

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права  
Направление 40.04.01 Юриспруденция  
Магистерская программа «Теория и история государства и права, история пра-  
вовых учений»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой  
\_\_\_\_\_ А.В. Умрихин  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему: Становление и развитие законодательства Российской Федерации о  
российском гражданстве (1991 г. по настоящее время) историко-правовой ас-  
пект.

Исполнитель студент группы 521-ом	_____	К.О. Егорочкина
	(подпись, дата)	
Руководитель канд. юр. наук, доцент	_____	С.В. Чердаков
	(подпись, дата)	
Руководитель магистер- ской программы	_____	А.П. Герасименко
	(подпись, дата)	
Нормоконтроль	_____	О.В. Громова
	(подпись, дата)	
Рецензент канд. юр. наук	_____	Т.Ю. Ныркова
	(подпись, дата)	

Благовещенск 2017

## РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 78 с., 87 источников.

ГРАЖДАНСТВО, ИНОСТРАННЫЙ ГРАЖДАНИН, ЛИЦО БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, ПРИНЦИПЫ ГРАЖДАНСТВА, ДВОЙНОЕ ГРАЖДАНСТВО, ОСНОВАНИЯ ПРИОБРЕТЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА, ОСНОВАНИЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА, ИЗМЕНЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА, ВИД НА ЖИТЕЛЬСТВО

Объектом исследования магистерской диссертации являются общественные отношения, выражающие постоянную правовую связь человека и государства, которая находит свое проявление в их взаимных правах и обязанностях.

Предметом – институт гражданства России в процессе его становления, развития и функционирования.

Целью исследования является изучение и анализ историко – правовых аспектов развития института гражданства Российской Федерации.

Работа имеет традиционную структуру и включает в себя введение, основную часть, состоящую из двух глав, разделенных на пять параграфов, заключение и библиографический список.

По результатам исследования был вскрыт ряд проблем, имеющих отношение к рассматриваемой теме, и сделаны выводы о необходимости дальнейшего изучения и улучшения регулирования данного вопроса.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретико-правовые и историко-правовые основы института гражданства Российской Федерации	8
1.1 Теоретические исследования института гражданства России	8
1.2 Характеристика этапов развития законодательства о российском гражданстве (с 1991 года по настоящее время)	16
2 Историко-правовая характеристика основных элементов института российского гражданства	24
2.1 Трансформация понятия и принципов гражданства	24
2.2 Основания приобретения и прекращения гражданства: исторические изменения	38
2.3 Процедура приобретения и прекращения гражданства	62
Заключение	66
Библиографический список	71

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика;

СССР – Союз Советских Социалистических республик;

СНГ – Содружества Независимых Государств;

МВД РФ – Министерство внутренних дел Российской Федерации;

МИД РФ – Министерство иностранных дел Российской Федерации.

## ВВЕДЕНИЕ

Гражданство представляет собой один из основных элементов правового статуса человека. В институте гражданства синтезированы наиболее существенные связи и отношения, которые существуют между гражданином и государством. Объем прав, свобод и обязанностей любого человека зависит напрямую от гражданства. Права, свободы и обязанности человека, их объем и содержание следовательно находятся в прямой связи с гражданством. Конституция РФ провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, следовательно интерес к гражданству неизбежно возрастает.

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 и за пределами государства, гражданином которого оно является.

Существование гражданства обусловлено государственной организацией общества и неразрывно связано с государством. Государственная власть и население связаны единством территории. В государственно-организованном обществе существует потребность юридического закрепления того факта, что в политическом отношении большинство населения государства живет на его территории.

Социальную основу гражданства составляет фактическая принадлежность лица к государственно-организованному обществу, в рамках которого осуществляется государственная власть, или, другими словами, принадлежность к государству. Эта принадлежность индивида к государству выступает в юридической форме, получает политико-правовое выражение в институте гражданства, нормы которого определяют основания и порядок приобретения, прекращения гражданства и т.д.

Институт гражданства выполняет двойную функцию, представляя собой средство защиты прав индивида и институт защиты прав и интересов государства. Наиболее существенные изменения института гражданства в России связаны с принятием Конституции РФ, а также Федеральных Закон, регулирующих данный институт.

Несмотря на обилие научных и политических исследований, посвященных различным аспектам проблем гражданства, утверждать о наличии в современном обществе согласованных и общепризнанных точек зрения на перспективы развития института гражданства нельзя. Скорее, наоборот, обилие концепций, взглядов и подходов приводит к неоднозначности понимания перспектив использования института гражданства в деле формирования в России демократического правового государства.

Учитывая вышесказанное, а также то, что гражданство претерпевает определенные изменения, особенно с точки зрения его приобретения, актуальность темы дипломной работы не вызывает сомнений.

Целью исследования является изучение и анализ историко –правовых аспектов развития института гражданства Российской Федерации.

Указанная цель дипломной работы достигается посредством решения следующих задач:

- раскрыть теоретические аспекты понятия гражданства, дать общую характеристику нормативной базе, регулирующей данный институт;
- проанализировать принципы гражданства с точки зрения изменений федерального законодательства и указать на их особую значимость в раскрытии юридической природы и содержания гражданства;
- изучить состояние правового регулирования института гражданства;
- изучить механизм правового регулирования и процедуры приобретения и прекращения гражданства.

Объектом исследования магистерской диссертации являются общественные отношения, выражающие постоянную правовую связь человека и государства, которая находит свое проявление в их взаимных правах и обязанностях.

Предметом исследования является институт гражданства России в процессе его становления, развития и функционирования, его понятие и основные черты, конституционно-правовые особенности основополагающих принципов гражданства, трансформация правового регулирования приобретения и прекращения российского гражданства.

Теоретической основой исследования послужили научные труды многих отечественных и зарубежных ученых в области юриспруденции. Среди отечественных правоведов особое место занимают С. А. Авакьян, М.В. Баглай, А. Я. Берченко, В. Я. Бойцов, Ю. Р. Боярс, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, Д.А. Гайдурков, В.М. Гессен, А.А. Головкин, В.Н. Дурденевский, Д.Л. Златопольский, С.С. Кишкин, Е.И. Козлова, С.К. Косаков, Н.М. Коркунов, Р.И. Кулик, Н.О. Куплеваский, О. Е. Кутафин, Овсепян О.Ж., Черниченко С.В. и др.

Нормативную базу магистерской диссертации составляют Конституция Российской Федерации<sup>1</sup>, Федеральный закон от 31 мая 2002 года «О гражданстве Российской Федерации»<sup>2</sup>, законные и подзаконные нормативные акты в области конституционного права РФ и в смежных с ним отраслях, определения Конституционного Суда Российской Федерации.

Методологической основой исследования послужили разнообразные общенаучные и специальные методы познания. Общенаучные методы – диалектический, исторический, логический, системный, функциональный. Специальные методы – частнонаучные и частноправовые. Частнонаучные методы познания – статистический, документальный. Частноправовые методы – формально-юридический, сравнительно-правовой.

Работа имеет традиционную структуру и включает в себя введение, основную часть, состоящую из двух глав, разделенные на пять параграфов, заключение и библиографический список.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

# 1 ТЕОРЕТИКО – ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИКО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## 1.1 Теоретические исследования института гражданства России

Углубленная разработка взаимоотношений личности и государства является необходимостью, вытекающей из провозглашения Российской Федерации в ст. 1 Конституции демократическим правовым государством. Наиболее важным аспектом этого взаимодействия является институт гражданства.

Теоретическому исследованию института гражданства в СССР и Российской Федерации уделялось достаточно большое внимание. В юридической литературе гражданство определялось как особая правовая связь личности с государством (В.Я. Бойцова, Л.Д. Воеводин, Д.Л. Златопольский, О.О. Миронов, Я.Н. Уманский, С.В. Черниченко, В.С. Шевцов)<sup>3</sup>. По нашему мнению, такая характеристика гражданства недостаточна, т.к. не раскрывает содержание правовой связи лица с государством.

Следует выделить два подхода к рассматриваемому вопросу. При первом подходе Черниченко С.В. охарактеризовывает гражданство, как правовую связь человека с государством в совокупности прав и обязанностей, определяемых государством<sup>4</sup>. В данном случае юридические права и обязанности являются не правовым следствием обладания определенным гражданством, а самим гражданством. Соответственно, правовой статус личности рассматривается не как проявление определенной правовой связи лица с государством, а как сама связь.

Следует сделать вывод, что гражданство как особая правовая связь лица с государством отождествляется с правовым статусом гражданина.

По нашему мнению, неразрывная связь правового статуса и гражданства не дает основания объявлять правовой статус содержанием гражданства.

Гражданство есть юридическое основание (условие), предпосылка облада-

---

<sup>3</sup> Шевцов В.С. Советское гражданство. М., 1965. С. 5.

<sup>4</sup> Черниченко С.В. К вопросу о значении гражданства в современном международном праве // Вестник МГУ. 1963. № 3. С. 72.



ния и пользования правовым статусом. Но ставить содержание правового статуса в прямую зависимость только от гражданства нельзя, ибо если бы правовой статус определялся только гражданством, то оставалось бы неясным, от чего зависит в государстве правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства. Изменение правового статуса лица еще не свидетельствует об изменении его гражданства. Правовой статус гражданина является показателем, но не содержанием гражданства.

При втором подходе содержание гражданства как особой правовой связи личности с государством Кудрявцев В.Н. усматривает в наличии взаимных (государства и лица соответственно) юридических прав и обязанностей, т.е. гражданство рассматривается как особое правоотношение, субъектами которого выступают, с одной стороны, государство, а с другой – личность<sup>5</sup>.

Бойцов В.Я. рассматривает гражданство как правовое отношение, содержание которого составляют взаимные субъективные права и юридические обязанности государства и гражданина:

- право государства требовать у гражданина подчинения правопорядку и соответственно обязанность гражданина исполнять все законы;

- право гражданина требовать от государства защиты своих прав, законных интересов, в том числе за пределами государства, и соответственно обязанность государства оказывать такую защиту<sup>6</sup>.

Кутафин О.Е. полагает, что гражданство есть принадлежность лица к народу государства, порождающая устойчивую правовую связь лица с государством и выражающаяся в совокупности взаимных прав и обязанностей<sup>7</sup>.

Б.С. Эбзеев, поддержав вышеприведенное определение гражданства, рассматривает гражданство как определенное правоотношение между лицом и государством, в котором индивид имеет право на гражданство, а государство

---

<sup>5</sup> Кудрявцев В.Н. Юридическая природа и сущность основных прав гражданина СССР // Сборник научных работ слушателей Академии. 1948. Вып. 1. С. 4.

<sup>6</sup> Бойцов В.Я. К вопросу о понятии гражданства как государственно-правового отношения // Сб. научных трудов Свердловского юридического института. 1969. № 9. С. 36.

<sup>7</sup> Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юрист, 2004. С. 81.

обязано предусмотреть условия и порядок предоставления гражданства, которые

не могут носить дискриминационный характер или применяться произвольно<sup>8</sup>.

Таким образом, большинство авторов определяют гражданство как особую правовую связь лица с определенным государством, выражающуюся в совокупности прав и обязанностей лица как по отношению к государству, либо как совокупность прав и обязанностей физического лица по отношению к государству.

По мнению Воеводина Л.Д., в содержание гражданства входят специфические права и обязанности лица по отношению к государству и самого государства по отношению к данному лицу<sup>9</sup>.

Черниченко С.В. определяет гражданство как устойчивую правовую связь лица с государством, выражающуюся во взаимных правах и обязанностях. «Гражданство, – подчеркивает Черниченко, – это двусторонняя правовая связь, складывающаяся из взаимных прав и обязанностей лица и государства, установленных законодательством соответствующего государства. Эти права и обязанности составляют содержание гражданства любого государства. Следовательно, содержание гражданства как правового явления охватывает права и обязанности государства и лица в отношении друг друга и относится к сфере внутригосударственного права. Однако простая сумма соответствующих прав и обязанностей не составляет содержания гражданства. Лишь определенное их сочетание, образующее единую правовую связь, характеризующуюся особыми качествами, позволяет говорить о гражданстве».<sup>10</sup>

И первый, и второй подходы к раскрытию содержания гражданства как особой правовой связи лица с государством по существу смыкаются.

---

<sup>8</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Норма, 2006. С. 278.

<sup>9</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М.: Норма, 1997. С. 84.

<sup>10</sup> Черниченко С.В. К вопросу о значении гражданства в современном международном праве // Вестник МГУ. 1963. С. 73.

Поэтому, на наш взгляд, следует согласиться с трактовкой Шевцова В.С. о том, что «любое понятие гражданства как правоотношения лица и государства носит искусственный характер».<sup>11</sup>

Златопольский Д.Л., Ильинский И.П. и Щетинин Б.В. остановились на комплексном изучении принципов гражданства, в работе «Государственное право стран народной демократии»<sup>12</sup> ими была сделана попытка не только выявить и охарактеризовать принципы гражданства, но и классифицировать их. Ильинский И.П. и Щетинин Б.В. подразделили их на две группы – политические и юридические, но при этом не определили четко состав каждой из них.

Исследованию института гражданства также посвящены научные труды С.А. Авакьяна<sup>13</sup>, Л.Д. Воеводина<sup>14</sup>, С.С. Кишкина<sup>15</sup>, О.Е. Кутафина<sup>16</sup>, А.Н. Кокотова, Н.Я. Коржа<sup>17</sup>, В.С. Шевцова<sup>18</sup> и других государствоведов.

Они по-разному рассматривают институт гражданства: как элемент правосубъектности человека, субъективное право лица, принадлежность лица государству, принадлежность лица к народу государства, индивидуальное правовое состояние лица, характеризующееся наличием у него статуса верховной власти в составе народа, и даже как естественное состояние индивидов. В основном авторы сосредоточились на двух направлениях:

- во-первых, понятие гражданства дается через сравнение его с правосубъектностью;

- во-вторых, они раскрывают содержание и специфику гражданства посредством анализа его правовых последствий, как особого правового состояния лица.

