществлением террористической деятельности, приравнивается к установлению судом факта сообщения заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации.

Если документы, на основании которых в отношении лица было принято решение о приобретении им гражданства Российской Федерации, представлялись им одновременно (совместно) с документами для приобретения гражданства Российской Федерации его супругом (супругой) и (или) детьми либо если в отношении указанного лица, его супруга (супруги) и (или) детей было принято общее решение о приобретении ими гражданства Российской Федерации и впоследствии было установлено, что в отношении указанного лица такие решения принимались на основании представленных им подложных документов или заведомо ложных сведений, отмена соответствующего решения о приобретении гражданства Российской Федерации в части, касающейся указанного лица, не влечет за собой отмену решения о приобретении гражданства Российской Федерации в части, касающейся супруга (супруги) и (или) детей указанного лица.

Отмена решения вопросов гражданства осуществляется Президентом РФ и органами, ведающими делами о гражданстве, которыми было принято решение по вопросам гражданства Российской Федерации. Конструкция нормы устанавливает, что Президент РФ вправе отменить не только принятое им решение по вопросам гражданства Российской Федерации, но и решение любого иного органа, ведающего делами о гражданстве Российской Федерации (ФМС России и его территориальными органами, МИД России, консульскими учреждениями и дипломатическими представительствами Российской Федерации за рубежом). Последние вправе отменять лишь свои решения по вопросам гражданства.

Отмена решения по вопросам гражданства РФ осуществляется указом Президента РФ или оформляется заключением иного органа, принявшего решение по вопросам гражданства, либо заключе-

нием вышестоящего полномочного органа (например, ФМС России относительно его территориального органа).

В заключении об отмене решения по вопросам гражданства указываются основания принятия органом, ведающим делами о гражданстве, решения о приеме в гражданство РФ или выходе из гражданства РФ, решение суда, которым установлен факт использования заявителем подложных документов или сообщения им заведомо ложных сведений в целях приобретения или прекращения гражданства РФ, с изложением установленных судом обстоятельств, а также статья федерального закона, на основании которой отменяется ранее принятое решение по вопросам гражданства РФ.

Заключение утверждается (подписывается) руководителем соответствующего полномочного органа или лицом, исполняющим его обязанности, и вместе с решением суда приобщается к документам заявителя, на основании которых было вынесено первоначальное решение.

Лицо, в отношении которого отменено решение по вопросам гражданства РФ, информируется об этом полномочным органом в месячный срок со дня подписания заключения.

В случае отмены решения по вопросам гражданства РФ орган, ведающий делами о гражданстве, принимает меры к изъятию документов, выданных ранее в соответствии с этим решением.

При отмене решения о приобретении гражданства РФ лицу, проживающему на территории РФ, выдается вид на жительство лица без гражданства или вид на жительство иностранного гражданина.

При отмене решения о выходе из гражданства РФ у лица изымается справка о выходе из гражданства РФ и выдается паспорт гражданина РФ.

ГЛАВА 4. ГРАЖДАНСТВО ДЕТЕЙ И НЕДЕЕСПОСОБНЫХ ЛИЦ

4.1 Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей

Гражданству детей и недееспособных лиц, посвящена гл. 5 Закона о гражданстве. Для законодательства Российской Федерации это является традиционным по трем причинам. Первая – поскольку дети наряду со стариками, недееспособными и матерями-одиночками входят в категорию социально незащищенных лиц и нуждаются в повышенной защите со стороны закона. Вторая – поскольку дети в силу их возраста не являются самостоятельными субъектами правовых отношений и реализуют свои права через институт их законных представителей – родителей, усыновителей, опекунов и попечителей. И третья – законодатель учитывает, что в отдельных случаях дети могут быть использованы для получения выгоды и удовлетворения своих интересов их взрослыми представителями, в силу этого их права и законные интересы могут быть защищены законом непосредственно помимо прав и интересов их представителей.¹

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» определяет среди целей государственной политики в интересах детей такие, как недопущение их дискриминации, упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушения.² Именно наличие гражданства государства проживания обеспечивает ребенка всеми правами и гарантирует ему полноценную защиту со стороны органов государственной власти. Права детей и недееспособных лиц особо отражены в российском законодательстве, которое всячески пресекает ситуации, когда у данных категорий населения отсутствует гражданский статус в принципе.

¹ Дмитриев Ю. А., Моисеева Е. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

² Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ; ред. от 4 июня 2018 // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> 4.06.2018.

В случае изменения гражданской принадлежности ребенка (недееспособного лица) она чаще всего определяется по взрослым (родителям, опекунам, попечителям), которые несут за него ответственность. При этом по возможности обязательно учитывается мнение всех заинтересованных сторон.

По вопросу приобретения ребенком российского гражданства Закон о гражданстве устанавливает четыре основных правила. Для приобретения ребенком гражданства Российской Федерации достаточно приобретения гражданства Российской Федерации одним из его родителей при условии, что:

- ребенок проживает на территории РФ при подаче заявления родителем, приобретающим гражданство РФ;

- ребенок, проживает за пределами РФ при подаче заявлений обоих его родителей.

- другой родитель – лицо без гражданства, при подаче заявления родителя, приобретающего гражданство РФ;

- один родитель – лицо без гражданства, а другой гражданин иного государства при наличии заявления обоих его родителей.

Таким образом, средневековый принцип «дети следуют гражданству их родителей» в современных условиях актуален и получил отражение в нормах Закона о гражданстве. Как видно, законодатель предусмотрел все возможные ситуации проживания ребенка: как на территории РФ, так и за ее пределами.

Согласно ч. 2 ст. 24 Закона о гражданстве гражданство ребенка прекращается при прекращении гражданства Российской Федерации обоих его родителей или единственного его родителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства. В соответствии с п. 26 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ заявление о выходе из гражданства РФ ребенка одновременно с родителями либо единственным родителем **оформляется на бланке заявления родителя о выходе из гражданства РФ.** Бланк предусматривает указание информации о несовершеннолетних детях заявителя, которых он просит принять в гражданство вместе с собой (сын, дочь, фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, гражданство).

В статье 25 Закона о гражданстве определяются правила разрешения различных вопросов о гражданстве детей, объективно

возникающих при наличии у его родителей гражданства разных государств. При решении Закон о гражданстве основывается на принципах равенства родителей в отношении своих детей, принципе «права крови», доминирующем в Российской Федерации, и дополняющем его принципе «право почвы», следования ребенка гражданству родителей, а также на праве каждого государства, в гражданстве которого состоит родитель, претендовать на ребенка как своего потенциального гражданина.

Если один из родителей, имеющий иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, их ребенок может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению его родителя, приобретающего гражданство Российской Федерации.

Цель данного правила – предоставить ребенку статус резидента путем получения российского гражданства. Именно этот статус позволит ему получать наиболее полную защиту государства, а также пользоваться полным перечнем прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ.¹

Согласно п. 19 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ к заявлению о приеме в гражданство РФ родителя, в котором указывается информация о ребенке, которого он просит принять в гражданство вместе с собой (сын, дочь, фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, гражданство), в данном случае должен быть приложен документ, удостоверяющий статус лица без гражданства другого родителя.

Если один из родителей, приобретающий гражданство Российской Федерации, является лицом без гражданства, а другой родитель имеет иное гражданство, их ребенок может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению обоих его родителей.

Подобные ситуации чаще всего создаются в отношении лиц, ищущих убежище в Российской Федерации.

Согласно пп. 18, 19 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ к заявлению о приеме в гражданство РФ роди-

¹ Жеребцов А. Н., Семенова А. В., Сивопляс А. В., Смирнова Е. С., Богатырева Н. В., Рогалева М. А. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный), 2017 // СПС «КонсультантПлюс».

теля, в котором указывается информация о ребенке, которого он просит принять в гражданство вместе с собой (сын, дочь, фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, гражданство), в данном случае должно быть приложено заявление другого родителя о приеме ребенка в гражданство РФ. Такое заявление составляется в произвольной форме. Подпись родителя на этом заявлении удостоверяется нотариальной записью.

Если гражданство Российской Федерации одного из родителей прекращается, а другой родитель остается гражданином Российской Федерации, их ребенок сохраняет гражданство Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации ребенка может быть прекращено одновременно с прекращением гражданства Российской Федерации одного из родителей при наличии данного в письменном виде согласия другого родителя, являющегося гражданином Российской Федерации, и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

В каждодневной жизни создаются ситуации, когда кто-либо из родителей ребенка выходит из гражданства РФ (например, по причинам переезда на жительство в другую страну), а другой остается российским гражданином. В подобных случаях государство заинтересовано в сохранении у ребенка гражданства РФ, что является гуманной мерой, с целью защиты его прав.

4.2 Гражданство детей при усыновлении (удочерении)

Гражданство детей при усыновлении (удочерении) анализирует статья 26 Закона о гражданстве. Решение вопросов гражданства детей при усыновлении (удочерении) осуществляется в Российской Федерации по общим правилам. Связано это с тем, что усыновленный (удочеренный) ребенок в правовом отношении приравнивается к родному ребенку, приобретая в лице усыновителей семью и родителей. В соответствии с ч. 1 ст. 137 Семейного кодекса РФ под усыновлением (удочерением) понимается юридический акт, в результате которого усыновленные дети и их потомство по отношению к усыновителям и их родственникам, а усыновители и их родственники по отношению к усыновленным детям и их потомству приравниваются в личных неимущественных и имущественных правах и обязанностях к родственникам по происхождению.