Данные направления позволяют обеспечить всесторонний подход к пониманию института гражданства и являются серьезным достижением конституционно-правовой науки.

---

<sup>11</sup> Шевцов В.С. Гражданство в Советском союзном государстве. М.: Юрид. лит., 1969. С. 19.

<sup>12</sup> Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Государственное право стран народной демократии. М., 1964. С. 187.

<sup>13</sup> Авакьян С.А. Гражданство Российской Федерации. М., 1994. С. 72.

<sup>14</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М.: Норма, 1997. С. 126.

<sup>15</sup> Кишкин С.С. Советское гражданство. М., 1965. С. 78.

<sup>16</sup> Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юрист, 2004. С. 84.

<sup>17</sup> Корж Н.Я. Гражданство Российской Федерации: историко-правовой аспект. СПб., 2004. С. 114.

<sup>18</sup> Шевцов В.С. Гражданство в Советском союзном государстве. М.: Юрид.лит., 1969. С. 126.

Многие теоретики подробно исследовали понятие гражданства:

- 1) в контексте темы о государственном суверенитете, государственном самоопределении народов и территорий и о форме государства;
- 2) в динамическом (правореализационном) аспекте - как определенного метода (способа), формы построения взаимоотношений государства и человека (индивида);
- 3) в связи с анализом (исследованием) элементов правового статуса человека (индивида).

Объемы исследования в тех или иных из указанных направлений различны. В частности, в отличие от анализов гражданства в контексте вопросов о правовом статусе индивида, его правах и свободах, о правовой связи (правоотношении) лица с государством – достаточно обширны, выполненные же в увязке с теорией формы государства, менее многочисленны и объемны, следовательно государствоведческому аспекту исследования гражданства следует уделять внимание.

Были сделаны попытки структурирования института российского гражданства (с точки зрения приобретения и прекращения): одни авторы выделили два института (приобретение и утрата)<sup>19</sup>, другие – три института (признание, приобретение и прекращение)<sup>20</sup>. Мы, вслед за С.А. Авакьяном<sup>21</sup> считаем, что структура конституционно-правового института российского гражданства, ориентированна на ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Лепешкин А.И., Фарберов Н.П. рассматривают гражданство как принадлежность лица к конкретному государству<sup>22</sup>.

Денисов А.И., Кириченко М.Г., Махненко А.Х. придерживаются данной точки зрения и гражданство определяют в качестве правовой принадлежности, закрепляемой законом принадлежностью, постоянной правовой принадлежностью лица к данному государству<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 110.

<sup>20</sup> Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов. М.: НОРМА, 2007. С. 171.

<sup>21</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. С. 533.

<sup>22</sup> Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. М., 1961. С. 457.

<sup>23</sup> Денисов А.И., Кириченко М.Г. Советское государственное право. М., 1957. С. 137.

Спассов Б., Ангелов А. гражданство понимают как политическую( социально-политическую) принадлежность лица к соответствующему государству,

но и при этом подчеркивают ее правовой характер<sup>24</sup>.

Возможны два основных методологических подхода к формированию теории гражданства в правовой науке:

- во-первых, его исследование как публично-правовой категории, государствообразующего феномена, компонента признаков сущности и формы государства;

- во-вторых, необходимо учитывать, что гражданство – это категория, стоящая на стыке публичного и частного права, неразрывно связанная с конституционно-правовым статусом человека, субъективными правами.

Последнее подтверждается, в частности, тем, что, как справедливо считают специалисты, гражданство имеет не только производный от государства, но и естественный характер. С.А. Авакьян формулирует эту позицию следующим образом: «Гражданство соответствующего государства является естественным состоянием для человека. Подавляющее большинство людей в мире обладает гражданством какого-то государства. Отсутствие гражданства, состояние безгражданства – скорее исключение, чем правило».<sup>25</sup>

С юридической точки зрения гражданство выступает, с одной стороны, как явление «объективного права», а с другой – «субъективного права». Сначала гражданство представляет собой институт права и законодательства, а затем речь идет о гражданстве как о признанной законом принадлежности лица к конкретному государству. В этом случае гражданство опосредуется правами личности по поводу гражданства (его приобретение, восстановление, изменение, утрата).

---

<sup>24</sup> Баяки В. Общее и особенное в правовом регулировании гражданства в европейских социалистических странах // Советское государство и право. 1976. № 11. С. 80 - 81.

<sup>25</sup> Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 20.

Большинство авторов остановились на двух основных направлениях в рассмотрении гражданства – это определение гражданства в виде принадлежности лица к государству или в качестве юридической либо политико-правовой связи лица с государством.

Первую точку зрения поддерживают Гайдуков Д.А., Лепешкин А.И., Самарцева Н.Т., Фарбер И.Е., Щетинин Б.В.<sup>26</sup>

Второй точки зрения на гражданство придерживаются Авакьян С.А., Козлова Е.И., Мицкевич А.В., Полянский В.В., Тункин Г.И., Шевцов В.С., Черниченко С.В.<sup>27</sup>

Полянский В.В. предлагает следующее определение гражданства как юридически признанной политико-правовой связи физического лица с государством, которая, «будучи неограниченной во времени и в пространстве, предполагает взаимообусловленность, с одной стороны, распространения всей полноты суверенной власти государства на лицо и с другой – обладание этим лицом полным комплексом прав, свобод и обязанностей, а также означающая принадлежность лица к народу как субъекту политической власти».<sup>28</sup>

Козлова Е.И. приводит определение гражданства как «основанной на юридическом признании государства политико-правовой связи лица с государством, которая влечет распространение на данное лицо в полном объеме суверенной государственной власти, активным участником которой оно является, а также всех прав, свобод и обязанностей граждан, защиту его государством как в СССР, так и за его пределами».<sup>29</sup>

Наиболее оптимальной представляется трактовка гражданства как фактической принадлежности лица к стране, осуществляющейся через юридическую связь физического лица с государством, выражающейся в наличии у него комплекса прав, свобод и обязанностей, вытекающих из данной связи.

---

<sup>26</sup> Щетинин Б.В. Проблемы теории советского государственного права. М., 1974. С. 173.

<sup>27</sup> Черниченко С.В. Международно-правовые вопросы гражданства. М., 1968. С. 4 - 8.

<sup>28</sup> Полянский В.В. Советское гражданство. Куйбышев, 1985. С. 26

<sup>29</sup> Козлова Е.И. Советское государственное право: учебник. М., 1983. С. 184.

Связь между физическим лицом и государством специфическая, так как выражается в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Целью этой связи является распространение всей полноты государственной власти на человека и обладание всем комплексом прав и обязанностей. Обладание гражданством влечет за собой, во-первых, постоянное и полное нахождение лица под воздействием суверенной государственной власти, а во-вторых, наделение его всей полнотой прав и обязанностей, в том числе важнейших – политических.

Существуют различные взгляды на содержание этой связи. Витрук Н.В. определяет содержание правовой связи как «принадлежность человека к гражданству».<sup>30</sup>

У Сафронова В.М. гражданство есть принадлежность, которая выражается в установлении правовой связи<sup>31</sup>.

Определяя эту связь как юридическую, нужно заметить, что гражданство как понятие конституционно-правовое тесно связано с государственным суверенитетом.

Безусловно, изучением проблемных вопросов института гражданства занимались государствоведы в последнее двадцатилетие, среди них: Авакьян С.А.<sup>32</sup>, Ванюшин Я.Л.<sup>33</sup>, Варлен М.В.<sup>34</sup>, Винокуров А.А.<sup>35</sup>, Дмитриев Ю.А.<sup>36</sup>, Изотова Е.Н.<sup>37</sup>, Кутафин О.Е.<sup>38</sup>, Леонов Н.В.<sup>39</sup>, Мезенцева А.Н.<sup>40</sup>, Миронов

---

<sup>30</sup> Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 72.

<sup>31</sup> Сафронов В.М. Правовое положение граждан в СССР. М., 1969. С. 84.

<sup>32</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России. М., 2005. Т. 1. С. 520.

<sup>33</sup> Ванюшин Я. Л. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный). М.: Проспект, 2011. С. 306.

<sup>34</sup> Варлен М. В. Новые аспекты института российского гражданства // Законность. 2002. № 12. С. 7.

<sup>35</sup> Винокуров А. А. Гражданство усыновленных детей. Защита прав ребенка в современной России. М., 2004. С. 142.

<sup>36</sup> Дмитриев Ю. А. Комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный). М.: Деловой двор, 2014. С. 37.

<sup>37</sup> Изотова Е. Н. Анализ принципов гражданства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 72.

<sup>38</sup> Кутафин О. Е. Российское гражданство. М., 2003. С. 183.

<sup>39</sup> Леонов Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный). М.: Юрайт, 2008. С. 126.

<sup>40</sup> Мезенцева А. Н. Новое в законодательстве о гражданстве РФ // Законность. 2004. № 2. С. 54

О.О.<sup>41</sup>, Овсепян Ж.И.<sup>42</sup>, Яковлева М.Ю.<sup>43</sup>. Каждый из них занимался изучением определенных аспектов исследуемого института: так например Изотова Е.Н. подробно исследовала принципы гражданства, Винокуров А.А. рассматривал особенности приобретения гражданства детьми, Варлен М.В. характеризовал особенности принимаемых законов, проводя их сравнительный анализ, предлагая его совершенствование.

Подводя итог сказанному, необходимо заключить, что гражданство является комплексным правовым институтом, отношения в рамках которого регламентируются нормами различных отраслей права. Сердцевину его составляют нормы конституционного права, регламентирующие гражданство как устойчивую политико-правовую связь физического лица с конкретным государством.

Нормы административного права определяют содержание механизма решения вопросов гражданства (приобретения, изменения и утраты гражданства), а также взаимной ответственности сторон – участниц правоотношений гражданства. Этой же цели служат нормы уголовного и гражданского права.

Нормы международного права направлены на устранение коллизий, возникающих между национальным законодательством различных, особенно сопредельных, государств. Их приоритет перед правовыми нормами национального законодательства также создает основу для демократического развития института гражданства.

## **1.2 Характеристика этапов развития законодательства о российском гражданстве (с 1991 г. по настоящее время)**

Считаем необходимым, рассмотреть вопросы гражданства с точки зрения меняющегося законодательства, обусловленного определенными этапами исторического развития.

---

<sup>41</sup> Миронов О. О. Гражданин Отечества. М., 2006. С. 86.

<sup>42</sup> Овсепян Ж. И. Гражданство в России (общетеоретическое, историческое и конституционно-правовое исследование): моногр. Ростов н/Д., 2010. С. 123.

<sup>43</sup> Яковлева М.Ю. Гражданство. Регистрация: Сам себе адвокат. М.: Юрайт-Издат, 2007.



Заметим, что все исследователи выделяют в качестве этапа развития института гражданства период с девяностых годов двадцатого века до настоящего

времени.

Кутафин О.Е. предложил следующую периодизацию:

- 1) октябрь 1917 г. – декабрь 1922 г.;
- 2) декабрь 1922 г. – август 1938 г.;
- 3) август 1938 г. – май 1990 г.;
- 4) с мая 1990 г. до настоящего времени<sup>44</sup>.

Изотова Е.Н. в формировании института российского гражданства выделяет три этапа:

- 1) до октября 1917 г.;
- 2) советское время;
- 3) современный период<sup>45</sup>.

Каждый из этапов она подразделяет на периоды, присущие конкретному историческому отрезку времени российской государственности и сыгравшие свою роль в формировании законодательства по вопросу гражданства. В частности, на этапе становления государственности Российской Федерации – 1991 - 2002 гг. – период определения корпуса граждан РФ и полного урегулирования всех вопросов, связанных с гражданством, а с 2002 г. – по настоящее время – период комплексного правового регулирования вопросов института гражданства РФ.

Кутафин О.Е. в качестве отправной точки последнего этапа развития считает последний закон советских времен, регулирующий отношения гражданства – Закон «О гражданстве СССР» от 23 мая 1990 года<sup>46</sup>.

Первым актом, в соответствии с которым «устанавливается одно общее для всего населения России наименование – граждан Российской Республики»

---

<sup>44</sup> Кутафин О.Е. Российское гражданство. М., 2003. С. 29.

<sup>45</sup> Изотова Е.Н. Анализ принципов гражданства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 54

<sup>46</sup> Закон СССР от 23.05.1990 № 1518-1 «О гражданстве СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 23. Ст. 435.

был принятый 11 ноября 1917 года Декрет ВЦИК «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»<sup>47</sup>. Декретом ВЦИК от 1 апреля 1918 года «О приобретении прав российского гражданства»<sup>48</sup> местным Советам было предоставлено право принимать в российское гражданство иностранцев, проживающих в пределах РСФСР. Статьей 20 Конституции РСФСР 1918 года «исходя из солидарности трудящихся всех наций,.. предоставлялись все политические права российских граждан иностранцам, проживающим на территории Российской Республики для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству»<sup>49</sup>.

С образованием СССР было установлено гражданство СССР, статьей 7 Конституции СССР 1924 года<sup>50</sup> закреплялось единое союзное гражданство для граждан союзных республик.

После распада СССР и провозглашения суверенитета 15 республиками начался период разработки и принятия национальных законодательств о гражданстве. Принятие Декларации о государственном суверенитете России<sup>51</sup> предопределило необходимость принятия Закона о гражданстве Российской Федерации 1991 г., который впервые обстоятельно урегулировал все отношения, связанные с российским гражданством. С принятием этого нормативно – правового акта Изотова связывает начало современного этапа развития института гражданства.