Часть 4 ст. 124 Семейного Кодекса РФ (в ред. от 28 декабря 2004 г. № 185-ФЗ) допускает усыновление детей иностранными гражданами и лицами без гражданства.¹ Однако на это право установлены три ограничения:

1) приоритетом при усыновлении детей, являющихся гражданами России, обладают родственники усыновляемых детей независимо от гражданства и места жительства этих родственников;

2) при отсутствии родственников-усыновителей преимуществом при усыновлении детей, являющихся гражданами России, обладают семьи граждан РФ, постоянно проживающих на ее территории;

3) не допускается усыновление детей, являющихся гражданами России, в те государства, где легализованы однополые браки (ч. 1 ст. 127 СК РФ, в ред. от 2 июля 2013 г. № 167-ФЗ).²

Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Феде-

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ; в ред. от 29 июля 2018 г. // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> 30.07.2018.

² Собрание законодательства РФ. 2013. № 27. Ст. 3459.

рации» дополняет Семейный Кодекс и устанавливает запрет гражданам США усыновлять российских детей-сирот (ст. 4). Допускается расширение действия данного Закона и на граждан других государств в подобных случаях (ст. 6).

Международные принципы усыновления (удочерения) детей сформулированы в Европейской конвенции об усыновлении детей ETS № 58 (Страсбург, 24 апреля 1967 г.), носящей для Российской Федерации рекомендательный характер.

Ребенок, являющийся гражданином Российской Федерации, при усыновлении (удочерении) его иностранными гражданами или иностранным гражданином сохраняет гражданство Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации ребенка, усыновленного (удочеренного) иностранными гражданами или иностранным гражданином, может быть прекращено в общем порядке по заявлению обоих усыновителей или единственного усыновителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

В соответствии с п. 4 ст. 124 СК РФ усыновление детей в России иностранными гражданами допускается только в случаях, если не представляется возможным передать этих детей на воспитание в семьи граждан РФ, постоянно проживающих на территории России.

Практика международного усыновления – относительно новая для России. Только к началу 2000 г. появились необходимые нормативные правовые акты, регулирующие подобные отношения.

Усыновление детей из России происходит по законам той страны, гражданином (подданным) которой при подаче заявления является иностранный гражданин, но с учетом требований п. 3 ст. 124 СК РФ и ст. 21 Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.

Вопросам иностранного усыновления посвящена Конвенция о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления от 29 мая 1993 г. Конвенция применяется в случаях, когда ребенок, постоянно проживающий в одном из договаривающихся государств, будучи усыновленным, переезжает в другое договаривающееся государство.

Решению сложностей в этой сфере семейных отношений способствует наличие двусторонних договоров между государствами.

В качестве примера двустороннего сотрудничества государств в этой сфере следует назвать Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей 2015 г.

Важным нормативным правовым актом, конкретизирующим подобные отношения, является Постановление Правительства РФ от 29 марта 2000 г. № 275 «Об утверждении правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства».¹ В соответствии с этим документом усыновление допускается в отношении несовершеннолетних детей, единственный родитель или оба родителя которых:

- умерли;
- неизвестны, судом признаны безвестно отсутствующими или объявлены умершими;
- признаны судом недееспособными;
- лишены судом родительских прав;
- дали в установленном порядке согласие на усыновление;
- по причинам, признанным судом неуважительными, не проживают более 6 месяцев совместно с ребенком и уклоняются от его воспитания и содержания

В целом в Российской Федерации существует обширная судебная практика по рассмотрению судебных исков, касающихся вопросов усыновления детей иностранными гражданами.

Ребенок, усыновленный (удочеренный) гражданином Российской Федерации, или супругами, являющимися гражданами Рос-

¹ Об утверждении правил передачи детей на усыновление (удочерение) и осуществления контроля за условиями их жизни и воспитания в семьях усыновителей на территории Российской Федерации и Правил постановки на учет консульскими учреждениями Российской Федерации детей, являющихся гражданами Российской Федерации и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства : постановление Правительства РФ от 29 марта 2000 г. № 275; ред. от 9 апреля 2018 г. // СЗ РФ. 2000. № 15. Ст. 1590. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> 11.04.2018.

сийской Федерации, или супругами, один из которых является гражданином Российской Федерации, а другой – лицом без гражданства, приобретает гражданство Российской Федерации со дня его усыновления (удочерения) независимо от места жительства ребенка по заявлению усыновителя, являющегося гражданином Российской Федерации.

Ребенок, усыновленный (удочеренный) супругами, один из которых является гражданином Российской Федерации, а другой имеет иное гражданство, может приобрести гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке по заявлению обоих усыновителей независимо от места жительства ребенка. Тем самым государство предоставляет гарантию того, что права ребенка и обязанности родителей начнут реализовываться в наиболее краткие сроки.

При отсутствии в течение одного года со дня усыновления (удочерения) заявления обоих усыновителей ребенок приобретает гражданство Российской Федерации со дня усыновления (удочерения), если он и его усыновители проживают на территории Российской Федерации.

Фактор проживания на территории государства является наиболее весомым аргументом при рассмотрении вопросов, связанных с натурализацией. Аналогичное требование действует и при решении проблем натурализации несовершеннолетнего. Проживание в Российской Федерации усыновителей и ребенка позволяет ребенку получить российское гражданство в упрощенном порядке. Связь человека с государством, т. е. с территорией, на которой он постоянно проживает, должна быть закреплена предоставлением ему всех прав и свобод, которыми пользуется гражданин государства. Эти требования особенно важны на начальном этапе процедуры усыновления, когда необходимо учесть все права и интересы усыновляемого ребенка, связанные с национальностью, особенностями культуры, вероисповедания и родного языка (диалекта). В данном случае происходит в определенной степени автоматическое приобретение российского гражданства, что оправданно с точки зрения соблюдения принципа недопущения безгражданства.

Приобретение усыновленным (удочеренным) ребенком российского гражданства возможно по следующим основаниям:

– усыновители являются супругами – гражданами Российской Федерации;

– один из супругов усыновителей является гражданином Российской Федерации, а другой – лицом без гражданства;

– один из супругов-усыновителей является гражданином Российской Федерации, а другой иностранным гражданином.

При наступлении данных оснований усыновленный ребенок приобретает российское гражданство независимо от места его жительства с момента усыновления (удочерения). С процессуальной стороны от усыновителей требуется заявление о приобретении ребенком гражданства РФ.

Кроме того, Закон о гражданстве предусматривает возможность приобретения гражданства РФ усыновленным (удочеренным) ребенком в случае, когда один из супругов-усыновителей является гражданином Российской Федерации, а другой – иностранным гражданином и ими не поданы заявления о приобретении ребенком гражданства РФ. В этом случае ребенок приобретает гражданство РФ автоматически, если он и его усыновители проживают на территории Российской Федерации и с момента усыновления (удочерения) истек один год.

4.3 Гражданство недееспособных лиц, над которыми установлена опека и попечительство

Статья 27 Закона о гражданстве посвящена гражданству детей и недееспособных лиц, над которыми установлены опека или попечительство.

Под дееспособностью согласно ст. 21 Гражданского кодекса РФ понимается способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (гражданская дееспособность). Дееспособность возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, то есть по достижении восемнадцатилетнего возраста. Основываясь на содержании дееспособности, законодатель устанавливает следующий круг лиц:

– не полностью дееспособных – несовершеннолетние граждане;

– недееспособных – граждане, страдающие психическими расстройствами и не имеющие возможности понимать значения своих действий или руководить ими;

– ограниченно дееспособных граждане, которые вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставят свою семью в тяжелое материальное положение.

В целях защиты прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан, в целях воспитания несовершеннолетних устанавливаются опека и попечительство.

Опека – форма устройства малолетних граждан (не достигших возраста 14 лет несовершеннолетних граждан) и признанных судом недееспособными граждан, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия.

Попечительство – форма устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет и граждан, ограниченных судом в дееспособности, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц, а также давать согласие совершеннолетним подопечным на совершение ими действий в соответствии со ст. 30 Гражданского кодекса РФ.

Отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами, регулируются Федеральным законом от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».¹

Дети и недееспособные лица, над которыми установлены опека или попечительство гражданина Российской Федерации, за исклю-

¹ Об опеке и попечительстве : федер. закон от 24 апреля 2008 № 48-ФЗ; ред. от 31 декабря 2017 г. // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> 31.12.2017.

чением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», приобретают гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.

Дети, помещенные под надзор в российские организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 155.1 Семейного кодекса Российской Федерации, приобретают гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.

Помещение детей под надзор в российские организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей».¹

Дети, чьи родители, усыновители либо опекуны (попечители) согласно п. 2 ст. 155.1 СК РФ не могут исполнять свои обязанности в отношении детей, могут быть временно помещены в организацию для детей-сирот по заявлению законных представителей, а также с учетом мнения детей, достигших 10-летнего возраста (ст. 12). Указанное обстоятельство не наделяет соответствующие организации правом ходатайствовать о приеме таких детей в гражданство РФ в упрощенном порядке.

Недееспособные лица, помещенные под надзор в российские образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные российские организации, за исключением случаев приобретают гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.

Ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, приобретающего гражданство Российской Федерации, может приобрести гражданство Российской Федерации одновременно с указанным гражданином по его заявлению.

¹ О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» (вместе с «Положением о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей»): постановление Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 481 // СПС «КонсультантПлюс».

Ребенок или недееспособное лицо, которые являются гражданами Российской Федерации и над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, сохраняет гражданство Российской Федерации.