Закон «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г.<sup>52</sup> явился не только первым Законом о гражданстве в России, но и первым Законом периода отказа от коммунистических идеалов и перехода к рыночной экономике. В Законе о гражданстве 1991 г. было осуществлено правовое регулирование института

---

<sup>47</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.11.1917 «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31.

<sup>48</sup> Декрет ВЦИК от 05.04.1918 «О приобретении прав российского гражданства» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 31. Ст. 405.

<sup>49</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

<sup>50</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена II-ым Съездом Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.) // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2. Ст. 24.

<sup>51</sup> Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

<sup>52</sup> Закон Российской Федерации от 28.11.1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 6 февраля.

гражданства в России на базе не социалистических, а общегуманитарных ценностей: свободного развития человека, свободы его перемещения, выбора государства, места пребывания и жительства, свободы выбора состояния государственной идентичности, свободы трудовых занятий и предпринимательской деятельности, свободы мысли и слова и др.

Закон «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. был принят до официального объявления о распаде СССР, но явился первым законом о гражданстве, вступившим в юридическую силу после выхода России из состава СССР, после официально констатированного распада СССР и приобретения Россией статуса суверенного государства, самостоятельного международного права.

Закон «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. имел свой, специфический аспект в предмете правового воздействия : учитывал факт начавшегося эволюционного распада СССР и остроту для России проблемы государственной идентификации граждан СССР с одной из союзных республик , входивших в состав СССР. Для России эта проблема была особенно масштабной, поскольку вне пределов РСФСР в СССР проживало свыше 25 млн. русского населения, рассеянного в иных республиках СССР. Отсюда специфика вышеназванного закона, как введение очень много льготных, упрощенных (регистрационных) процедур для граждан СССР, желающих выйти из гражданства других союзных республик СССР и приобрести гражданство РСФСР.

Закон «О гражданстве Российской Федерации » 1991 г. состоял из преамбулы, 9 глав и 51 статьи. Статья 1 «Право на гражданство» закрепляла, что «в РСФСР каждый человек имеет право на гражданство». Кроме того, впервые вводилась статья о терминологии, в которой давались определения таких понятий, как «иное гражданство», «иностранный гражданин», «лицо без гражданства», «полномочные органы», «почетное гражданство РСФСР»<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Закон Российской Федерации от 28.11.1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 6 февраля.

Большое внимание в законе «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. уделялось регулированию принципов гражданства:

- принцип равного гражданства (п. 1 ст.);
- принцип сохранения гражданства лицами, проживающими за пределами территории РСФСР (ст. 4);
- принцип защиты и покровительства граждан РСФСР, находящихся за пределами РСФСР (ст. 5);
- принцип сохранения гражданства при заключении и расторжении брака (ст. 6);
- принцип недопустимости выдачи гражданина РСФСР иностранному государству (п. 3 ст. 1);
- принцип приоритета международных договоров над внутренними законами в сфере решения вопросов гражданства.

С принятием действующей Конституции Российской Федерации 1993 г. институт гражданства России значительно изменился, поскольку она закрепляет порядок, согласно которому гражданство Российской Федерации приобретает и прекращается в соответствии с федеральным законом.

Конституция РФ в ч.3 ст. 6, устанавливает полный запрет на принудительное лишение гражданства, данное положение гарантирует гражданам право на инакомыслие, исключает боязнь потерять отечественное гражданство по другим причинам, кроме свободного волеизъявления гражданина. Недопустимость высылки гражданина России за ее пределы – еще одна из новелл действующей Конституции РФ, закрепленная в ст. 61, она гарантирует недопустимость выдачи гражданина Российской Федерации иностранному государству. Статья 62 Конституции РФ также внесла серьезные коррективы в существовавший ранее институт гражданства России, установив, что «гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства

( двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации»<sup>54</sup>.

31 мая 2002 г. был принят второй в истории России, ныне действующий Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»<sup>55</sup>, именно с его принятием большинство теоретиков связывают развитие следующего этапа института гражданства. ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. явился первой попыткой «подвести черту» переходному (после распада СССР) периоду развития России. Закон в своей концептуальной основе исходит из того, что граждане бывшего СССР в основном их составе должны были сделать свой выбор государственной идентичности (принадлежности) – за десять лет прошедших после прекращения существования СССР. Закон о гражданстве РФ 2002 г. учел также возросший рейтинг привлекательности российского гражданства для его соискателей из-за рубежа, прежде всего из стран Содружества Независимых Государств<sup>56</sup>.

Вскоре после распада СССР практика показала, что по уровню и темпам экономического и социального развития (роста), ресурсной обеспеченности и при сохранении политической демократии Россия опережает другие бывшие союзные республики распавшегося СССР. По этой причине усилились миграционные потоки в РФ из других постсоветских республик, связанные и с поиском работы (трудовая миграция), и с желанием приобрести российское гражданство по причине наличия социально-экономического интереса. Соответствующие миграционные процессы требовалось упорядочить, в том числе через новый закон о гражданстве РФ – для обеспечения экономической безопасности России и гарантий ее социальной стабильности.

Поэтому Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. в сравнении с Законом РФ «О гражданстве Российской Федерации»

---

<sup>54</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

<sup>55</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

<sup>56</sup> Леонова Н.В., Пелищенко А.А. Комментарий к Федеральному закону от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». М.: Юрайт, 2014. С. 6.

1991 г. значительно усложнил («ужесточил») общую процедуру приема в российское гражданство, сократил сферу упрощенной процедуры приобретения гражданства Российской Федерации.

Вскоре после введения в действие Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. в него были внесены ряд изменений и дополнений. В связи с чем многие стали выделять третий этап развития института гражданства России.

Анализируя российское законодательство о гражданстве постсоветского периода мы можем выделить определенные этапы развития:

- первый этап развития – демократический – ноябрь 1991 г. - май 2002 г.;
- второй этап – либеральный – май 2002 г. - по настоящее время.

То есть развитие российско го законодательства о гражданстве шло сначала по пути децентрализации этого института, а затем приобрело обратную тенденцию.

Принятие Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. было обусловлено:

- необходимостью сочетания государственных интересов и прав личности при решении вопросов гражданства;
- характером взаимоотношений с независимыми государствами;
- важностью дальнейшего укрепления российской государственности с учетом реалий и особенностей социально-экономического развития России.

Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. разрабатывался в переходный период становления новой российской государственности, и в нем не были учтены особенности последующего развития России, характера взаимоотношений с новыми независимыми государствами. Российская Федерация в 1997 г. предприняла шаги по подписанию Европейской конвенции о гражданстве. Принятый ранее Конституции закон не полностью

соответствовал ей. Сравнительный анализ Закона 1991 г. с зарубежным законодательством в области гражданства выявил его уникальный либерализм<sup>57</sup>.

Необходимость принятия нового закона «О гражданстве Российской Федерации» в 2002 г. объяснялось тем, что аналогичный правовой акт, который был принят в 1991 году, рассматривался как закон переходного периода в становлении институтов российского государства, в том числе и института гражданства, он был принят еще до Конституции РФ 1993 года, с которой у закона появилось много расхождений, например, гражданство республик. Кроме того, Российская Федерация за это время подписала Европейскую Конвенцию о гражданстве<sup>58</sup>, положения которой также отличались от норм закона 1991 г.

Таким образом, Федеральный закон 2002 г. принимался в новых историко-политических условиях, характеризующихся окончанием переходного периода российской государственности, в отличие от ранее действующего Закона РФ 1991 г., который принимался в период распада союзного государства и образовании на его территории новых независимых государств. Эти факторы объясняют многие концептуальные различия в регулировании рассматриваемыми нормативными актами вопросов прекращения гражданства РФ.

Кроме того, если Закон РФ 1991 г., учитывая общественно-политическую обстановку, разрабатывался и принимался наспех, то у разработчиков нового Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» было время на четкую проработку норм права, учет международных принципов гражданства, изложенных, в частности, в Европейской конвенции о гражданстве. Последнее, к сожалению, не помогло избежать многих неточностей и пробелов, однако в целом позволяет сделать вывод – действующий ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» более совершенен как с точки зрения содержания, так и с точки зрения законодательной техники его изложения.

---

<sup>57</sup> Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» / под общ. ред. В.И. Шкатуллы. М.: Юстицинформ, 2004. С. 78.

<sup>58</sup> Европейская конвенция о гражданстве (ETS № 166) (Заключена в г. Страсбурге 06.11.1997) // Бюллетень международных договоров. 2000. № 3.

## 2 ИСТОРИКО – ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ ИНСТИТУТА РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНСТВА

### 2.1 Трансформация понятия и принципов гражданства

Институт гражданства является одним из элементов суверенитета российского государства. Согласно ст. 6 Конституции РФ гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения. Каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ. Гражданин не может быть лишен своего гражданства или права изменить его<sup>59</sup>.

В первой главе Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. были сформулированы принципы российского гражданства:

Во-первых, право каждого на гражданство. Сущность этого принципа состоит в том, что каждый человек в Российской Федерации независимо от каких бы то ни было условий имеет право на гражданство, включая граждан иностранных государств и лиц без гражданства, которые могут приобрести гражданство Российской Федерации в установленном законом порядке.

Во-вторых, запрет на лишение гражданства и право его изменить. Данный принцип являлся новым в институте гражданства России. Предшествующие законы о гражданстве предусматривали возможность такого лишения. Так, в соответствии с Законом о гражданстве СССР 1978 г. в исключительных случаях допускалась возможность лишения советского гражданства, если лицо совершило действия, порочащие высокое звание гражданина и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР<sup>60</sup>.

Эта норма для демократического государства и его граждан имела принципиальное значение, ибо исключала в будущем возможность ее исполь-

---

<sup>59</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

<sup>60</sup> Закон Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 6 февраля.



зования для борьбы с инакомыслием, в целях преследования политических противников, насаждения страха в обществе, что было характерно для нашего государства на протяжении всей его 70-летней истории. Данный принцип также соответствует Всеобщей декларации прав человека в ст. 15 которой закреплено: «1. Каждый человек имеет право на гражданство. 2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство».<sup>61</sup>

Отказавшись от этого антидемократичного института, российский законодатель тем самым привел наше законодательство в соответствие с общепризнанными нормами международного права.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. отражает международные принципы института гражданства. Ведь если человек имеет гражданство, тем самым его право реализовано. Если он не имеет гражданства (в данном случае российского), то может его получить по своему желанию. Наконец, если лицо не хочет оставаться в гражданстве, оно имеет право его прекратить, соответственно этой логике в ст. 4 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» сформулирован следующий принцип «гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его».<sup>62</sup>

Однако есть немало поводов, чтобы отказать заявителю в предоставлении гражданства, они перечислены в ст. 16 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», так, заявление о приеме в гражданство может быть отклонено, если лицо:

- выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации;

- в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации или о восстановлении в граждан-

---

<sup>61</sup> Всеобщая декларация прав человека (Принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 1998. 10 декабря.

<sup>62</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

стве Российской Федерации выдворялось за пределы Российской Федерации в соответствии с федеральным законом;

- использовало подложные документы или сообщило ложные сведения;
- состоит на военной службе, на службе в органах безопасности или правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

- имеет не снятую или не погашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории РФ или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;

- преследуется в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);

- осуждено или отбывает наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока отбывания наказания);

- не имеет законного источника средств к существованию на день обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ или в течение пяти лет непрерывного проживания на территории Российской Федерации, если иной срок проживания на территории РФ, являющийся условием для обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации не установлен законом РФ 2002 г. «О гражданстве».

В-третьих, недопустимость выдачи гражданина Российской Федерации иностранному государству. Под выдачей (экстрадицией) понимается передача лица государством, на территории которого он находится, другому государству в целях привлечения его там к уголовной ответственности или для приведения в исполнение вынесенного там приговора. Вопрос о выдаче российского гражданина возникает обычно в случаях, когда такой гражданин, совершив преступление за границей, возвращается на родину. Причем, ранее действовавшая

Конституция РСФСР 1978 г.<sup>63</sup> тоже запрещала выдачу российских граждан, однако допускала исключения, если они установлены законом или международным договором, но в действующей Конституции РФ 1993 г. никаких исключений не предусматривается: российские граждане никогда не должны выдаваться другому государству.

Этот принцип сформулирован в ст. 61 Конституции РФ. В п. 3 ст. 1 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» он был сформулирован иначе, чем в Конституции: гражданин Российской Федерации не может быть выдан другому государству иначе как на основании закона или международного договора. Данное положение вытекает из общеправового принципа ответственности гражданина перед своим государством. В силу этого гражданин Российской Федерации, совершив правонарушение за границей, подлежит ответственности по законам Российской Федерации.

В-четвертых, недопустимость высылки гражданина России за ее пределы в соответствии со ст. 61 Конституции РФ. Предшествующее законодательство ранее не устанавливало возможности высылки, хотя в истории нашего государства такие случаи были. Данный принцип глубоко гуманен и означает, что ни при каких условиях человек не может быть лишен родины. Демократический принцип, провозглашенный ст. 61 Конституции РФ, является и своеобразной гарантией свободного использования российским гражданином его прав и свобод – «гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству».<sup>64</sup>

Заметим, что высылка российских граждан за пределы России как мера уголовного наказания не предусмотрена действующим Уголовным кодексом.

Правило, прямо запрещающее высылку российских граждан за пределы России, полностью соответствует ст. 13 Всеобщей декларации прав человека, провозглашающей право каждого человека покинуть любую страну и возвра-

---

<sup>63</sup> Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) // Ведомостях Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

<sup>64</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

щаться в свою страну<sup>65</sup>.

В-пятых, равенство гражданства. Этот принцип также закреплен в ст. 6 Конституции РФ и включен в содержание основ конституционного строя. Он означает равенство всех граждан в правах, свободах и обязанностях независимо от оснований приобретения гражданства.