Пунктом 20 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ определен перечень документов, которые представляются вместе с заявлением о приеме в гражданство РФ ребенка или недееспособного лица, над которыми установлены опека или попечительство:

- свидетельство о рождении ребенка или недееспособного лица, а также паспорт ребенка или недееспособного лица (при его наличии);

- документ, подтверждающий проживание ребенка или недееспособного лица на территории Российской Федерации (вид на жительство либо разрешение на временное проживание ребенка или недееспособного лица, вид на жительство либо разрешение на временное проживание одного из родителей либо единственного родителя с указанием сведений о ребенке, выписка из домовой книги или копия поквартирной карточки, копия финансового лицевого счета, копия отрывной части бланка уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, документ, подтверждающий основание помещения ребенка под надзор в российскую организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или основание помещения недееспособного лица под надзор в российскую образовательную организацию, медицинскую организацию, организацию, оказывающую социальные услуги, или иную российскую организацию), либо документ, подтверждающий проживание ребенка или недееспособного лица за пределами Российской Федерации;

- свидетельство об установлении опеки или попечительства;

- согласие ребенка в возрасте от 14 до 18 лет на приобретение гражданства РФ.

В отношении недееспособного лица также представляется решение суда о признании лица недееспособным.

Сохранение гражданства РФ за ребенком или недееспособным лицом, которые являются гражданами РФ и над которыми уста-

новлены опека или попечительство иностранного гражданина, служит цели повышенной защиты указанных лиц со стороны российского государства. Ребенок или недееспособное лицо относятся к категории лиц, уязвимых в наибольшей степени. В силу этого современные государства обязаны разрабатывать национальное законодательство, учитывая необходимость особой защиты их прав. Споры между родителями, опекуном или попечителем о гражданстве детей и недееспособных лиц рассматриваются в судебном порядке исходя из интересов ребенка или недееспособного лица.

В заключение отметим, что положения Закона о гражданстве в отношении **гражданства детей и недееспособных лиц** соответствуют международной практике, в частности, Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 г, которую РФ подписала и ратифицировала. Согласно ч. 2 ст. 3 и ч. 1 ст. 8 данной Конвенции государства-участники обязаны уважать право ребенка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство. Стороны соглашения во всех случаях должны стремиться к тому, чтобы ребенок не разлучался с родителями вопреки их желанию (ч. 1 ст. 9).¹

¹ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.) (вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI. 1993.

ГЛАВА 5. ПОЛНОМОЧНЫЕ ОРГАНЫ, ВЕДАЮЩИЕ ДЕЛАМИ О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Желание приобрести российское гражданство предполагает выполнение ряда последовательных действий, которые закреплены в Законе о гражданстве. Выполняя эти действия, заинтересованное лицо вступает в правоотношения с иными субъектами. Закон о гражданстве четко определяет всех субъектов, причастных в той или иной степени к процедуре приобретения российского гражданства. И в первую очередь законодательством определен круг государственных органов, задействованных в этом процессе.

Действующий Закон о гражданстве относит к полномочным органам, ведающим делами о гражданстве, Президента Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (МВД России), и его территориальные органы, а также федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел (МИД России), и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации. Им же утверждены полномочия, которыми обладают указанные органы.

Президент Российской Федерации наделен большим кругом полномочий в этой сфере. На основании п. «а» ст. 89 Конституции Российской Федерации Президент России решает вопросы гражданства Российской Федерации. Статья 29 Закона о гражданстве конкретизирует конституционное полномочие Президента Российской Федерации. Он, в частности, решает вопросы приема в гражданство Российской Федерации в общем порядке, восстановления в гражданстве Российской Федерации в общем порядке, выхода из гражданства Российской Федерации в общем порядке, отмены решений по вопросам российского гражданства, издает свои указы по вопросам гражданства. Интересно отметить, что в своих указах о приеме в гражданство Российской Федерации конкретных лиц, Президент Российской Федерации ссылается не на ст. 29 Закона о гражданстве, а на п. «а» ст. 89 Конституции Российской Федера-

ции¹. И такая ссылка на Конституцию России стала появляться в указах Президента Российской Федерации с середины 2012 года. До этого в текстах указов о приеме в российское гражданство не было ссылок ни на положения Конституции России, ни на положения Закона о гражданстве.

Реализацию полномочий Президента Российской Федерации по вопросам гражданства осуществляют образуемые им органы. Это такие органы, как Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан², являющееся подразделением Администрации Президента России, Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации³. У этих органов обеспечительная функция и реализуют они ее на основании указов Президента Российской Федерации.

Одной из основных задач Управления Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан является обеспечение реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации по вопросам российского гражданства.

Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации есть совещательный и консультативный орган, обеспечивающий реализацию конституционных полномочий главы государства по решению вопросов российского гражданства и предоставлению политического убежища.

Основными задачами данной Комиссии являются:

– информационное и аналитическое обеспечение деятельности Президента Российской Федерации по реализации возложенных на

¹ См., напр.: Указ Президента РФ от 31 августа 2012 г. № 1249 «О приобретении гражданства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4890; Указ Президента РФ от 13 июля 2016 г. № 331 «О приеме в гражданство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 29. Ст. 4806; Указ Президента РФ от 22 августа 2018 г. № 491 «О приобретении гражданства Российской Федерации и выходе из гражданства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 22.08.2018; и др.

² Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан : указ Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662 // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2025.

³ Об утверждении Положения о комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава : указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1318 // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4570.

него Конституцией Российской Федерации и Законом о гражданстве полномочий по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;

– подготовка Президенту Российской Федерации предложений по совершенствованию государственной политики в области гражданства, развитию института российского гражданства;

– подготовка Президенту Российской Федерации предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о гражданстве и предоставлении политического убежища, а также по разрешению возникающих в этой сфере проблем.

Статья 30 Закона о гражданстве определяет полномочия **федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальных органов**. Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»¹ на МВД России возложена одна из функций, касающаяся выработки и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции.

Самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России является Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУВМ МВД России), действующее на основании Приказа МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»².

Главное управление обеспечивает и осуществляет в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции. Оно выполняет функции головного подразделения Министерства в сфере обеспечения, в частности, производства по делам о гражданстве Российской Федера-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

² СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

ции, осуществления оперативной координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также контроля за ее реализацией совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной Государственной программы.

На региональном уровне существуют подразделения по вопросам миграции, являющиеся структурными подразделениями территориального органа МВД России и действующие на основе Приказа МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне»¹.

Подразделение по вопросам миграции – это структурное подразделение территориального органа МВД России на региональном уровне, обеспечивающее и осуществляющее в пределах своей компетенции правоприменительные функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. Одной из основных задач подразделения по вопросам миграции является производство по делам о гражданстве Российской Федерации.

МВД России и его территориальные органы осуществляют следующие полномочия:

- определяют наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации;
- принимают от лиц, проживающих на территории Российской Федерации, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации;
- проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документы и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах, организациях;
- запрашивают и получают для проверки фактов соответствующие сведения, в том числе составляющие налоговую тайну, в Фе-

¹ СПС «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru.

деральной налоговой службе, Пенсионном фонде Российской Федерации, у профессионального участника рынка ценных бумаг, имеющего лицензию на осуществление деятельности по ведению реестра владельцев ценных бумаг;

– направляют Президенту Российской Федерации в случаях, указанных в Законе о гражданстве, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на данные заявления, документы и материалы;

– исполняют принятые Президентом Российской Федерации решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих на территории Российской Федерации;

– рассматривают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, поданные лицами, проживающими на территории Российской Федерации, и принимают решения по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке;

– ведут учет лиц, в отношении которых МВД России или его территориальным органом приняты решения об изменении гражданства;

– ведут учет поступивших от граждан Российской Федерации уведомлений о наличии у данных граждан гражданства иного государства;

– оформляют гражданство Российской Федерации;

– осуществляют отмену решений по вопросам гражданства Российской Федерации;

– рассматривают заявления о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации, поданные иностранными гражданами, признанными носителями русского языка.

Статья 31 Закона о гражданстве определяет полномочия федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, и дипломатических представительств, и консульских учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами Российской Федерации.

Указа Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации»¹ определяет, что федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, является Министерство иностранных дел Российской Федерации. МИД России осуществляет одно из следующих полномочий – ведает в пределах своей компетенции вопросами гражданства.

В МИД России существует структурное подразделение, которое непосредственно занимается вопросами гражданства, отнесенными к ведению МИД России – Департамент консульской службы.

Дипломатическое представительство – это постоянный государственный орган внешних сношений Российской Федерации, учреждаемый на основе взаимного соглашения Российской Федерации на территории другого государства для поддержания постоянных официальных контактов и выступающий от имени Российской Федерации по всем политическим и иным вопросам, возникающим во взаимоотношениях государств. Наиболее высокий уровень – посольство, во главе которого стоит дипломатический представитель, имеющий класс посла.

Под Посольством понимается государственный орган внешних сношений Российской Федерации, осуществляющий представительство Российской Федерации в государстве пребывания. Посольство возглавляется Чрезвычайным и Полномочным Послом Российской Федерации в иностранном государстве, являющимся высшим официальным представителем Российской Федерации, аккредитованным в государстве пребывания².

Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 186-ФЗ «О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)»³ определяет Посола как высшего официального представителя Российской Федерации, аккредитованного в государстве пребывания, обеспечивающего

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 28. Ст. 2880.