В-шестых, единство гражданства. Этот принцип был обусловлен федеративным характером национально-государственного устройства России, в котором наряду с общефедеральным гражданством существовало гражданство республик как субъектов Федерации. При этом, каждый гражданин республики в составе Российской Федерации одновременно являлся гражданином России.

Следует обратить внимание на то, что ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» г. в соответствии с Конституцией РФ исключил принцип гражданства Федерации и республик в ее составе. Оно провозглашается единым и равным независимо от оснований приобретения, что является основополагающим для статуса гражданина в нашем многонациональном государстве.

В ст.6 Конституции РФ регулируются лишь отношения общефедерального гражданства, гражданства Российской Федерации, в ч. 1 и ч. 2 ст. 62 – отношения, связанные с возможностью гражданина Российской Федерации иметь двойное гражданство, и, наконец, согласно п. «в» ст. 71 в ведении Российской Федерации находится гражданство в Российской Федерации. Таким образом, федеральная Конституция непосредственно не говорит о гражданстве республик и других субъектов, входящих в состав Российской Федерации, нет упоминания о нём и в ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Положения ч. 1 ст. 6 Конституции РФ, предусматривающей, что приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации допустимы лишь в соответствии с федеральным законом, усиливаются конституционным установлением о том, что вопросы гражданства в Российской Федерации нахо-

---

<sup>65</sup> Всеобщая декларация прав человека (Принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 1998. 10 декабря.

дятся в ведении Российской Федерации, а не в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов и свидетельствуют о непризнании Конституцией РФ гражданства у республик и у других субъектов Российской Федерации. Конституция РФ говорит о едином и равном гражданстве Российской Федерации независимо от оснований его приобретения.

Кутафин О.Е., Авакьян С.А., Миронов О.О. и другие авторы полагают, что Конституция РФ устанавливает только одно, единое гражданство – гражданство Российской Федерации<sup>66</sup>. В то же время, Эбзеев Б.С., Каграманов С.В., Головистикова А.Н. считают, что формула «гражданство в Российской Федерации» (а именно предлог «в») не исключает наличия собственного гражданства у республик, входящих в состав Российской Федерации». <sup>67</sup> Поэтому считаем, вполне логичным, что ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» не упоминает гражданство республик в составе российского гражданства.

В-седьмых, допущение двойного гражданства. Ранее действовавшее законодательство СССР и РСФСР запрещали возможность двойного гражданства. Статья 62 Конституции РФ 1993 г. установила, что «гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации»<sup>68</sup>.

Закон о гражданстве закрепил, что Российский гражданин может одновременно иметь и гражданство иностранного государства, но допускается это только в одном из следующих случаев:

- если такую возможность предусматривает федеральный закон;
- если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Упоминание в Конституции федерального закона означало, что решение вопросов двойного гражданства в других законодательных актах недопустимо.

---

<sup>66</sup> Кутафин О.Е. Российское гражданство. М., 2003. С. 183; Авакьян С.А. Конституционное право России. М., 2015. С. 520 - 524; Миронов О.О. Гражданин Отечества. М., 2006. С. 86.

<sup>67</sup> Головистикова А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации». М., 2005. С. 41.

<sup>68</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

Российскому гражданину по его ходатайству можно было иметь одновременно гражданство другого государства, с которым заключен соответствующий международный договор. Закон о гражданстве других возможностей признания двойного гражданства не допускал.

Признание в соответствии с Конституцией двойного гражданства российских граждан лишь в указанных, строго ограниченных случаях означало, что общий принцип, по которому за лицом, состоящим в гражданстве, не признается принадлежность к гражданству другого государства, продолжал действовать.

Факт двойного гражданства «не умаляет прав и свобод российского гражданина и не освобождает его от обязанностей, вытекающих из российского законодательства»<sup>69</sup>. Однако допускается, что федеральным законом или международным договором Российской Федерации может быть предусмотрено то или иное ограничение в правах или освобождение от обязанностей, вытекающих из факта двойного гражданства.

Все это соответствовало международной практике, и согласно Конвенции о некоторых вопросах, относящихся к коллизии законов о гражданстве 1930 г., лицо, обладающее двумя гражданствами, может рассматриваться каждым из государств, гражданином которого оно является, как его гражданин.

В связи с вхождением Крыма в состав Российской Федерации его жители не должны уведомлять о наличии украинского гражданства. Они признаются гражданами России и имеют возможность сохранить имеющееся у них иное гражданство или остаться лицом без гражданства. Жители Крыма и Севастополя, признанные гражданами России, рассматриваются Российской Федерацией только как граждане РФ, за исключением случаев, предусмотренных межгосударственным договором или законом. При этом наличие российского паспорта не аннулирует украинского гражданства.

Нельзя не согласиться с мнением И.Л. Ландау, который поддерживает позицию С.А. Авакьяна, утверждающего, что двойное гражданство имеет больше

---

<sup>69</sup> Зими́на-Ленко́рню И.Р. Закон о двойном гражданстве // Миграционное право. 2015. № 2. С. 36.

минусов, чем плюсов, поскольку создает массу неразрешимых проблем для лиц, обладающих таким статусом<sup>70</sup>.

Действующий закон формально не ограничивает количество гражданств. То есть закреплено не двойное, а множественное гражданство – наличие у гражданина Российской Федерации гражданства одного или нескольких иностранных государств. В законодательстве большинства государств этот принцип не признается. Что и понятно, поскольку гражданство – это связь не только правовая, но и политическая, и обладание им дает человеку возможность реализовать все закрепленные законом политические права. Двойное гражданство порождает ряд практических проблем, ставит под сомнение прочность и неоспоримость связи, существующей между человеком и государством, а также множество других проблем правового, морального и экономического характера.

Вместе с тем в ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» поясняется, что российский гражданин, имеющий и иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин России. Кроме того, в ч. 1 и 2 ст. 62 Конституции РФ закреплена возможность двойного гражданства для гражданина России: гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. 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. Хотя следует обратить внимание, ст. 6 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» претерпела значительные изменения. Российские граждане (за исключением граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации) обязаны сообщать о наличии у них иностранного гражданства либо

---

<sup>70</sup> Ландау И.Л. О некоторых новеллах законодательства, регулирующего институт гражданства в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета имени И. Канта. 2014. № 9. С. 36.

вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, в течение 30 дней (первоначально – 60 дней) со дня приобретения данным гражданином иного гражданства или получения им документа на право постоянного проживания в иностранном государстве.

В российском законодательстве отсутствует понятие «гражданин РФ, постоянно проживающий за пределами РФ». Считаем, что им является гражданин РФ, который;

- во-первых, снят с регистрационного учета на территории РФ, то есть не имеет на территории РФ регистрации по месту жительства;

- во-вторых, имеет регистрацию по месту постоянного проживания в иностранном государстве (по правилам и в соответствии с законодательством иностранного государства).

Законодатель планомерно вводит ограничения для лиц, обладающих, помимо российского, и иным гражданством. Например, статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации, Президента РФ и др. не предполагает у этих лиц наличия не только иностранного гражданства, но и любого иного документа, позволяющего проживать на законных основаниях за рубежом<sup>71</sup>. Граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства (если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации), не вправе находиться на государственной гражданской службе, они лишены пассивного избирательного права (не имеют права быть избранными).

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 в исключительных случаях, когда это

---

<sup>71</sup> Федеральный закон от 25.07.2006 № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ст. 3427.



предусмотрено международным договором Российской Федерации могут избираться в органы местного самоуправления.

Получается нелогично, с одной стороны Российская Федерация, подписывая договор о двойном гражданстве, признает право за гражданами РФ иметь двойное гражданство, но в то же время, ограничивает их пассивное избирательное право, право на равный доступ к государственной службе. Это нарушает ч. 2 ст. 6 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», в которой провозглашено, что каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ.

Статья 19.8.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>72</sup> предусматривает ответственность гражданина РФ за несвоевременное предоставление сведений или недостоверных сведений о наличии гражданства (подданства) иностранного государства, за что может быть наложен штраф в размере от 500 до 1000 рублей. За неисполнение обязанности подачи уведомления о наличии у гражданина РФ гражданства (подданства) иностранного государства предусмотрена уголовная ответственность. Статья 330.2 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>73</sup> предусматривает наказание – штраф в размере до 200 тысяч рублей или в размере заработной платы либо иного дохода осужденного за период до одного года или обязательные работы на срок до 400 часов. Внесение столь серьезных изменений связано с обеспечением безопасности Российской Федерации.

При этом, никаких серьезных аргументов в пользу того, что именно от граждан России, имеющих второе гражданство (подданство), исходит угроза порядку управления, а тем более безопасности России, не представлено.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации законодатель обязан устанавливать меры уголовной ответственности, адекват-

---

<sup>72</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

<sup>73</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

ные общественной опасности преступления<sup>74</sup>.

Уголовная ответственность за деяния, не обладающие общественной опасностью, представляет собой нарушение указанной позиции высшего судебного органа и не конституционность ограничения права на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ).

С учетом сказанного, считаем необоснованно завышенными меры уголовно – правовой ответственности, т.к. общественная опасность такого преступления, как неуведомление гражданином государственного органа о наличии иного гражданства или документа на право постоянного проживания в иностранном государстве не соответствует совершенному действию или бездействию. За данное правонарушение вполне достаточно административного наказания.

Статьей 8 ранее действующего Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» закреплялся принцип почетного гражданства, то есть «лицу, не являющемуся гражданином Российской Федерации, имеющему выдающиеся заслуги перед Российской Федерацией или мировым сообществом, может быть с его согласия предоставлено почетное гражданство Российской Федерации»<sup>75</sup>. За заслуги в области науки и техники, охраны здоровья населения, в области экономики, финансовой деятельности, искусства, в области культуры и других почетное гражданство Российской Федерации предоставлялось Президентом и почетные граждане могли пользоваться правами граждан Российской Федерации. Этот принцип сохранился и в п. 3 ст. 13 ныне действующего ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

В-восьмых, с охранение гражданства Российской Федерации лицами, проживающими за границей, п. 3 ст. 4 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» устанавливает, что проживание гражданина Российской Федерации за пределами государства не прекращает его гражданства.

---

<sup>74</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2008 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламазян» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 4.

<sup>75</sup> Закон Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 6 февраля.

В-девятых, защита государством граждан Российской Федерации за границей. Данный принцип, был закреплен в ст. 61 Конституции РФ, детализируется в ст. 7 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» в соответствии с которой государственные органы Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица обязаны содействовать тому, чтобы гражданам РФ была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами Российской Федерации, международными обычаями, защищать их права и охраняемые законом интересы, а при необходимости принимать меры для восстановления нарушенных прав граждан России. Это правило имеет особое значение в связи с остро стоящей проблемой правового положения российских граждан, проживающих за границей, в том числе в бывших республиках СССР. Государственные органы, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, их должностные лица были обязаны:

- 1) содействовать тому, чтобы российским гражданам была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами Российской Федерации, международными обычаями;
- 2) защищать их права и охраняемые законом интересы;
- 3) при необходимости принимать меры для восстановления нарушенных прав российских граждан.

Если меры, принятые дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями, не приводят к положительным результатам, для защиты интересов своих граждан Российской Федерацией могут быть предприняты и иные вытекающие из международного права шаги.

В-десятых, сохранение гражданства при заключении и расторжении брака. Статья 8 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» предусматривает, что заключение или расторжение брака гражданином Российской Федерации с лицом, не принадлежащим к гражданству Российской Федерации, не влечет за

собой изменения гражданства. Изменение гражданства одним из супругов не влечет за собой изменения гражданства другого супруга. Расторжение брака не влечет за собой изменения гражданства родившихся в этом браке или усыновленных детей. Эти положения полностью соответствовали Конвенции о гражданстве замужней женщины<sup>76</sup>, принятой ООН в 1957 г., что отражает юридическое равноправие женщин в Российской Федерации.

В-одиннадцатых, сокращение безгражданства. На территории Российской Федерации проживает категория лиц, именуемых лицами без гражданства. Основываясь на гуманизме и общей направленности международно-правовых актов в этой области, в частности Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г.<sup>77</sup>, Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства и не препятствует приобретению ими иного гражданства.

Таким образом, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. сохранил устоявшиеся принципы, утвержденные Законом РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., но вместе с тем установил и закрепил новые нормы института гражданства. Так, законодатель исключил из Закона преамбулу, но при этом сохранил общее количество глав (девять), число статей сократилось с 51 до 45, в отдельную главу выделены вопросы отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации, а глава об исполнении решений по делам о гражданстве была преобразована в статью нового закона<sup>78</sup>.

Тем самым, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. явился правопреемником прежнего Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., а соответственно, в нем сохранены те же принципы, регулирующие вопросы российского гражданства. Нововведением явилось

---

<sup>76</sup> Конвенция о гражданстве замужней женщины (Заключена в г. Нью – Йорке 29.01.1957) // Ведомости ВС СССР. 1958. № 28. Ст. 373.

<sup>77</sup> Конвенция о сокращении безгражданства (Заключена в г. Нью-Йорке 30.08.1961) // Сборник документов. М.: БЕК, 1996. С. 126.

<sup>78</sup> Блинов А.Б., Чаплин Н.Ю. Гражданство России: проблемы и перспективы. // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 72.

лишь то, что все принципы были объединены в одну статью и стали представлять собой единое целое, на котором основано все законодательство о гражданстве.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. в соответствии с Конституцией РФ исключил принцип гражданства Федерации и республик в ее составе. Оно провозглашается единым и равным независимо от оснований приобретения, что является основополагающим для статуса гражданина в нашем многонациональном государстве. Исключен принцип почетного гражданства, распространявшийся на лиц, не являвшихся гражданами Российской Федерации, имевших выдающиеся заслуги перед Россией или мировым сообществом. Теперь для указанной категории лиц предусмотрен прием в российское гражданство без соблюдения обычных условий.