² Об утверждении Положения о Посольстве Российской Федерации : указ Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497 // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5090.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3855.

дипломатическими и международно-правовыми средствами проведение внешнеполитической линии Российской Федерации, защиту национальных интересов, суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, прав, свобод и законных интересов ее граждан и российских юридических лиц в государстве пребывания.

Консульский устав Российской Федерации¹ под консульским учреждением понимает орган внешних сношений Российской Федерации, выполняющий в пределах консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени Российской Федерации. Консульские учреждения входят в систему МИД России. Они подразделяются на следующие классы: генеральные консульства, консульства, вице-консульства, консульские агентства.

МИД России, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации:

– определяют наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих за пределами Российской Федерации;

– принимают от лиц, проживающих за пределами Российской Федерации, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации;

– проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документы и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах;

– направляют Президенту Российской Федерации в случаях, указанных в Законе о гражданстве, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на данные заявления, документы и материалы;

– исполняют принятые Президентом Российской Федерации решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих за пределами Российской Федерации;

¹ Консульский устав Российской Федерации : федер. закон от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ; в ред. от 29 декабря 2017 г. // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3554; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 44.

– рассматривают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, поданные лицами, проживающими за пределами Российской Федерации, и принимают решения по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке;

– ведут учет лиц, в отношении которых дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, находящимися за пределами Российской Федерации, приняты решения об изменении гражданства;

– оформляют гражданство Российской Федерации;

– осуществляют отмену решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

Анализируя полномочия МВД России и МИД России по вопросам гражданства, можно сделать вывод, что, по сути, они аналогичны. Отличия только в субъектах, т. е. физических лицах, обращающихся с заявлением по вопросам гражданства. Так, подразделения МВД России рассматривают заявления от лиц, территориально присутствующих в России, соответственно, подразделения МИД России принимают заявления от лиц, находящихся за пределами Российской Федерации.

Помимо Президента России, подразделений МВД России и МИД России, реализовывать полномочия государства по вопросам гражданства могут и **иные государственные органы**. В частности, в Указе Президента РФ, утвердившего Положение о порядке рассмотрения вопросов российского гражданства, идет речь о таких органах, как ФСБ России, Минобрнауки России, Минобороны России, заинтересованный федеральный орган исполнительной власти, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

В обязанность ФСБ России на основании п. «р» ст. 12 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»¹ вменяется участие в решении вопросов, касающихся приема в российское гражданство и выхода из него. Необходимо отметить, что Закон о гражданстве вообще никак не обозначает полномочия ФСБ России в вопросах гражданства. Однако в Положении о порядке рассмотрения вопросов российского гражданства говорится о соответствующих полномочиях данного

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269.

органа. Так, п. 35 Положения обязывает органы ФСБ России давать заключение по итогам проверки документов, поданных лицом, проживающим в Российской Федерации, для изменения гражданства в общем порядке. МВД России и МИД России обязаны дать заключение по представленному лицом заявлению об изменении гражданства в общем порядке и направить с соответствующим пакетом документов в ФСБ России.

ФСБ России по итогам проверки полученных документов, материалов, иных сведений, касающихся лиц, возраст которых составляет 14 лет и старше, готовит соответствующее заключение.

Включение в этот процесс органов ФСБ России, необходимо для того, чтобы воспрепятствовать приобретению российского гражданства лицами, которые своими действиями подрывают основы конституционного строя России либо создают угрозу ее безопасности. Весь пакет документов (заявление, документы, иные материалы, заключение) направляется в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации. Комиссия рассматривает эти документы и готовит предложения Президенту России.

Еще один государственный орган, принимающий непосредственное участие в вопросах российского гражданства – Министерство науки и высшего образования Российской Федерации (бывшее Министерство образования и науки Российской Федерации). На основании п. 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов российского гражданства данное министерство устанавливает перечень образовательных организаций, как в России, так и за ее пределами, которые имеют право проводить государственное тестирование по русскому языку как иностранному. Приказом Минобрнауки России от 22 февраля 2018 г. № 130 утвержден Перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку¹. Это же министерство утверждает форму и порядок выдачи сертификата о

¹ Об утверждении перечня образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку : приказ Минобрнауки России от 22 февраля 2018 г. № 130 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 23.03.2018.

прохождении государственного тестирования по русскому языку¹. Деятельность Минобрнауки в сфере российского гражданства строится на непостоянной основе. Оно, выполнив свои обязанности по утверждению перечня образовательных организаций, формы и порядка тестирования по русскому языку, технических требований к сертификату, больше не касается этих вопросов, разве что по мере необходимости периодически обновляет вышеуказанную информацию.

Следующий государственный орган, включенный определенным образом в сферу российского гражданства, – это Министерство обороны Российской Федерации. Оно вводится в этот процесс, если субъектом обращения с заявлением по вопросам гражданства является военнослужащий. Так, на основании п. 12¹ Положения о порядке рассмотрения вопросов российского гражданства, Минобороны России устанавливает срок действия и форму ходатайства центрального органа военного управления, ведающего вопросами комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации².

Очередными органами, задействованными в рассматриваемом процессе в сфере гражданства, являются соответствующие федеральные органы исполнительной власти и высшие должностные лица субъектов Российской Федерации. Лица, имеющие особые заслуги перед Россией, высокие достижения в различных областях человеческой деятельности, обладающие эксклюзивной профессией либо квалификацией, в упрощенном порядке могут быть приняты в российское гражданство. Документальным подтверждением таких заслуг, высоких достижений, навыков будет являться мотивированное обращение заинтересованного федерального органа исполнительной власти или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации к Президенту Российской Федерации. В данном обращении эти органы перечисляют заслуги, достиже-

¹ Об утверждении формы, порядка выдачи сертификата о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку и технических требований к нему : приказ Минобрнауки России от 25 апреля 2014 г. № 412 // Рос. газ. 2014. 16 июля.

² Об утверждении формы ходатайства о приеме в гражданство Российской Федерации : приказ Министра обороны РФ от 3 июня 2004 г. № 168 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 28.

ния, навыки претендента на получение российского гражданства (пп. 11 и 12 Положения о порядке рассмотрения вопросов российского гражданства).

Если возникают сомнения в наличии у лица заслуг перед Россией, достижений, навыков, соответствующие органы вправе провести дополнительную проверку, в частности обратившись за дополнительными сведениями, дополнительными заключениями к заинтересованным федеральным органам государственной власти или органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Статья 13 Закона о гражданстве лежит в основе полномочий федеральных органов государственной власти или высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в области гражданства. Обращения могут подаваться в отношении следующих категорий лиц: 1) имеющих высокие достижения в области науки, техники и культуры; 2) обладающих профессией либо квалификацией, представляющей интерес для России; 3) имеющих особые заслуги перед Россией.

ГЛАВА 6. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ ПО ВОПРОСАМ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 8 Закона о гражданстве посвящена обжалованию решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

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. Порядок обжалования для данных случаев регламентирован гл. 22 Кодекса Административного судопроизводства РФ «Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих». Административное исковое заявление может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

По общему правилу такие административные дела в качестве суда первой инстанции рассматривает **районный суд**, если дело не связано с государственной тайной, – такие дела рассматривает верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа.

Как показывает практика, суды РФ встают на сторону соискателей российского гражданства, защищают интерес соотечественников в его приобретении, способствуют выполнению задач миграционной политики, совершенствуют практику производства по делам о гражданстве. Однако для получения надлежащего правового результата, нередко требуется пройти несколько судебных инстанций.¹

¹ Васильев С. А., Андриянов Д. В. Соотношение теории и правового регулирования вопросов гражданства в международной и национальной судебной практике // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10.

Так, в Бековский районный суд Пензенской области обратилась гражданка Х. с заявлением об установлении факта постоянного проживания на территории Российской Федерации. В 2002 г. она прибыла из Республики Армения в Пензенскую область, где постоянно проживала на протяжении 4 лет, будучи лицом без гражданства. Факт постоянного проживания был необходим ей для получения гражданства в соответствии с нормами Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», поскольку одним из условий является постоянное проживание на территории России.

Решением Бековского районного суда Пензенской области от 27 марта 2006 г. в удовлетворении заявления Х. было отказано. Суд исходил из того, что установление факта постоянного проживания Х. в России не будет иметь для нее юридического значения, поскольку она продолжает быть зарегистрированной по месту жительства на территории Армении. Пензенский областной суд в своем Постановлении от 2 марта 2007 г. по делу № 44г-29¹ признал решение суда первой инстанции незаконным и подлежащим отмене.

Президиум указал, что согласно ст. 4 Закона о гражданстве РФ, определяющей принципы гражданства, Российская Федерация поощряет приобретение гражданства лицами без гражданства, проживающими на ее территории, а «положительное разрешение вопроса о гражданстве не может быть связано только с формальным наличием регистрации по месту жительства или временного пребывания». По правильному мнению суда, «регистрация имеет исключительно учетный характер и не является обстоятельством, от наличия или отсутствия которого зависит приобретение или прекращение гражданства». В ходе судебного заседания было подтверждено постоянное проживание заявительницы Х. на территории Российской Федерации, в том числе свидетельскими показаниями. Это послужило основанием для оформления Х. вида на жи-

¹ Постановление Президиума Пензенского областного суда (2 марта 2007 г.) № 44г-29 (документ официально опубликован не был) См.: Васильев С. А., Андриянов Д. В. Соотношение теории и правового регулирования вопросов гражданства в международной и национальной судебной практике // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10.

тельство и последующего обращения с заявлением о приеме в гражданство России.

Таким образом, суд установил тесную связь, выражающуюся в соблюдении ценза оседлости.

Статья 40 Закона о гражданстве рассматривает обжалование действий должностных лиц полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации. В ней, в частности, говорится, что отказ в рассмотрении заявления по вопросам гражданства Российской Федерации и иные нарушающие порядок производства по делам о гражданстве Российской Федерации и порядок исполнения решений по вопросам гражданства Российской Федерации действия должностных лиц полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, могут быть обжалованы вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо в суд.

Порядок производства и исполнения решений по делам о гражданстве РФ установлен главой VII Закона о гражданстве и Положением о порядке рассмотрения вопросов о гражданстве РФ.

В числе действий, подлежащих обжалованию особо законодателем выделен отказ в рассмотрении заявления по вопросам гражданства РФ.

Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» регламентированы правоотношения, связанные с реализацией гражданами права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также установлен порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.¹ Установленный данным Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется также на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором РФ или федеральным законом.

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ; ред. от 27 ноября 2017 г. // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/27.11.2017>.

Жалоба в терминологии данного Федерального закона представляет собой просьбу гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц и является разновидностью обращений. Жалоба, поступившая в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению **в течение 30 дней**, данный срок может быть продлен в определенных случаях.

Правовую основу обжалования действий (бездействия) должностных лиц по вопросам гражданства РФ в административном порядке, помимо указанного Федерального закона, составляют также нормативные акты, принятые полномочными органами, ведающими вопросами гражданства РФ.

Наибольший интерес представляет позиция Конституционного Суда РФ¹ по жалобе гражданина М. Цуркана.

М. Цуркан – гражданин Молдовы, постоянно проживающий в Московской области на основании вида на жительство, после обращения с заявлением о приеме в гражданство России был привлечен к административной ответственности за неисполнение обязанности по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации. Постановлением от 7 октября 2014 г. Волоколамский городской суд Московской области признал его виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² (далее – КоАП РФ) и назначил ему наказание в виде штрафа в размере 5 тыс. руб. с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2016 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана» // СЗ РФ. 2016. № 9. Ст. 1308.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ; в ред. от 2 октября 2018 г. // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru/02.10.2018>.

Конституционный Суд РФ со ссылками на практику Европейского суда по права человека отметил, что «оседлость иностранного гражданина на территории страны дает дополнительные основания уважать его право и далее там оставаться, что исключает возможность его административного выдворения».¹

По мнению Конституционного Суда РФ, «получение вида на жительство не создает постоянной политико-правовой взаимосвязи с государством, равноценной по своему содержанию и значению гражданству Российской Федерации». Предоставление вида на жительство свидетельствует об особом правовом состоянии с данным лицом, обусловленном установлением длящихся социальных и экономических отношений с государством на основе взаимного доверия, а само наличие вида на жительство является одним из условий приема в гражданство. Соответственно, «государство призвано принимать необходимые меры к поддержанию лояльности таких иностранных граждан, доверия к своим действиям и к закону», а последние, в свою очередь, имеют основания ожидать, что государство не лишит его данного права за единичное неисполнение обязанности по соблюдению правил учета.

Подпункт 2 ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»² предусматривает в качестве последствия выдворения ограничение права иностранного гражданина на въезд в Российскую Федерацию в течение пяти лет. Кроме того, на основании подп. 3 п. 1 ст. 9 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³ аннулируется ранее выданный вид на жительство иностранного гражданина. Это, в свою очередь, влечет невозможность приобретения гражданства Российской Федерации.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2016 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана» // СЗ РФ. 2016. № 9. Ст. 1308.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

Проанализировав вышеприведенные законоположения, Конституционный Суд РФ пришел к выводу о чрезмерном ограничении конституционных прав и свобод и отметил, что «при решении вопроса об административном выдворении суды, не ограничиваясь установлением лишь формальных оснований применения закона, должны исследовать и оценивать реальные обстоятельства, чтобы признать соответствующие решения в отношении иностранного гражданина необходимыми и соразмерными».¹

Таким образом, в п. 7 Постановления Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2016 г. № 5-П впервые в российской практике определены критерии тесной связи, которые суды должны учитывать при вынесении аналогичных решений: длительность проживания иностранного гражданина в Российской Федерации, его семейное положение, отношение к уплате российских налогов, наличие дохода и обеспеченность жильем на территории Российской Федерации, род деятельности и профессию, законопослушное поведение, обращение о приеме в российское гражданство.

Споры между родителями, между родителем и опекуном или попечителем о гражданстве ребенка или недееспособного лица разрешаются в судебном порядке исходя из интересов ребенка или недееспособного лица (ст. 41 Закона о гражданстве). При разрешении данных споров суд обязан **исходить из интересов ребенка или недееспособного лица**.

Такие споры могут возникать: 1) между родителями; 2) между родителем и опекуном или попечителем данных лиц.

Споры между родителями могут возникать, когда решается вопрос об изменении гражданства РФ ребенка при приобретении или прекращении гражданства РФ одним из его родителей (ст. 25), если при этом требуется заявление обоих его родителей:

¹Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2016 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана» // СЗ РФ. 2016. № 9. Ст. 1308.

– если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство РФ, их ребенок, проживающий за пределами Российской Федерации, может приобрести гражданство РФ по заявлению обоих его родителей (ч. 2 ст. 25);

– если один из родителей, приобретающий гражданство РФ, является лицом без гражданства, а другой родитель имеет иное гражданство, их ребенок может приобрести гражданство РФ по заявлению обоих его родителей (ч. 4 ст. 25);

– гражданство РФ ребенка может быть прекращено одновременно с прекращением гражданства РФ одного из родителей при наличии данного в письменном виде согласия другого родителя, являющегося гражданином РФ, и при условии что ребенок не станет лицом без гражданства (ч. 5 ст. 25).

Споры могут также возникнуть между **родителями и опекунами или попечителями** детей и недееспособных лиц в случае приобретения детьми и недееспособными лицами гражданства РФ в связи с установлением над ними опеки или попечительства (ст. 27). Родители, не лишённые родительских прав, могут в судебном порядке оспаривать действия опекунов и попечителей, связанные с изменением гражданства детей и недееспособных лиц.

Как отмечает О. Е. Кутафин, судебные споры по вопросам гражданства детей на практике встречаются крайне редко, что не позволяет делать существенные выводы относительно тенденций реализации законодательства о гражданстве в этом плане.¹

¹ Кутафин О. Е. Российское гражданство. М. : Юрист, 2004.

ГЛАВА 7. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН РФ ЗА ЕЕ ПРЕДЕЛАМИ

7.1 Деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений по защите прав и интересов российских граждан

Защита прав и законных интересов граждан является одной из наиболее важных, приоритетных задач государства вне зависимости от того, где эти права нарушаются – внутри этого государства или за его пределами. Об этом говорит и законодательство, в частности ст. 61 п. 2 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами». В соответствии со ст. 7 п. 1. Закона о гражданстве «гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами Российской Федерации, предоставляются защита и покровительство Российской Федерации». Органы государственной власти Российской Федерации, российские дипломатические представительства и консульские учреждения, должностные лица этих представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы российским гражданам была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами и правилами государств проживания или пребывания российских граждан, а также, возможность защищать их права и охраняемые законом интересы. Как справедливо отмечает И. И. Лукашук, в большинстве случаев дипломатическую защиту прав граждан за рубежом осуществляют дипломатические представительства и консульские учреждения, но в исключительных случаях в действие вступает ведомство иностранных дел и даже правительство.¹

¹ Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учебник для студентов юрид. фак. и вузов; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Акад. правовой ун-т. Изд. 3-е, перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2005. С. 402.

Вопрос защиты граждан за рубежом представляется актуальным, поскольку современный этап развития мирового сообщества характеризуется ростом миграции населения, международной торговли, экспорта капитала, международного туризма, политических, экономических, научных, культурных, спортивных и др. связей. В результате этого все большее количество граждан оказывается за пределами территории государства своего гражданства, выезжая за границу в качестве туристов для посещения родственников или знакомых, на работу, учебу, лечение, в рамках культурного, научного, спортивного обмена, а также для проживания.

В соответствии с международным правом одной из основных функций дипломатических представительств и консульских учреждений является именно защита интересов граждан и национальных юридических лиц за рубежом.

Согласно подп. б) п. 1 ст. 3 Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г., в число функций дипломатического представительства входит защита в государстве пребывания интересов аккредитуемого государства, его граждан в пределах, допускаемых международным правом.¹ Подобная функция возлагается и на консульские учреждения. Согласно п. а) ст. 5 Венской конвенции о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г., к числу функций консульского учреждения относится защита прав и интересов представляемого государства, его граждан (физических и юридических лиц) в пределах, допускаемых международным правом.² Однако, исходя из особенностей права внешних сношений как отрасли права, функции дипломатических представительств и консульских учреждений применительно к защите прав и интересов физических и юридических лиц не идентичны.

Различия между ними основаны на разграничении, проводимом между дипломатической и консульской защитой. Последняя предполагает оказание государством защиты физическим и юриди-

¹ Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 года. // Действующее международное право. Составители Колосов Ю. М., Кривчикова Э. С. Т 1. М. : Изд-во Московского независимого института международного права. 1996.

² Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. // Действующее международное право. Составители Колосов Ю. М., Кривчикова Э. С. Т 1. М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1996.