Обладание гражданством – это не только наличие двусторонних обязанностей, но и распространение на лицо всех прав и свобод, признаваемых законом, защиты лица государством не только внутри страны, но и за ее пределами. Помимо этого, оно дает возможность гражданину активно участвовать в политической жизни страны, так как именно институт гражданства наделяет его избирательными и другими политическими правами. Исходя из этого, можно сказать, что не важно, проживает ли человек в стране или за границей, главным связующим звеном является юридически установленный факт наличия правовой связи с государством.

Анализируя законодательство о гражданстве, можно выделить три основных группы принципов:

1) принципы по поводу гражданства (право каждого человека на гражданство, признание гражданства, поощрение приобретения гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории России);

2) принципы, непосредственно связанные с содержанием гражданства (единое и равное гражданство, невозможность лишения гражданства или права изменить его, недопустимость высылки за пределы Российской Федерации или выдачи российского гражданина иностранному государству, сохранение граж-

данства Российской Федерации лицами, проживающими за ее пределами, предоставление защиты и покровительства государства гражданам, находящимся за пределами страны, сохранение гражданства при заключении или расторжении брака, запрет обратной силы закона);

3) принципы решения вопросов гражданства Российской Федерации (уважение прав и свобод человека и гражданина, законность, объективность, гласность, оперативность, справедливость и единообразие).

Подводя итог, необходимо отметить, что понимание такого явления, как гражданство, порой затруднительно, так как представляется весьма простым, но это не так. Оно довольно многогранно, а соответственно, и сложно. Как правило, гражданство определяется в виде связи лица с государством, но очевидно, что в то же время оно олицетворяет определенное состояние общества, а соответственно, принципы гражданства регулируют и общественные отношения. Принципы отражают объективно сложившиеся закономерности развития общества, вытекают из содержания политики государства и несут в себе обобщенную характеристику отрасли права.

Прежде всего, в тексте ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» следовало бы указать, что гражданство есть правовая связь человека с государством, не только устойчивая, но и основная и политическая. Это позволило бы выделить отношения гражданства из всей остальной массы правовых связей человека с государством. Важно также указать в нормативном определении российского гражданства основной и самый существенный признак гражданства, отличающий эту правовую связь от всех других правовых связей, которые возникают между физическим лицом и государством, а именно то, что гражданство влечет за собой признание наличия у гражданина всех основных, т.е. закрепленных в Конституции, прав, свобод и обязанностей. Это, на наш взгляд, значительно повысило бы практическую ценность законодательно-го определения и закрепления дефиниции российского гражданства.

С учетом сказанного считаем, что гражданство Российской Федерации можно было бы определить как основное пожизненное законодательно-

и публично-властное отношение между человеком и Российским государством, являющееся основанием возникновения всех конституционных прав, свобод и обязанностей индивида.

## **2.2 Основания приобретения и прекращение гражданства: исторические изменения**

Ранее действовавший Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» в ст. 12 закреплял семь оснований приобретения гражданства РФ:

- 1) в результате его признания;
- 2) по рождению;
- 3) в порядке регистрации;
- 4) в результате приема в гражданство;
- 5) в результате восстановления в гражданстве РФ;
- 6) путем выбора гражданства (оптации) при изменении государственной принадлежности территории и по другим основаниям, предусмотренным международными договорами РФ;
- 7) по иным основаниям, предусмотренным Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации».

Остановимся на краткой характеристике каждого из них.

Признание гражданства рассматривалось не как способ его приобретения, а как определенное условие, которое надо выполнять, чтобы считаться гражданином РФ. Согласно ст. 13 ими признавались все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории РФ на день вступления в силу Закона о гражданстве, если в течение одного года после этого дня они не заявят о нежелании состоять в гражданстве РФ. Также закон предусматривал, что «лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. (в день образования Союза ССР) и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоявшими в гражданстве РФ по рождению, если родились на территории РФ или если хотя

бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории РФ».<sup>79</sup>

Второе основание приобретения гражданства по рождению закреплялось ст. 14 Закона ребенок, родители которого на момент его рождения состоят в гражданстве РФ, являлся гражданином РФ независимо от места рождения. В международном праве и конституционном праве это именуется «принципом кров» – в отличие от «принципа почвы», по которому ребенок может считаться гражданином той страны, на территории которой он родился, независимо от того, что оба его родителя являются гражданами другого государства.

В случае разного гражданства родителей, когда один из них на момент рождения ребенка состоит в гражданстве РФ, вопрос о гражданстве ребенка решался так: если другой родитель – лицо без гражданства, ребенок является гражданином РФ независимо от места рождения; здесь российское гражданство, исходя из интересов ребенка, получает перевес; если другой родитель имеет иностранное гражданство, вопрос о гражданстве ребенка независимо от места его рождения определяется письменным соглашением родителей. При отсутствии такого соглашения ребенок приобретает гражданство РФ, если он родился на территории РФ либо если иначе он стал бы лицом без гражданства. Родители подают до исполнения ребенку 1 года в органы внутренних дел на территории РФ или в консульское учреждение РФ по месту жительства за границей копию свидетельства о рождении ребенка и письменное соглашение о выборе его гражданства.

Наряду с «принципом крови» при определении гражданства, в определенных ситуациях действовал «принцип почвы», когда рождение ребенка на территории РФ предопределяло его гражданство, в частности, при отсутствии соглашения родителей – российского гражданина и иностранца. Или если ребенок, родившийся на территории РФ у родителей, состоящих в гражданстве других государств, а они не предоставляли ему своего гражданства; ребенок,

---

<sup>79</sup> Закон Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 6 февраля.



родившийся на территории РФ от лиц без гражданства, являлся гражданином РФ; находящийся на территории РФ ребенок, оба родителя которого неизвестны, являлся гражданином РФ.

Третье основание приобретения гражданства РФ в порядке регистрации. Согласно ст. 18 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации», в порядке регистрации гражданство РФ приобретали:

1) лица, у которых супруг либо родственник по прямой восходящей линии являлся гражданином РФ;

2) лица, у которых на момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином РФ, но которые приобрели иное гражданство по рождению, в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста;

3) дети бывших граждан РФ, родившиеся после прекращения у родителей гражданства РФ, в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста;

4) граждане бывшего СССР, проживавшие на территории государств, входивших в состав бывшего СССР, а также прибывшие для проживания на территорию РФ после 6 февраля 1992 г., если они до 31 декабря 2000 г. (первоначально – в течение трех лет, в 1995 г. срок был продлен) со дня вступления в силу Закона о гражданстве заявят о своем желании приобрести гражданство РФ;

5) лица без гражданства, на день вступления в силу Закона постоянно проживавшие на территории РФ или других республик, непосредственно входивших в состав бывшего СССР по состоянию на 1 сентября 1991 года, если в течение одного года после вступления в силу Закона заявили о своем желании приобрести гражданство РФ;

6) иностранные граждане и лица без гражданства независимо от их места жительства, если они сами или хотя бы один из их родственников по прямой восходящей линии состояли в российском гражданстве (подданстве) по рождению и если они в течение одного года после вступления в силу Закона заявили о своем желании приобрести гражданство РФ.

Регистрация – это своего рода облегченный порядок приобретения российского гражданства, основанный на связях с РФ родственников либо самого ходатайствующего. Можно было жениться на россиянке или выйти замуж за россиянина и на этом основании приобрести гражданство РФ в порядке регистрации.

До 2000 г. включительно в соответствии с п. «г» ст. 18 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» приобрести гражданство РФ в порядке регистрации было возможно любому гражданину бывшего СССР, проживавшему на территории государств СНГ и Балтии. Для этого достаточно было обратиться в российское консульство в соответствующей республике. Данная норма вызывала определенное недопонимание. Лица полагали, что если человек родился на территории РФ, проживал постоянно на территории РСФСР в период существования СССР, если его родители были гражданами РФ, то он вправе получить гражданство РФ не путем регистрации, а в порядке его признания. В связи с этим Конституционный Суд отметил, что гражданин, имеющий гражданство РФ по рождению в прошлом, сохраняет его и после распада СССР, вплоть до того момента, пока оно не будет прекращено на основании его собственного волеизъявления<sup>80</sup>. Проживание за границей не прекращает гражданства. После возвращения в РФ для такого гражданина, по решению Конституционного Суда, достаточно так называемой уведомительной регистрации. Последняя имела исключительно учетный характер. Конституционный Суд записал в своем постановлении, что регистрация как способ приобретения гражданства РФ не распространяется на тех лиц, которые:

- 1) родились на территории РФ; являлись гражданами бывшего СССР;
- 2) не изъявили своего свободного желания прекратить принадлежность к гражданству РФ;
- 3) выехали ранее на постоянное жительство за пределы РФ, но в пределах бывшего СССР;

---

<sup>80</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 16.05.1996 № 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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.

4) не являются гражданами других государств (входивших в состав бывшего СССР);

5) впоследствии вернулись на постоянное жительство в РФ.

К сожалению, это решение Конституционного Суда распространялось только на тех, кто возвратился в Российскую Федерацию.

Четвертое основание приема в гражданство РФ по ходатайству регулировалось ст. 19 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации»: дееспособное лицо, достигшее 18-летнего возраста и не состоящее в гражданстве РФ, могло ходатайствовать о приеме в гражданство РФ независимо от происхождения, социального положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений.

Обстоятельствами, облегчающими прием в гражданство РФ, согласно ч. 3 ст. 19 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» были:

1) состояние в гражданстве бывшего СССР в прошлом;

2) усыновление ребенка, являющегося гражданином РФ;

3) наличие высоких достижений в области науки, техники и культуры, а также обладание профессией или квалификацией, представляющими интерес для РФ;

4) наличие заслуг перед народами, объединенными в РФ, в возрождении РФ, в осуществлении общечеловеческих идеалов и ценностей;

5) получение убежища на территории РФ;

6) состояние в прошлом лица или хотя бы одного из его родственников по прямой восходящей линии в российском гражданстве (подданстве) по рождению.

Отклонялись ходатайства о приеме в гражданство РФ лиц, которые: выступали за насильственное изменение конституционного строя РФ; состояли в партиях и других организациях, деятельность которых несовместима с конституционными принципами РФ; осуждены и отбывали наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые по законам РФ. Перечисленные ограничения распространялись также на лиц, которые приобретали граждан-

ство РФ в порядке регистрации (ст. 18 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации») или восстановления в российском гражданстве по их ходатайству (ч.3 ст.20 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации») <sup>81</sup>.

Пятое основание – восстановление в гражданстве РФ существовало для тех, кто ранее состоял в российском гражданстве. С точки зрения юридической процедуры восстановление производилось посредством регистрации.

В гражданстве РФ согласно ч. 1 ст. 20 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста восстанавливались лица, которые перестали быть гражданами РФ в связи с усыновлением, установлением опеки или попечительства, в связи с изменением гражданства родителей. Особенно важно, что в соответствии с ч. 2 ст. 20 бывшие граждане РФ, лишённые гражданства или утратившие его без их свободного волеизъявления, считались восстановленными в гражданстве РФ <sup>82</sup>. Это гуманное решение касалось тех лиц, которые ранее в качестве диссидентов на основе указов Президиума Верховного Совета СССР лишались гражданства и выдворялись из СССР. Вместе с тем нельзя не обратить внимания на то, что в первоначальной редакции ч. 2 говорилось, что указанные лица считаются восстановленными в гражданстве РФ, «если они не заявили о своем отказе от гражданства РФ». Последние слова при изменении Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» 17 июня 1993 г. были исключены. И получалось, что мнение самих этих граждан больше не учитывалось. А за эти годы они получили гражданство других государств. И вряд ли этично было объявлять их российскими гражданами, даже не спросив, хотят ли они этого.

Шестое основание – оптация. Согласно ст. 21 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации», при изменении границы в порядке, определенном законодательством РФ, лица, проживавшие на территории, изменившей

---

<sup>81</sup> Закон Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 6 февраля.

<sup>82</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

государственную принадлежность, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и в сроки, определяемые международным договором РФ.

Основопологающим является приобретение гражданства по рождению. Законом последовательно реализуется «принцип крови», согласно которому ребенок независимо от места рождения считается российским гражданином, если его родители являются гражданами России. В случае разного гражданства родителей вопрос решается так:

1) если другой родитель – лицо без гражданства (признан безвестно отсутствующим), ребенок является российским гражданином независимо от места рождения;

2) если другой родитель имеет иностранное гражданство, ребенок будет считаться российским гражданином при условии, что место рождения – Российская Федерация, или при ином решении этого вопроса он станет лицом без гражданства.

Сократился перечень оснований приема в гражданство: исчерпало себя его признание, вместо приобретения гражданства в порядке регистрации закреплен прием в общем и упрощенном порядке.

Лицо, претендующее на российское гражданство, должно законно находиться на территории государства, т. е. получить вид на жительство. Вид на жительство – это документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в России, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Срок проживания на территории России считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы нашего государства не более чем на три месяца в течение одного года.

Без учета утвержденной Правительством РФ квоты разрешение на временное проживание может быть выдано только отдельным категориям иностранных граждан. В их число входят те, кто родился на территории РСФСР и состоял в гражданстве СССР или родился в России; а также признанные нетрудоспособными и имеющие дееспособных сына или дочь – граждан Рос-

сии; состоящие в браке с гражданином России, имеющие место жительства в России; осуществляющие инвестиции в России в размере, установленном Правительством РФ. Для получения разрешения на временное проживание лицу следует обратиться в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, или в дипломатическое представительство (консульское учреждение) Российской Федерации. Решение соответствующим органом принимается в срок до 1 года.