ческим лицам от их имени на условиях, определенных Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г. В случае же предоставления дипломатической защиты государство действует от своего имени на основе перешедших к нему прав защищаемых физических и юридических лиц. В то же время консульские учреждения имеют право обращаться к местным властям в консульском округе с представлениями о необходимости защиты прав граждан и юридических лиц своего государства в соответствии с международным правом.

С центральными органами государства пребывания общается дипломатическое представительство. В случае отсутствия дипломатического представительства отношения с центральными органами государства могут поддерживаться и через консульское учреждение. Общение дипломатических представительств и консульских учреждений с местными и центральными органами государства пребывания по вопросам обеспечения прав граждан и юридических лиц до официального предъявления международных претензий в порядке дипломатической защиты должно носить характер дипломатического и консульского содействия без каких-либо обвинений и требований в адрес государства пребывания.

Умелое дипломатическое и консульское содействие, выражающееся в корректных просьбах и доведении до органов государства пребывания проблемной информации, способно предупредить оказание дипломатической защиты. Дипломатические представительства и консульские учреждения играют важную роль при установлении по поручению внешнеполитических ведомств фактов, которые должны быть положены в основу претензий о нарушении государством пребывания международных правовых стандартов обращения с иностранными физическими и юридическими лицами, и проверке соблюдения всех предварительных условий физическими и юридическими лицами, претендующими на дипломатическую защиту.

Оказание дипломатической защиты переходит в активную фазу с предъявлением международной претензии (демарша) об ответственности государству-нарушителю в целях ее урегулирования дипломатическими средствами (необходимо предварительное ис-

черпание внутренних средств правовой защиты). Претензия может быть выражена в заявлении (часто публикуемом в печати) официального органа или лица, в дипломатическом представлении (чаще всего в официальной ноте Министерства иностранных дел или дипломатического представительства), в ином письменном обращении правительственных органов потерпевшего субъекта. В любом случае важна доказанность вины правонарушителя, а в соответствующих случаях – сумма материального ущерба.

При предъявлении претензии следует давать точное и достоверное толкование нормы права, которая, по мнению потерпевшей стороны, была нарушена. Сумма материального возмещения подлежит документированному обоснованию и подтверждению. Все материалы претензии по дипломатическим каналам направляются субъекту-правонарушителю. Недостаточно обоснованные претензии порождают международные споры, а необоснованные претензии могут быть расценены как недружественный акт и повлечь реторсии.

В практике международных отношений нередки случаи политических заявлений об ответственности государства за те или иные действия. Если за этим не следуют официальное требование о признании ответственности и принятие мер, то такие заявления носят предупредительный характер. В этом случае можно вести речь о моральной ответственности государства перед потерпевшим субъектом международных отношений. Игнорирование подобного заявления со стороны государства-нарушителя может осложнять взаимные отношения государств на двух- и многостороннем уровнях. После предъявления претензии государства могут начать прямые переговоры, в ходе которых они либо урегулируют ситуацию, либо договорятся об использовании конкретных средств мирного разрешения споров с участием третьей незаинтересованной стороны (посредничество, примирение, международное судебное и арбитражное разбирательство и т. д.).

В случае сохранения разногласий относительно способа урегулирования ситуации государство, предъявившее претензию, может в одностороннем порядке, если это вытекает из положений международных договоров с участием двух государств, обратиться в

международные судебные органы, включая международный арбитраж, или прибегнуть к различным вариантам давления на государство-нарушителя при помощи реторсий и репрессалий.

Институт дипломатической и консульской защиты закреплен как международными актами, так внутренним правом государств. В числе правовых актов РФ, регулирующих вопросы дипломатических и консульских сношений с иностранными государствами, следует назвать Конституцию РФ, Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации»¹, Федеральный закон «О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)»,² регламенты палат Федерального Собрания, Положение о Министерстве иностранных дел³, Положение о Посольстве Российской Федерации 1996 года,⁴ Консульский Устав 2010 года⁵, и ряд других актов. Положение о Посольстве Российской Федерации в качестве одной из функций посольства указывает: «Защита в государстве пребывания прав и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации с учетом законодательства государства пребывания».

Для осуществления защиты прав граждан, находящихся за границей, зарубежные органы внешних сношений обладают всем необходимым: от зданий и помещений, техники и оборудования до права свободно связываться со своим государством, в т.ч. в лице его любых органов, а также свободно контактировать с граждана-

¹ О международных договорах Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1995 г.; в ред. от 12 марта 2014 г.) // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757; 2014. № 11. Ст. 1094.

² О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве) : федер. закон от 23 июня 2016 г. № 186-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3855.

³ Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации : указ Президента от 11 июля 2004 г. № 865; в ред. от 20 июля 2017 г. // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2880; 2017. № 30. Ст. 4657.

⁴ Об утверждении Положения о Посольстве Российской Федерации : указ Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497; в ред. от 18 февраля 2017 г. // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5090.

⁵ Консульский устав Российской Федерации : федер. закон от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ; в ред. от 29 декабря 2017 г. // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3554; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 44.

ми аккредитуемого государства. Так, посольства, являясь дипломатическими представительствами высшего уровня, могут консультировать своих граждан по любым вопросам, относящимся к их пребыванию в определенной стране, делают различные запросы по поводу защиты интересов своего государства и его граждан.

Вместе с тем, нельзя не заметить, что практика крупных держав зачастую представляет злоупотребление институтом дипломатической защиты. Они добиваются того, чтобы с их гражданами обращались в соответствии со стандартами цивилизованности, которые определяются ими самими.

Так, российский летчик Константин Ярошенко был похищен американскими спецслужбами в Либерии и переправлен в США в мае 2010 года. Власти страны обвинили его в преступном сговоре с целью контрабанды крупной партии кокаина. Он стал первым россиянином, которого спецслужбы США похитили на территории третьей страны. В течение нескольких лет гражданин РФ находился в тюрьме «Форт-Дикс» штата Нью-Джерси, откуда в середине июня его перевели якобы из-за стычки с другим арестантом. Сейчас он отбывает срок в пенитенциарном учреждении «Данбери» в штате Коннектикут. В апреле 2019 года США предполагают пересмотреть дело российского летчика Константина Ярошенко, отбывающего 20-летний срок в американской тюрьме.¹

Бут Виктор Анатольевич, гражданин Российской Федерации, был арестован в Таиланде по запросу США за преступления, которые он якобы совершал в Колумбии, помогая оппозиционным антиправительственным силам. Бут не совершил преступлений ни против США, ни, тем более, Таиланда. Правовых оснований для его ареста не было, ибо он не нанес никакого вреда ни одной из указанных сторон. РФ оказывает Буту максимальную дипломатическую защиту, не ожидая неправосудных американских решений.²

По данным российского внешнеполитического ведомства, число граждан РФ, незаконно задержанных или экстрадированных в

¹ Об этом сообщили в аппарате уполномоченного по правам человека в РФ. См.: Дело Ярошенко пересмотрят в апреле 2019 г. URL: <https://iz.ru/785147/dmitrii-laru-tatiana-baikova/delo-iaroshenko-peresmotriat-v-aprele-2019-goda>.

² Шарбатулло Содиков: Право Виктора Бута на дипломатическую защиту <https://www.9111.ru/questions>.

США в обход правовых норм, достигло трех десятков. В 2014 г. американские спецслужбы похитили на Мальдивах россиянина Романа Селезнева. Его сочли виновным в кибермошенничестве и причинении ущерба на территории трех штатов (Вашингтон, Невада и Джорджия) в размере около \$170 млн. В нынешнем году из Чехии в США был экстрадирован гражданин РФ Евгений Никулин, а из Испании – российские программисты Станислав Лисов и Петр Левашов. Все трое также обвиняются в киберпреступлениях.¹

В современной юридической литературе кроме понятия «защита» распространены другие термины, например, «помощь» гражданам за границей или их «покровительство». Важно отметить, что понятия «защита» и «покровительство» тесно взаимосвязаны, но не идентичны. Если в понятие покровительства входят поддержка, заступничество, оказываемые гражданам за границей с целью нормализации их жизни и реализации права, предоставляемого им государством пребывания, то в понятии «защиты» имеется важный факт наличия нарушения или попытки нарушения их права со стороны государства пребывания, и это требует от отечественного государства применить необходимые правомерные меры, чтобы восстановить нарушенные права или прекратить неправомерные действия государства пребывания по отношению к своим гражданам. А в случае, когда посольство или консульство какого-либо государства оказывают своим гражданам, находящимся за границей, помощь по поводу бедствия, нельзя сказать, что они осуществляют в отношении них дипломатическую защиту. Дипломатическую или консульскую защиту можно рассматривать как случай, когда государство берет на себя дела своего гражданина, права которого, как утверждается, были нарушены или не были признаны другим государством в нарушение существующих норм международного права.

В чрезвычайных обстоятельствах, когда жизнь и здоровье находящихся за рубежом граждан поставлены под реальную угрозу, государство вправе применить силовые меры воздействия, если иные средства не дали или не могут дать результата.

¹ Дело Ярошенко пересмотрят в апреле 2019 г. URL: <https://iz.ru/785147/dmitrii-larutaijana-baikova/delo-iaroshenko-peresmotriat-v-aprele-2019-goda>.

Население – главная составляющая часть государства, и насилие в отношении населения квалифицируется как нападение на государство. При этом меры самообороны должны быть ограничены теми, которые совершенно необходимы для защиты жизни и здоровья граждан. Выход за эти пределы делает такого рода меры незаконными.