Отказ иностранному гражданину в выдаче разрешения на временное проживание либо аннулирование разрешения возможны в случае, если лицо:

1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя России, иными действиями создает угрозу безопасности российскому государству или его гражданам;

2) своими действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;

3) ранее подвергалось административному выдворению за пределы России либо депортации;

4) представило поддельные или подложные документы либо сообщило о себе заведомо ложные сведения;

5) осуждено либо имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления;

6) привлекалось к административной ответственности за нарушение режима пребывания (проживания) иностранных граждан в России;

7) не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в России в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства;

8) по истечении трех лет со дня въезда не имеет в России жилого помещения на основаниях, предусмотренных российским законодательством;

9) находится за пределами России более шести месяцев;

10) заключило брак с российским гражданином, послуживший основанием для получения разрешения на временное проживание, и этот брак признан судом недействительным;

11) является больным наркоманией либо страдает одним из инфекционных заболеваний, представляющем опасность для окружающих<sup>83</sup>.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину или лицу без гражданства по его заявлению может быть выдан вид на жительство, дающий право на постоянное проживание в Российской Федерации. До получения вида на жительство лицо обязано прожить в России не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Вид на жительство выдается на пять лет. Основания к отказу в выдаче либо аннулирования вида на жительство те же, что и в случае отказа в выдаче разрешения на временное проживание.

Требование срока проживания может быть сокращено в отношении отдельных категорий лиц. К ним относятся те, кто состояли в прошлом в гражданстве СССР; находятся в браке с российским гражданином не менее трех лет; имеют несовершеннолетнего ребенка – российского гражданина; обладают высокими достижениями в области науки, техники и культуры, а также профессией или квалификацией, представляющей интерес для российского государства; признаны беженцами либо получили политическое убежище на территории Российской Федерации.

В основе упрощенного порядка приобретения российского гражданства лежит социальная связь заинтересованного лица (либо его родственников) с Россией. Так, без соблюдения условий проживания и отказа от прежнего гражданства иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие восемнадцатилетнего возраста и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлением о приеме в российское гражданство, если они родились на территории РСФСР и состояли в прошлом в гражданстве СССР либо имеют хотя бы одного

---

<sup>83</sup> Закон Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 6 февраля.

из родителей, состоящего в российском гражданстве. Дети российских граждан также принимаются в российское гражданство без соблюдения вышеуказанных условий.

Таким образом, Законом РФ «О гражданстве Российской Федерации» предоставлялась и предоставляется максимальная возможность для сохранения юридической связи с родиной большинству соотечественников, и создавались и продолжают создаваться для этого наиболее благоприятные условия.

С июля 2014 г., иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство в упрощенном порядке не только на основании того, что:

- 1) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;
- 2) состоят в браке с гражданином РФ не менее трех лет;
- 3) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами РФ;

- 4) имеют ребенка, являющегося гражданином РФ, - в случае, если другой родитель этого ребенка, являющийся гражданином РФ, умер, либо по вступившему в законную силу решению суда признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, либо лишен родительских прав или ограничен в родительских правах;

- 5) имеют сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет, являющихся гражданами РФ и вступившим в законную силу решением суда признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности, - в случае, если другой родитель указанных граждан РФ, являющийся гражданином РФ, умер либо вступившим в законную силу решением суда признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах.

Но и по новым основаниям, если:

- 6) получили после 01.07.2002 года профессиональное образование по основным профессиональным образовательным программам, имеющим



государственную аккредитацию, в образовательных или научных организациях РФ на ее территории и осуществляют трудовую деятельность в РФ в совокупности не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство;

7) являются индивидуальными предпринимателями и осуществляют предпринимательскую деятельность в РФ не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ, и в этот период их ежегодная выручка от реализации товаров (работ, услуг) в результате осуществления предпринимательской деятельности в установленных Правительством Российской Федерации видах экономической деятельности составляла не менее 10 миллионов рублей;

8) являются инвесторами, чья доля вклада в уставном (складочном) капитале российского юридического лица, осуществляющего деятельность на территории России в тех же видах экономической деятельности, составляет не менее 10 процентов. При этом размер уставного (складочного) капитала только юридического лица и размер его чистых активов должны составлять не менее 100 миллионов рублей каждый либо сумма уплаченных таким юридическим лицом налогов в бюджетную систему РФ и обязательных страховых платежей должна составлять не менее шести миллионов рублей в год на протяжении не менее трех лет со дня осуществления инвестиций;

9) осуществляют не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство РФ трудовую деятельность в РФ по профессии (специальности, должности), включенной в перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан - квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство РФ в упрощенном порядке, утвержденный федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы.

Помимо того что граждане, желающие в упрощенном порядке получить гражданство, должны постоянно и на законном основании проживать на территории Российской Федерации, они должны быть признаны носителями русского языка.

После получения решения о признании иностранного гражданина носителем русского языка иностранные граждане и лица без гражданства вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке при условии, если они:

- 1) обязуются соблюдать Конституцию Российской Федерации и российское законодательство;
- 2) имеют законный источник средств к существованию;
- 3) отказались 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 независящих от лица причин.

И ученые, и практики неоднократно высказывались за либерализацию доступа к российскому гражданству соотечественников. Однако только события на Украине подвигли наших законодателей на внесение изменений в закон. Так, в с. 33.1 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» определено, в каких случаях лицо может быть признано носителем русского языка:

- во-первых, это успешное прохождение собеседования;
- во-вторых, владение русским языком и его повседневное использование в семейно-бытовой и культурной сферах;
- в-третьих, данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах государственной границы<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

На наш взгляд, такая формулировка статьи не совсем корректна. Представляется, что «носитель русского языка» – это все-таки категория, определяемая соответствующим уровнем владения языком, и она никак не может быть связана с местом проживания самого носителя языка либо его родственников. Данную норму следовало бы сформулировать таким образом, чтобы место проживания лица (либо его родственников) было бы дополнительным условием для получения гражданства в упрощенном порядке для лиц, являющихся носителями русского языка.

Кроме того, не совсем понятно, как лица будут доказывать факт проживания своих родственников на территории, относившейся к Российской империи или СССР. Для многих это станет неразрешимой проблемой, поскольку во время Второй мировой войны на оккупированных территориях многие архивы были уничтожены или утрачены.

Необходимо отметить, что с точки зрения соблюдения правил юридической техники было бы логичнее дать определение носителя русского языка в глоссарии Закона о гражданстве.

Последнее основание приобретения гражданства, закрепленное законом, – это выбор гражданства при изменении государственной принадлежности территории. При изменении Государственной границы Российской Федерации закон предусматривает оптацию. В этом случае лица, проживающие на территории, изменившей государственную принадлежность, имеют право на выбор гражданства в порядке и сроки, определяемые международным договором. Таким образом, оптация регулируется как внутренним законодательством России, так и международными договорами и соглашениями. Возможность выбора гражданства вытекает из международно-правовой договоренности государств.

В соответствии со ст. 22 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» гражданство РФ прекращалось: вследствие выхода из гражданства; по причине отмены решения о приеме в гражданство; путем выбора гражданства (оптации) при изменении государственной принадлежности территории и по

другим основаниям, предусмотренным международными договорами РФ. Причем, прекращение гражданства РФ влекло прекращение гражданства республик в составе РФ<sup>85</sup>.

Рассмотрим отдельные способы прекращения российского гражданства по закону 1991 г.

Закон связывал выход из гражданства РФ исключительно с личным обращением человека. Однако одного желания было недостаточно. ходатайство о выходе из гражданства РФ могло быть отклонено, если гражданин имел либо имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами РФ, либо неисполненные обязанности перед государством, вытекающие из оснований, определяемых законом РФ. Выход из гражданства РФ не допускался: после получения повестки о призыве на срочную военную или альтернативную службу и до ее окончания; если гражданин, ходатайствующий о выходе из гражданства РФ, привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.

Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» предусматривал и такой способ прекращения гражданства, как отмена решения о приеме в гражданство. Согласно ст. 24 решение о приеме в гражданство РФ отменялось в отношении лица, которое приобрело гражданство РФ на основании заведомо ложных сведений и фальшивых документов. Факт представления заведомо ложных сведений и фальшивых документов устанавливался в судебном порядке. Отмена решения о приеме в гражданство не освобождало данное лицо от установленной законом ответственности. Однако Закон определял, что отмена решения о приеме в гражданство РФ не распространяется на супруга и детей «обманщика», приобретших гражданство РФ вместе с ним, если не будет доказана их осведомленность о том, что гражданство РФ было приобретено неза-

---

<sup>85</sup> Закон Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 6 февраля.

конным путем. Отмена решения о приеме в гражданство РФ возможна в течение пяти лет после его принятия.

Основанием прекращения российского гражданства могли быть территориальные изменения. Если часть территории РФ отходит другому государству, проживающим на ней лицам разрешалось в течение установленного срока определиться – остаются ли они в гражданстве РФ или приобретают новое. Таким образом, они имели право на выбор гражданства (оптацию). Обычно в таких случаях лицам надо было заявить, что они сохраняют российское гражданство, иначе не сделавшие этого лица в общем порядке переходили в гражданство другого государства.

При вступлении в брак с иностранцами сохранялось гражданство РФ. Разумеется, если бы супруги того пожелали, им бы было разрешено соответственно приобретение российского гражданства или выход из него. Международная Конвенция о гражданстве замужней женщины призывает государства давать женщине возможность в облегченном порядке приобрести гражданство государства своего супруга. Российский Закон шел дальше: гражданство РФ любой из супругов мог приобрести в облегченном порядке, если второй супруг – гражданин РФ; соответственно и выход из гражданства происходил в порядке регистрации, если один из супругов – гражданин иностранного государства.

Гражданство детей в возрасте до 14 лет соответствовало гражданству родителей, без учета мнения детей. Гражданство детей в возрасте от 14 до 18 лет изменялось при наличии их согласия. Если оба родителя или единственный родитель приобретали гражданство РФ или у них прекращалось гражданство РФ, то соответственно изменялось и гражданство детей. В случае если один из родителей, не имеющих гражданства РФ, приобретал его, то ребенку предоставлялось гражданство РФ по ходатайству данного родителя и при наличии письменного согласия другого родителя. Если гражданство РФ у одного из родителей прекращалось, а другой оставался гражданином РФ, ребенок сохранял гражданство РФ. По ходатайству родителя, гражданство которого

прекращалось, и с письменного согласия родителя, остающегося гражданином РФ, гражданство РФ у ребенка прекращалось при условии, что ему будет предоставлено иное гражданство. Ребенок, являвшийся гражданином РФ, при усыновлении его лицами, не состоявшими в гражданстве РФ, сохранял гражданство РФ. Если усыновители или один из них имели иное гражданство, то по их ходатайству гражданство РФ у усыновленного ребенка прекращалось при условии, что ему будет предоставлено иное гражданство.

Следует отметить, что изменений в перечне возможных форм прекращения российского гражданства в ФЗ «О гражданстве РФ» 2002 г. не произошло, так же предусматриваются выход из гражданства РФ, формы его прекращения (которые прямо не названы), но предполагаются утрата и лишение гражданства, а также иные формы прекращения гражданства, которые возможны на основании международных договоров Российской Федерации (например, оптация)<sup>86</sup>.

Выход из гражданства (экспатриация) – это прекращение гражданства по волеизъявлению лица или его представителей (для несовершеннолетних). В Законах о гражданстве реализован разрешительный вид экспатриации, который заключается в прекращении гражданства на основе постановления компетентного государственного органа по просьбе заявителя.

Однако, ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» несколько изменил перечень обстоятельств, при наличии которых выход из гражданства РФ не допускается.

Во-первых, если заявитель имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом. При этом конкретного или примерного перечня обязанностей гражданина перед Российской Федерацией в ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» нет. Но, это вытекает из Положения «О порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ»<sup>87</sup> где установлено, что при выходе из гражданства РФ обязательно

---

<sup>86</sup> О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. 01.05.2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 12.

<sup>87</sup> Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» (ред. от 04.08.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4571.

представляется документ налогового органа Российской Федерации об отсутствии задолженности по уплате налогов, а обязательным пунктом заявления о выходе из гражданства РФ являются сведения об отношении к военной службе.

В Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» неисполнение обязанности по несению военной службы также рассматривалось как обстоятельство, исключающее выход из гражданства РФ, и было выделено отдельно. Правда, для этого была выбрана достаточно неудачная формулировка: «Выход из гражданства не допускается... после получения повестки о призыве на срочную военную или альтернативную службу и до ее окончания»<sup>88</sup>. Ошибочность ее заключалась в том, что получение повестки отнюдь не отражает обязанность лица по несению военной службы и, наоборот, неполучение лицом повестки не свидетельствует о том, что такая обязанность отсутствует. В действующем ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» факт наличия у лица неисполненной обязанности по несению военной службы определяется Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе»<sup>89</sup>.

Вторым основанием отказа в экспатриации ст. 20 Закона 2002 г. называет случай, когда лицо привлечено 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. Аналогичная норма предусматривалась и в прежнем Законе. Указанные условия в новом Законе были сохранены, и, как кажется, справедливо, несмотря на позицию, выраженную в Европейской конвенции о гражданстве от 7 ноября 1997 г., согласно которой уголовное судебное разбирательство не имеет никакого отношения к гражданству и, как правило, может вестись даже в случае если лицо отказывается от своего гражданства происхождения.

---

<sup>88</sup> Закон Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 6 февраля.

<sup>89</sup> Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

В выходе из гражданства РФ будет отказано, если лицо не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения. Ранее подобное требование не содержалось, но с учетом международных стандартов это условие экспатриации в настоящее время является обязательным. Европейская конвенция о гражданстве от 7 ноября 1997 г. строго установила, что каждое государство-участник разрешает отказ от его гражданства при условии, что соответствующие лица не становятся в результате этого лицами без гражданства.

Следует подчеркнуть, что во всех указанных выше случаях недопустимость выхода из гражданства РФ по Закону 2002 г. носит безусловный характер и не зависит от субъективного мнения должностных лиц органов, уполномоченных рассматривать вопросы гражданства. Это существенно отличает положения нового российского Закона от ранее действовавшего, в котором были предусмотрены и обстоятельства оценочного характера. В частности, ч. 2 ст. 23 Закона 1991 г. устанавливала, что ходатайство о выходе из гражданства Российской Федерации может быть отклонено, если гражданин проживает или намеревается поселиться в стране, не связанной с Российской Федерацией договорными обязательствами о правовой помощи, но имеет либо имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами Российской Федерации, либо неисполненные обязанности перед государством, вытекающие из оснований, определяемых законом Российской Федерации. То есть при наличии таких обстоятельств решение по заявлению лица о выходе из гражданства РФ зависело от их оценки компетентным органом. Положения же ст. 20 Закона

2002 г. облечены в категорическую императивную форму и предусматривают однозначное толкование.

Следует также обратить внимание, что в настоящее время намерение лица, которое имеет имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами – резидентами Российской Федерации, поселиться в стране, не связанной с Россией договорными обязательствами о правовой помощи, препятствием выхода из гражданства РФ вообще более не является. Ду-



мается, что исключение законодателем этого положения вполне оправданно. Здесь требования Европейской конвенции от 7 ноября 1997 г. о недопустимости лишения гражданина права отказаться от гражданства лишь на том основании, что против него в стране происхождения может быть возбуждено гражданское разбирательство, в отличие от аналогичных требований применительно к уголовному судопроизводству, следует признать разумными. Для эффективной защиты имущественных прав юридических и физических лиц гражданство или место проживания должника не имеет существенного значения. Более важным является место нахождения его имущества. К тому же в настоящее время признание и исполнение решений российских судов по гражданским делам часто имеет место даже в государствах, не имеющих с Российской Федерацией соглашений о правовой помощи.

Появился общий и упрощенный порядок выхода из гражданства РФ, который заменил прежний по ходатайству и в порядке регистрации. В общем порядке осуществляется выход из гражданства РФ лиц, проживающих на территории Российской Федерации, и несовершеннолетних при их усыновлении иностранными гражданами, а упрощенный порядок предусмотрен для лиц, проживающих на территории иностранного государства, а также относится к случаям выхода из гражданства РФ ребенка, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, а другой является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином.

Закон 1991 г. содержал практически аналогичные положения, за исключением того, что более либерально относился к случаям выхода из гражданства РФ лиц, проживающих на территории РФ, допуская выход из гражданства РФ в порядке регистрации для тех из них, у которых хотя бы один из родителей, супруг или ребенок имеет иное гражданство. Ограничение права на упрощенную экспатриацию для лиц, проживающих на территории Российской Федерации, и его распространение только на несовершеннолетних детей вполне разумно. Для совершеннолетнего гражданина РФ, проживающего на

территории России, более вероятно обнаружение затрудняющих выход из гражданства обстоятельств. Поэтому строгий общий порядок выхода из гражданства здесь необходим вне зависимости от того, имеет ли совершеннолетний заявитель родителя, ребенка или супруга – граждан иного государства.

Вместе с тем непредоставление в Законе 2002 г. права на упрощенный выход из гражданства для детей, оба родителя которых являются иностранными гражданами, нельзя назвать правильным. В таких случаях упрощенная экспатриации более целесообразна, даже чем в предусмотренном законе случае, когда один из родителей ребенка является иностранным гражданином, а другой – гражданином РФ.

Для этих целей ч. 3 ст. 19 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» будет более правильно изложить в следующей редакции:

«Выход из гражданства Российской Федерации ребенка, один из родителей которого является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя».

Закон 1991 г., ст. 6 Конституции РФ установили, что гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства. Из этого же исходит и Закон 2002 г.

Некоторые теоретики считают, что под понятие «лишение гражданства РФ» полностью подпадают предусмотренные в обоих законах случаи отмены решения о приеме в гражданство, мы не поддерживаем данную точку зрения. В соответствии со ст. 22 Закона 2002 г. решение о приобретении лицом гражданства РФ подлежит отмене, если будет установлено, что оно принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. В данном случае имеет место именно лишение гражданства РФ, так как лицо, хоть и незаконно, но имеет некоторое время статус российского гражданина. Но законодательно это закреплено как отмена решения о приобретении гражданства РФ и это верно исходя из принципов

гражданства РФ. Считаем, что законодатель термин «лишение гражданства» не употребляет сознательно.

Возможно, лишение гражданства по мнению некоторых исследователей не противоречит демократическим принципам, т.к. не является произвольным лишением, т.е. не основанным на законе, общепризнанных принципах международного права и безосновательным<sup>90</sup>.

Закон 1991 г. устанавливал предельный срок для отмены решения о предоставлении лицу гражданства РФ – пять лет. По прошествии этого срока российское гражданство, полученное даже на основе фальсификации, не могло уже быть отменено. В настоящее время подобных норм в законодательстве не содержится. Кроме того, был установлен принцип индивидуальной ответственности, и отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации не распространялась на детей лица, получившего российское гражданство обманным путем. Исключение составлял случай, когда в судебном порядке была доказана осведомленность супруга и (или) детей о том, что российское гражданство было приобретено незаконным путем. Закон 2002 г. ничего не говорит о характере влияния отмены решения о приобретении гражданства РФ на гражданство детей лица, лишаемого российского гражданства, если гражданство РФ ими было приобретено одновременно с ним. Учитывая данный факт, а также то, что в случае отмены решения по вопросам гражданства оно считается недействительным со дня его принятия, можно заключить, что по общему правилу отмена решения о приобретении лицом гражданства РФ влечет за собой и прекращение российского гражданства его детей.

Правда, и здесь есть ряд изъятий, как кажется, вполне разумных. Во-первых, гражданство РФ ребенка не может быть прекращено даже по такому основанию, если в результате ребенок станет лицом без гражданства. Кроме того, дети не могут быть лишены гражданства РФ, если российское гражданство сохраняет хотя бы один из их родителей. Последнее правило закреплено в

---

<sup>90</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН), ч. 2 ст. 15 // Российская газета. 1998. 10 декабря.

Европейской конвенции от 7 ноября 1997 г., а также вытекает из смысла Закона 2002 г.

Итак при сравнении законов о гражданстве 1991 г. и 2002 г. следует отметить, что сократился перечень оснований приема в гражданство: исчерпало себя его признание, вместо приобретения гражданства в порядке регистрации закреплён прием в общем и упрощенном порядке.

Общий порядок предусматривает проживание на территории страны в течение пяти лет непрерывно. Помимо увеличения срока проживания законом вводятся следующие условия: наличие законного источника средств к существованию; отказ от имеющегося иного гражданства; обязательство соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации; владение русским языком. Наличие таких условий даёт право характеризовать данное основание как натурализацию.

Лицо, претендующее на российское гражданство, должно законно находиться на территории государства, т.е. получить вид на жительство. Для того чтобы получить вид на жительство, необходимо получить разрешение на временное проживание на территории России, так как в течение срока действия указанного разрешения и при наличии законных оснований лицу по его заявлению может быть выдан вид на жительство. Разрешение на временное проживание выдается иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством РФ. Срок действия разрешения на временное проживание - три года.

Без учета утвержденной Правительством РФ квоты разрешение на временное проживание может быть выдано только отдельным категориям иностранных граждан. В их число входят те, кто:

- родился на территории РСФСР и состоял в гражданстве СССР или родился в России;
- признанные нетрудоспособными и имеющие дееспособных сына или дочь – граждан России;

- состоящие в браке с гражданином России, имеющие место жительства в России;

- осуществляющие инвестиции в России в размере, установленном правительством РФ.

Отказ иностранному гражданину в выдаче разрешения на временное проживание либо аннулирование разрешения возможны в случае, если лицо: выступает за насильственное изменение основ конституционного строя России, иными действиями создает угрозу безопасности Российскому государству или его гражданам; своими действиями поддерживает террористическую ( экстремистскую ) деятельность; ранее подвергалось административному выдворению за пределы России либо депортации; представило поддельные или подложные документы либо сообщило о себе заведомо ложные сведения ; осуждено либо имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления; привлекалось к административной ответственности за нарушение режима пребывания (проживания) иностранных граждан в России; не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в России в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства; по истечении трех лет со дня въезда не имеет в России жилого помещения на основаниях, предусмотренных российским законодательством; находится за пределами России более шести месяцев; заключило брак с российским гражданином, послуживший основанием для получения разрешения на временное проживание, и этот брак признан судом недействительным ; является больным наркоманией либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих.

Требование срока проживания может быть сокращено в отношении отдельных категорий лиц. К ним относятся те, кто:

- состояли в прошлом в гражданстве СССР;
- находятся в браке с российским гражданином не менее трех лет;
- имеют несовершеннолетнего ребенка - российского гражданина;

- обладают высокими достижениями в области науки, техники и культуры, а также профессией или квалификацией, представляющей интерес для Российского государства;

- признаны беженцами либо получили политическое убежище на территории Российской Федерации.

В основе упрощенного порядка приобретения российского гражданства лежит социальная связь заинтересованного лица (либо его родственников) с Россией. Так, без соблюдения условий проживания и отказа от прежнего гражданства иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие восемнадцатилетнего возраста и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлением о приеме в российское гражданство, если они родились на территории РСФСР и состояли в прошлом в гражданстве СССР либо имеют хотя бы одного из родителей, состоящего в российском гражданстве. Дети российских граждан также принимаются в российское гражданство без соблюдения вышеуказанных условий.

Обоснованно сокращен перечень оснований прекращения гражданства. К нему относятся оптация и выход из гражданства в общем и упрощенном порядке. Упрощенный порядок предусмотрен для лица, проживающего на территории иностранного государства. В выходе из гражданства может быть отказано в одном из трех случаев:

- во-первых, при наличии неисполненных обязательств перед государством;

- во-вторых, привлечении в качестве обвиняемого по уголовному делу либо вступлении в законную силу обвинительного приговора суда;

- в-третьих, отсутствии иного гражданства и гарантий его приобретения.

Таким образом, ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» предоставляется максимальная возможность для сохранения юридической связи с родной большинству соотечественников и создаются для этого наиболее благоприятные условия.

### **2.3 Процедура приобретения и прекращения гражданства**

В ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» устанавливаются перечень и полномочия государственных органов, ведающих вопросами гражданства, к ним относятся: Президент РФ, МВД РФ и МИД РФ.

Президент традиционно решает вопросы: приема в гражданство в общем порядке; восстановления в гражданстве; выхода из гражданства; отмены решений по вопросам гражданства. Также Президент утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства ; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о гражданстве; издает указы по вопросам гражданства.

Ранее Министерство внутренних дел России и его территориальные органы осуществляли следующие полномочия: определяли наличие гражданства у лиц, проживающих на территории России, и принимали от них заявления по вопросам гражданства и в случае необходимости запрашивать информацию в органах государственной власти; проверяли факты и документы, представленные для обоснования заявлений; направляли Президенту заключения на данные заявления, документы и материалы; исполняли принятые Президентом решения по вопросам гражданства; оформляли гражданство в упрощенном порядке, ведут учет лиц, в отношении которых приняты решения об изменении гражданства, ведут учет поступивших уведомлений о наличии у граждан гражданства иного государства, осуществляют отмену решений по вопросам гражданства, рассматривают заявления о выдаче уведомлений о возможности приема в гражданство, поданных иностранными гражданами, признанными носителями русского языка.

Ныне порядок изменился, функции переданы федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на осуществление функций по контролю и надзору с сфере миграции и его территориальным органам, федеральному органу исполнительной власти ведающим вопросами иностранных дел и дипломатическим представительствам и консульским учреждениям, находящимся за пределами Российской Федерации, которые осуществляют

аналогичные функции, но в отношении лиц, проживающих за пределами России.

Особо отметим, что с шести месяцев до года увеличен срок рассмотрения поданных заявлений компетентными органами, отменена такая форма обращения, как ходатайство.

Одним из требований для получения гражданства является знание русского языка. Рассмотрим процедуру признания иностранного гражданина носителем русского языка.

Заявление о признании временно пребывающего на территории Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка подается в комиссию не позднее 15 суток до истечения срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации.

Заявление о признании проживающего на территории Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка подается в комиссию не позднее чем за три месяца до истечения срока проживания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации.

Такая комиссия формируется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальными органами. Порядок формирования такой комиссии, требования к специалистам, правила проведения собеседования, требования к форме заявления о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, и форма решения комиссии определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.



Комиссия назначает время для иностранного гражданина и устраивает с ним собеседование. По результатам собеседования с иностранным гражданином или лицом без гражданства комиссия принимает решение о признании либо непризнании его носителем русского языка, то есть лицами, владеющими русским языком и повседневно использующими его в семейно-бытовой и культурной сферах, в случае если данные лица либо их родственник по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации.

Положительное решение такой комиссии дает право подать заявление о выдаче вида на жительство или о приеме в гражданство Российской Федерации.

Срок действия решения комиссии о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка неограничен.

Если комиссией принято отрицательное решение, то иностранный гражданин имеет право обратиться повторно, но только не ранее чем по истечении одного года после принятия такого решения<sup>91</sup>.

После получения положительного решения комиссии о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка он вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. При этом следует учитывать, что есть условие, согласно которому такой гражданин должен отказаться от имеющегося у него гражданства иностранного государства перед подачей заявления о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке<sup>92</sup>.