Одним из последних примеров применения Российской Федерацией вооруженных сил для защиты нарушенных прав своих граждан были события в Грузии, происшедшие в августе 2008 г., когда «в ночь на 8 августа 2008 г. Грузией был совершен акт агрессии в отношении Южной Осетии. В результате применения тяжелой артиллерии, авиации, танков, варварских атак грузинских военнослужащих подверглись разбою и насилию тысячи людей, в том числе граждане России, составляющие около 80 % населения Южной Осетии».¹ В ответ на эти события Президент РФ 9 августа отдал приказ начать операцию по принуждению Грузии к миру, целью которой была, в частности, защита гражданского населения, в том числе наших граждан, проживающих на территории Южной Осетии. Однако следует учитывать, что применение вооруженной силы не считается мерой дипломатической защиты. Использование силы, как правило, осуществляется в порядке самообороны.

Разработать исчерпывающий перечень мер, которые могут быть квалифицированы в качестве мер дипломатической защиты, практически невозможно, есть лишь общая установка, что дипломатическая защита должна осуществляться законными и мирными средствами.

На практике осуществление дипломатической защиты и консульского содействия сопровождается определенными проблемами.

Первая проблема вызвана недостаточным нормативно-правовым регулированием вопросов защиты прав граждан за рубежом дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями. Дело в том, что существующая регламентация деятельности данных органов в сфере защиты прав граждан за рубе-

¹ Барышев А. П. Мировая политика и Организация Объединенных Наций. 1945–2009. М., 2009. С. 580.

жом не позволяет в полной мере урегулировать эти вопросы, причем как на международно-правовом, так и на внутригосударственном уровне. Международные нормы в этой сфере до сих пор не собраны в единый кодифицированный акт, имеются лишь попытки создать такой акт (Проект 2006 г.), однако неясно, обретет Проект форму конвенции или нет.

Вторая проблема – это бюрократическая волокита в деятельности дипломатических представительств и консульских учреждений в сфере защиты прав граждан за рубежом. В большинстве случаев она возникает в ситуациях, когда для защиты своих прав лицу по требованию дипломатических или консульских учреждений необходимо предоставить большое количество документов. Показательным примером может служить ситуация, происшедшая с Еленой Лосевой, погибшей в ДТП в Барселоне (Испания) в 2007 г. Родственники погибшей несколько недель не могли вывезти тело в связи с тем, что Генеральное консульство России в Барселоне и испанские власти требовали предоставления ряда документов. К сожалению, данный случай далеко не единственный. Разрешить эту проблему предлагается, например, путем создания единой электронной базы обращений в дипломатические и консульские учреждения, находящиеся за пределами собственного государства; осуществления контроля за оказанием помощи по конкретным обращениям граждан и т. д. Однако данный вопрос необходимо решать комплексно.

Таким образом, дипломатическая защита (консульское содействие) в настоящее время не только не утратила актуальности, но и, напротив, приобретает все большее значение в связи с возрастающим вниманием, которое уделяется вопросу защиты прав граждан, находящихся за рубежом.

7.2 Защита соотечественников за рубежом

Проблема приобретения гражданства соотечественниками, проживающими за рубежом, сохраняет свою актуальность, поскольку нормативное правовое регулирование данной сферы правоотношений до сих пор находится в стадии реформирования.

Российская Федерация заинтересована в том, чтобы «возвращать» на свою территорию тех, кто по своим взглядам, культуре, духу, языку близок жителям государства. Вместе с тем в Россию стремятся попасть различные категории иностранцев, в том числе нелегальными способами, которые не принесут никакой пользы стране и ее жителям. Поэтому государство постоянно устанавливает своеобразные «фильтры» для того, чтобы чужие России люди не попадали на ее территорию. От таких законодательных изменений, к сожалению, страдают и соотечественники, проживающие за рубежом.¹

Соотечественниками за рубежом являются граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации. Законодательное определение «соотечественник» впервые дано в Российской Федерации в рамках специального закона 1999 г. Соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.²

Поскольку в соответствии с этим законом под определение «соотечественники» подпадают и граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами РФ, то в этом случае правомерной является дипломатическая защита и в их отношении.

Государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников является составной частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой

¹ Васильев С. А., Андриянов Д. В. Приобретение гражданства Российской Федерации соотечественниками, проживающими за рубежом: проблемы реализации законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 1. С. 58–62.

² О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ; в ред. ФЗ от 23 июля 2013 г. // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670; 2013. № 30 (ч. 1). Ст. 4036.

совокупность правовых, дипломатических, социальных, экономических, организационных мер, мер в области информации, образования, культуры и иных мер, осуществляемых Президентом Российской Федерации, органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации при участии органов местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации.

Цели государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников заключаются в оказании государственной поддержки соотечественникам, в том числе в обеспечении правовой защиты их интересов, а также условий, при которых они могли бы в качестве равноправных граждан жить в иностранных государствах или вернуться в Российскую Федерацию.

И хотя деятельность в области отношений с соотечественниками за рубежом должна строиться в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ с учетом законодательства государств проживания соотечественников, реализация многих положений указанных договоров и неоднозначная трактовка норм международного права, а также «двойные стандарты» в их понимании стали серьезным препятствием полноценной реализации прав и свобод соотечественников за рубежом.

В настоящее время положение россиян в странах СНГ вызывает серьезную обеспокоенность. Уже неоднократно на различных слушаниях в Государственной Думе Федерального собрания и всевозможных Съездах и конгрессах соотечественников обозначались основные ущемления в их правах: отказы в трудоустройстве и увольнения в числе первых из предприятий и организаций из-за наличия у них российского гражданства; лишение возможности получения образования за счет бюджетных средств в учебных заведениях стран проживания, поскольку таким правом пользуются в основном выпускники школ; сложности с выездом за пределы государства проживания, оформлением виз, получением и заменой документов, поскольку консульские учреждения Посольств РФ

находятся за многие сотни километров, а предложения Российской Федерации об открытии консульских учреждений в местах компактного проживания русского населения во многих случаях наталкиваются на категоричные отказы руководства новых независимых государств (например, Грузия); ограничения в возможностях защитить свои права в судах государства проживания, получить квалифицированную юридическую помощь, поскольку российские адвокаты в зарубежные государства не допускаются, а местные – защищают граждан РФ неохотно из опасений подвергнуться преследованиям; ограничения в приобретении в собственность недвижимости; ограничения, связанные с исключением русского языка из употребления в государственных органах, переход делопроизводства на национальные языки, и перевод русских имен.

Так, несмотря на целый ряд заключенных договоров и подписанных соглашений между Приднестровьем и Республикой Молдова, власти Республики Молдова до последнего времени постоянно наращивали количество нарушений указанных договоров и соглашений, усложняя условия проживания российских соотечественников в Приднестровье.

В частности, в 2006 г. Молдовой и Украиной была введена железнодорожная блокада Приднестровья, лишившая граждан Приднестровья возможности выехать в Российскую Федерацию и другие страны ближнего и дальнего зарубежья.¹

В период 2012–2016 гг. в аэропорту г. Кишинева имели место неоднократные «досмотры с пристрастием» должностных лиц Приднестровской Молдавской Республики, систематическая депортация с соответствующей отметкой в паспорте российских военнослужащих, прибывающих в Приднестровье для плановой ротации в рамках российского миротворческого контингента. Без объяснения причин властями Молдовы проводилась депортация журналистов известных российских СМИ, ученых и экспертов в области государственного строительства, политологов, экономистов, юристов, приезжающих в Приднестровье на научные фору-

¹ Брусалинская Г. С. Вопросы и проблемы обеспечения прав российских соотечественников в Приднестровье // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3.

мы, международные конференции, проведение научно-экспертных исследований и др. Необходимо также сказать и о постоянном стремлении властей Молдовы ухудшить экономическое положение и понизить уровень жизни российских граждан и соотечественников в Приднестровье в результате применения различных дискриминационных экономических мер, к которым в первую очередь следует отнести двойное налогообложение приднестровских экономических агентов. К этому следует добавить практически постоянное блокирование молдавской стороной полноценной работы Объединенной контрольной комиссии, призванной регулировать и обеспечивать вопросы безопасности и исключать возможные провокации на границе в приграничных с Молдовой территориях.

Все это объективно подтверждает необходимость постоянного мониторинга государственными институтами РФ ситуации в сфере защиты прав и свобод более 200 тыс. российских соотечественников в Приднестровье и мира на этой территории. Эту миссию с 1992 г. обеспечивают Оперативная группа российских войск и российский миротворческий контингент, МИД России, Министерство труда и социальной защиты. Благодаря решению Президента Российской Федерации в Приднестровье на протяжении трех лет реализуются масштабные социальные проекты: строительство школ, больниц, детских садов, поликлиник и др. Таким образом, руководство России обеспечило реальную защиту прав российских соотечественников в Приднестровье.¹

25 сентября 2015 г. на заседании Правительства РФ было принято решение о разработке правовых механизмов, которые стимулировали бы добровольное переселение ученых-соотечественников, проживающих за рубежом.² Основной акцент сделан именно на формировании государственных программ субъектов Российской Федерации.

Наиболее простым способом приобретения гражданства рассматриваемой категорией ученых является участие в Государ-

¹ Брусалинская Г. С. Вопросы и проблемы обеспечения прав российских соотечественников в Приднестровье // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3.

² Поручение ФМС России по вопросу о реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Официальный сайт Правительства РФ. URL: http://government.ru/dep_news/19816.

ственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом. В соответствии с ч. 7 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» в случае, если иностранные граждане и лица без гражданства являются участниками этой Государственной программы и члены их семей имеют регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного для постоянного проживания, они могут быть приняты в гражданство в упрощенном порядке без соблюдения сроков проживания перед подачей ходатайства, правил о материальном достатке, о знании русского языка.¹

Восстановление в гражданстве Российской Федерации также в последнее время получило широкое распространение в практике консульских учреждений России в странах бывшего СССР. Люди возвращаются на историческую родину по разным причинам. Одни в целях воссоединения с семьями, другие – потому, что становятся объектом ограничений прав по признакам национальной, языковой или религиозной принадлежности. События на Украине – яркий тому пример. В связи с этим наблюдается рост обращений о восстановлении российского гражданства со стороны граждан этих государств, иностранных граждан и лиц без гражданства, утративших гражданство Российской Федерации и желающих вернуться в Россию, восстановить устойчивую правовую связь с Российской Федерацией, что, в частности, видно на примере консульского отдела Посольства Российской Федерации на Украине.

¹ Васильев С. А., Андриянов Д. В. Приобретение гражданства Российской Федерации соотечественниками, проживающими за рубежом: проблемы реализации законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 1. С. 58–62.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важнейшим элементом правового статуса личности и одновременно основой конституционного строя является институт гражданства. Гражданство является необходимой предпосылкой: для обладания лицом всей совокупностью конституционных и иных прав и свобод; возложения на него предусмотренных Конституцией и другим законодательством обязанностей; защиты его прав и интересов не только внутри данного государства, но и за рубежом в дипломатическом порядке.

Если оценивать историческое развитие института гражданства с точки зрения российского законодательства о гражданстве, то можно сделать вывод, что каждый этап его становления отражал исторически сложившуюся политическую позицию государства, при этом каждый следующий нормативный правовой акт сохранял историческую преемственность по отношению к предыдущему.

Ранее гражданство регулировалось исключительно нормами национального права, но под общей тенденцией демократизации все большее воздействие на содержание гражданства и на защиту прав человека стало оказывать международное право. К началу XXI в. в международном праве были выработаны прогрессивные принципы регулирования вопросов в области гражданства, произведена универсальная кодификация международных правовых норм, регулирующих вопросы гражданства.

В Российской Федерации вопросы гражданства регулируются не только внутригосударственным законодательством, но и международными договорами. Национальное законодательство Российской Федерации во многом отвечает требованиям международного права в этой области. Российская Федерация обеспечила довольно жесткий контроль за процессами, связанными с приобретением гражданами России двойного гражданства, предусмотрела меры к сокращению таких явлений, как множественное гражданство и безгражданство (бипатризм и апатризм).

С 1 июля 2002 г. вступил в силу Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». Он существенно отличается от действовавшего с 1991 г. Закона с аналогичным названием. В частности, если раньше гражданство России можно было получить в

упрощенном порядке (и это было справедливо в первые годы после развала СССР), то новые условия приобретения гражданства Российской Федерации стали более жесткими. Закон о гражданстве 2002 г., отражая преемственность основных положений института гражданства, с большей четкостью и конструктивностью регламентирует вопросы гражданства, обеспечивает приведение законодательства о гражданстве в соответствие с положениями Конституции Российской Федерации, с международными стандартами и требованиями.

В Законе о гражданстве четко сформулировано определение гражданства, под которым понимается устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Расширен состав положений, относимых к принципам гражданства. Закрепляется, что принципы и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, «не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». Устанавливается, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его, не может быть выслан за пределы страны или выдан иностранному государству.

В соответствии с Конституцией гражданство Российской Федерации провозглашается единым и равным независимо от оснований его приобретения. Как следствие реализации этого принципа, Закон о гражданстве не предусматривает института гражданства субъектов Российской Федерации, имевшего место согласно Закону о гражданстве 1991 г. Приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации нормы, устанавливающие основные положения по вопросу двойного гражданства. Закреплено, что гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором или федеральным законом. Приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации.

Существенные изменения внесены в область решения вопросов приобретения гражданства. Так, сокращено количество оснований для приобретения гражданства. В соответствии с Законом гражданство приобретается: по рождению; в результате приема в гражданство; в результате восстановления в гражданстве; по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве или международным договором. Нормы, регулирующие этот вопрос, достаточно конкретны и предусматривают четкий порядок приобретения гражданства, а также порядок и сроки принятия соответствующих решений компетентными органами.

Возникновение множественного гражданства в основном объясняется большим разнообразием существующих в мире иммиграционных законов и законов о гражданстве, а также традиционной несогласованностью политических линий государств в области урегулирования вопросов гражданства. В одних странах разрешается иметь двойное гражданство, а в других – прежнее гражданство отменяется, как только человек обращается с просьбой о предоставлении гражданства другого государства. В некоторых государствах новое гражданство не признается, а в некоторых иностранному супругу гражданство предоставляется, но не сразу. Каждая страна подходит к решению этих проблем по-своему, решая, кому быть его гражданином, а кому нет. Некоторые люди могут состоять в гражданстве двух, трех и более государств одновременно и пользоваться всеми правами, привилегиями и исполнять все обязанности гражданина каждого из государств. Как государства, так и отдельные лица не однозначно относятся к проблеме двойного гражданства. В одних случаях двойное гражданство воспринимается как серьезная угроза основным ценностям общества. В других случаях оно расценивается как, желательное явление. Таким образом, споры о двойном гражданстве носят в первую очередь не формально-юридический, а политический характер. Несмотря на все возражения и усилия международного сообщества по ограничению множественного гражданства данное явление продолжает распространяться.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Понятие, сущность и нормативная основа гражданства.
2. Признаки гражданства.
3. Развитие института гражданства в Российской Федерации.
4. Юридическая природа гражданства.
5. Гражданство как институт права.
6. Гражданство как субъективное право.
7. Гражданство как правоотношение.
8. Гражданство как правовое состояние.
9. Принципы гражданства.
10. Понятие и причины возникновения двойного гражданства.
11. Правовое регулирование двойного гражданства в Российской Федерации.
12. Приобретение гражданства по рождению.
13. Прием в гражданство РФ в общем порядке.
14. Сокращение сроков проживания при приобретении гражданства РФ в общем порядке.
15. Прием в гражданство РФ в упрощенном порядке.
16. Приобретение гражданства в порядке восстановления (реинтеграция).
17. Основания отклонения заявлений о приеме в гражданство РФ и о восстановлении в гражданстве РФ.
18. Приобретение гражданства в порядке оптации.
19. Формы и правовая регламентация прекращения гражданства.
20. Прекращение гражданства в форме выхода из гражданства по собственному желанию.
21. Прекращение гражданства в форме выбора гражданства.
22. Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей.
23. Гражданство детей при усыновлении (удочерении).
24. Гражданство недееспособных лиц, над которыми установлена опека и попечительство.
25. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве РФ.
26. Полномочия Президента по вопросам гражданства.
27. Отмена решений по вопросам гражданства.
28. Разрешение споров по вопросам гражданства.
29. Деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений по защите прав и интересов российских граждан.
30. Защита соотечественников за рубежом.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ПРИНЦИПЫ	5
1.1 Понятие, признаки и сущность российского гражданства..	5
1.2 Принципы гражданства	22
ГЛАВА 2. ПРИОБРЕТЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	42
2.1 Основания приобретения гражданства Российской Федерации.....	42
2.2 Приобретение гражданства Российской Федерации по рождению	45
2.3 Приобретение гражданства Российской Федерации в результате приема в гражданство Российской Федерации	48
2.4 Прием в гражданство Российской Федерации в общем порядке	49
2.5 Прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке	58
2.6 Восстановление в гражданстве Российской Федерации ...	75
2.7 Иные основания приобретения гражданства Российской Федерации.....	76
2.8 Основания отклонения заявлений о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство РФ, о приеме в гражданство РФ и о восстановлении в гражданстве РФ	78
ГЛАВА 3. ОСНОВАНИЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	79
3.1 Выход из гражданства Российской Федерации в общем и упрощенном порядке	79
3.2 Оптация как способ прекращения гражданства	89
3.3 Основания и порядок отмены решений по вопросам гражданства.....	92
ГЛАВА 4. ГРАЖДАНСТВО ДЕТЕЙ И НЕДЕЕСПОСОБНЫХ ЛИЦ	95

4.1 Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей	95
4.2 Гражданство детей при усыновлении (удочерении)	99
4.3 Гражданство недееспособных лиц, над которыми установлена опека и попечительство	103
ГЛАВА 5. ПОЛНОМОЧНЫЕ ОРГАНЫ, ВЕДАЮЩИЕ ДЕЛАМИ О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ..	108
ГЛАВА 6. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ ПО ВОПРОСАМ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	119
ГЛАВА 7. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН РФ ЗА ЕЕ ПРЕДЕЛАМИ	126
7.1 Деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений по защите прав и интересов российских граждан	126
7.2 Защита соотечественников за рубежом	135
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	140
КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ	143

Учебное издание

Савченко Марина Станиславовна,
Опарин Виталий Николаевич,
Петренко Елена Геннадьевна

ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

В авторской редакции
Дизайн обложки – Н. П. Лиханская

Подписано в печать 22.10.2018. Формат 60 × 84 ¹/₁₆.

Усл. печ. л. – 8,4. Уч.-изд. л. – 6,6.

Тираж 100 экз. Заказ №

Типография Кубанского государственного аграрного университета.
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13