Достаточно подробно Законом закреплен порядок обжалования решений по вопросам гражданства. В судебном порядке можно обжаловать отклонение заявления по вопросам гражданства. А отказ в рассмотрении заявления по вопросам российского гражданства и иные нарушающие порядок производства

---

<sup>91</sup> О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. 01.05.2016 г.) // СЗ РФ. 2004. № 12.

<sup>92</sup> О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. 01.05.2016 г.) // СЗ РФ. 2004. № 12.

по делам о гражданстве и порядок исполнения решения по вопросам гражданства действия должностных лиц могут быть обжалованы вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо в суд. Споры между родителями, между родителем и опекуном (попечителем) о гражданстве ребенка и недееспособного лица разрешаются в судебном порядке исходя из интересов ребенка и недееспособного лица.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институт гражданства может быть отнесен к одному из наиболее чувствительных, чрезвычайно показательных и емких критериев истинного отношения государства к своим гражданам как личностям, чьи права и свободы являются в соответствии со ст. 2 Конституции РФ высшей ценностью. Институт гражданства показывает, действительно ли признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина воспринимаются государством как обязанность, как приоритетная программа своих действий. Если исходить из конституционных положений, то это, несомненно, так. Однако не всегда даже законодательные формулировки соответствуют провозглашенным конституцией положениям.

Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. и ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. отражают преемственность основных положений института гражданства, обеспечивают приведение законодательства о гражданстве в соответствие с Конституцией РФ, а также с международными стандартами и требованиями. В них закреплены основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства, определены полномочия органов, ведающих делами о гражданстве, установлен порядок производства по делам о гражданстве, а также регламентированы порядок обжалования решений полномочных органов.

Главные нововведения ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. коснулись условий приобретения российского гражданства. Сократился перечень оснований приема в гражданство: исчерпало себя его признание, вместо приобретения гражданства в порядке регистрации закреплён прием в общем и упрощённом порядке.

Федеральный закон внёс изменения в условия приобретения гражданства. Срок непрерывного проживания на территории Российской Федерации до подачи заявления о приеме в гражданство увеличил с трех до пяти лет, что соответствует практике европейских государств. Также в России появились новые

условия приема в гражданство – владение русским языком, наличие законного источника средств к существованию, а также обращение в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося гражданства.

Новеллой ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» явилось то, что в целях противодействия заключению фиктивных браков срок постоянного проживания для приобретения гражданства супругом, состоящим в браке с гражданином Российской Федерации стал составлять три года а не один год.

По сравнению с Законом РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 года получили более детальное закрепление нормы о производстве по делам о гражданстве. Вместе с тем в нем расширены основания отклонения заявлений о приеме в гражданство. Это нововведение позволило обеспечить безопасность РФ, создало недопущение получения российского гражданства случайными, деструктивными элементами, стремящимися использовать статус гражданина нашей страны в своих интересах, вопреки интересам российского государства и общества.

Принятый ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» в ст. 3 легально определил больше понятий, чем предшествующий – это и «иностранец», и «лицо без гражданства», и «территория Российской Федерации», и «проживание». Вышеназванный закон закрепил и общепризнанные принципы гражданства в ст. 4, что имеет важное значение для построения системы отечественного законодательства и для межгосударственных отношений по вопросам гражданства.

ФЗ « О гражданстве Российской Федерации» не закрепляет гражданство субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 6 Конституции РФ гражданство РФ приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения.

Однако, несмотря на свои достоинства, Закон не лишен существенных недостатков. Статья 7 предусматривает предоставление защиты и покровительства гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами. Но не дает определения, что такое защита и что такое покровительство и какое

различие между этими двумя категориями.

По прежнему проблемой остается институт двойного гражданства, который по нашему, мнению уже себя исчерпал. Следует отметить, что вопросы гражданства РФ претерпевают частые изменения. За четырнадцать лет существования ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» в него двадцать раз вносились изменения, некоторые из них носят позитивный характер, например, упрощено получение российского гражданства для отдельных категорий лиц, другие же, на наш взгляд, – негативный, например, введение уголовной ответственности за несообщение гражданами Российской Федерации о наличии у них иностранного гражданства или вида на жительство.

События на Украине способствовали внесению изменений в ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», который ввел ст. 33.1, где описан порядок признания иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка для получения гражданства в упрощенном порядке, тем самым появилось новое основание его получения, предусмотренное ст. 14 вышеназванного закона.

Упущением, на наш взгляд, является и то обстоятельство, что ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» не дает определение «носитель русского языка» поэтому с точки зрения соблюдения правил юридической техники было бы логично закрепить его в ст. 3 – глоссарии закона.

Ст. 6 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» также претерпела значительные изменения. Российские граждане (за исключением граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации) обязаны сообщать о наличии у них иностранного гражданства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, в течение 30 дней (первоначально – 60 дней) со дня приобретения данным гражданином иного гражданства или получения им документа на право постоянного проживания в иностранном государстве.

От обязанности подачи перечисленных уведомлений освобождены гражд-

дане РФ, постоянно проживающие за пределами РФ.

За несоблюдение указанных предписаний установлена уголовная и административная ответственность. В УК РФ введена ст. 330.2 «Неисполнение обязанности по подаче уведомления о наличии у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве», согласно которой неисполнение лицом установленной законодательством РФ обязанности по подаче в соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, уведомления о наличии у гражданина РФ гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, наказывается штрафом или обязательными работами.

В КоАП РФ введена ст. 19.8.3 «Нарушение установленного порядка подачи уведомления о наличии у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве», согласно которой нарушение установленного порядка подачи гражданином РФ или законным представителем гражданина РФ уведомления о наличии у гражданина гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, выразившееся в несвоевременной подаче такого уведомления, либо в представлении сведений, которые должны содержаться в таком уведомлении, в неполном объеме, либо в представлении заведомо недостоверных сведений, влечет наложение административного штрафа.

В российском законодательстве отсутствует понятие «гражданин РФ, постоянно проживающий за пределами РФ». Считаем, что им является гражданин

РФ, который:

- во-первых, снят с регистрационного учета на территории РФ, то есть не имеет на территории РФ регистрации по месту жительства;

- во-вторых, имеет регистрацию по месту постоянного проживания в иностранном государстве (по правилам и в соответствии с законодательством иностранного государства).

Законодатель планомерно вводит ограничения для лиц, обладающих, помимо российского, и иным гражданством. Например, статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации, Президента РФ и др. не предполагает у этих лиц наличия не только иностранного гражданства, но и любого иного документа, позволяющего проживать на законных основаниях за рубежом. Получается нелогично, с одной стороны Российская Федерация, подписывая договор о двойном гражданстве, признает право за гражданами РФ иметь двойное гражданство, но в то же время, ограничивает их пассивное избирательное право, право на равный доступ к государственной службе. Это нарушает ч. 2 ст. 6 закона о гражданстве, в которой провозглашено, что каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией.

Таким образом, ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», соответствует Конституции РФ и нормам международного права, обеспечивая преемственность основных положений института гражданства России. В то же время, все возможности совершенствования законодательства в указанной сфере далеко не исчерпаны и подлежат дальнейшему изучению и анализу.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

- 1 Всеобщая декларация прав человека (Принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. – 1998. – 10 декабря.
- 2 Конвенция о сокращении безгражданства (Заключена в г. Нью-Йорке 30.08.1961) // Сборник документов. – М.: БЕК, 1996. – 521 с.
- 3 Конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов (заключена в Гааге 05.10.1961) // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 6.
- 4 Европейская конвенция о гражданстве (ETS № 166) (Заключена в г. Страсбурге 06.11.1997) // Бюллетень международных договоров. – 2000. – № 3.
- 5 Конвенция о гражданстве замужней женщины (Заключена в г. Нью-Йорке 29.01.1957) // Ведомости ВС СССР. – 1958. – № 28. – Ст. 373.
- 6 Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
- 7 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
- 8 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
- 9 Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 22. – Ст. 2031.
- 10 Федеральный закон от 25.07.2006 № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31. – Ст. 3427.



11 Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 01.05.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1475.

12 Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» (ред. от 04.08.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4571.

## II Специальная литература

13 Авакьян, С.А. Конституционное право России: учебный курс / С.А. Авакьян. – 4-е изд. – М.: Инфра-Норма, 2016. – 565 с.

14 Авакьян, С.А. Гражданство Российской Федерации / С.А. Авакьян. – М., 1994. – 306 с.

15 Авакьян, С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция / С.А. Авакьян. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. – 346 с.

16 Агеева, А. Как получить гражданство РФ / А. Агеева // ЭЖ-Юрист. – 2011. – № 38. – С. 14-19.

17 Агрба, А.А. Второе гражданство граждан России / А.А. Агрба // Юрист. – 2015. – № 1. – С. 54-58.

18 Артамонов, О.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» / О.В. Артамонов, Г.О. Малумов. – М.: Деловой двор, 2010. – 546 с.

19 Бархатова, Е.Ю. Гражданство и регистрация: Москва, Россия, СНГ / Е.Ю. Бархатова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2013. – 367 с.

20 Баяки, В. Общее и особенное в правовом регулировании гражданства в европейских социалистических странах / В. Баяки // Советское государство и право. – 1976. – № 11. – С. 80 - 81.

21 Бердникова, К.Л. Гражданство в системе прав и свобод человека и институтов публичной власти / К.Л. Бердникова // Современное право. – 2012. – № 2. – С. 17-21.

22 Блинов, А.Б. Гражданство России: проблемы и перспективы / А.Б. Блинов, Н.Ю. Чаплин // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 72-77.

23 Бойцов, В.Я. К вопросу о понятии гражданства как государственно-правового отношения / В.Я. Бойцов // Сб. научных трудов Свердловского юридического института. – 1969. – № 9. – С. 36-40.

24 Ванюшин, Я.Л. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный) / Я.Л. Ванюшин. – М.: Консультант, 2011. – 420 с.

25 Варлен, М.В. Новые аспекты института российского гражданства / М.В. Варлен // Законность. – 2002. – № 12. – С. 7 - 10.

26 Варлен, М.В. Гражданство: Россия и СНГ / М.В. Варлен. – М.: Проспект, 2010. – 294 с.

27 Воеводин, Л.Д. Юридический статус личности в России / Л.Д. Воеводин. – М.: Норма, 1997. – 312 с.

28 Витрук, Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук. – М., 1979. – 256 с.

29 Винокуров, А.А. Гражданство усыновленных детей. Защита прав ребенка в современной России / А.А. Винокуров. – М., 2004. – 242 с.

30 Гайдуков, Д.А. Гражданство в СССР / Д.А. Гайдуков. – М., 1940. – 137 с.

31 Головистикова, А.Н. Прекращение гражданства РФ: сравнительный анализ Законов о гражданстве 1991 и 2002 годов / А.Н. Головистикова // Законодательство и экономика. – 2005. – № 5. – С. 54-58.

32 Головистикова, А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» / А.Н. Головистикова. – М., 2005. – 411 с.

33 Горяинова, М.В. Российские соотечественники как объект миграционной политики Российского государства / М.В. Горяинова // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2011. – № 4. – С. 101-106.

34 Гулиев, В.Е. Российская государственность: состояние и тенденции /

В.Е. Гулиев // Политические проблемы теории государства. – М.: БЕК, 2013. – 356 с.

35 Денисов, А.И. Советское государственное право / А.И. Денисов, М.Г. Кириченко. – М., 1957. – 137 с.

36 Зими́на-Ленкорню, И.Р. Закон о двойном гражданстве / И.Р. Зими́на-Ленкорню // Миграционное право. – 2015. – № 2. – С. 36-39.

37 Златопольский, Д.Л. Государственное устройство СССР / Д.Л. Златопольский. – М., 1960. – 244 с.

38 Изотова, Е.Н. Анализ принципов гражданства в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2012. – № 7. – С. 54-58.

39 Изотова, Е.Н. Способы приобретения гражданства и основания отказа в этом / Е.Н. Изотова // Юридический мир. – 2012. – № 6. – С. 72-76.

40 Ильинский, И.П. Государственное право стран народной демократии / И.П. Ильинский, Б.В. Щетинин. – М., 1964. – 250 с.

41 Кайль, А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» / А.Н. Кайль, Е.С. Унтерберг. – М.: Проспект, 2015. – 240 с.

42 Каграманов, С.В. Институт гражданства в федеративном Российском государстве / С.В. Каграманов. – М.: Юрист, 2003. – 230 с.

43 Кельбя, И.И. Правовой институт гражданства Российской Федерации / И.И. Кельбя // Миграционное право. – 2012. – № 1. – С. 30-34.

44 Кишкин, С.С. Советское гражданство / С.С. Кишкин. – М., 1965. – 294 с.

45 Козлова, Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М.: ЮРИСТЪ, 2000. – 519 с.

46 Козлова, Е.И. Советское государственное право: учебник / Е.И. Козлова. – М., 1983. – 384 с.

47 Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М.: Юридическая литература, 1997. – 688 с.

48 Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О

гражданстве Российской Федерации» / под общ. ред. В.И. Шкатуллы. М.: Юстицинформ, 2004. – 478 с.

49 Колюшин, Е.И. Конституционное право России: курс лекций / Е.И. Колюшин. – М.: Городец, 2014. – 478 с.

50 Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. – М.: НОРМА, 2007. – 385 с.

51 Корж, Н.Я. Гражданство Российской Федерации: историко-правовой аспект / Н.Я. Корж. – СПб., 2004. – 246 с.

52 Кудрявцев, В.Н. Юридическая природа и сущность основных прав гражданина СССР / В.Н. Кудрявцев // Сборник научных работ слушателей Академии. – 1948. – Вып. 1. – С. 4-9.

53 Кутафин, О.Е. Избранные труды: в 7 томах: монография / О.Е. Кутафин. – М.: Проспект, 2011. – Т. 3. – 331 с.

54 Кутафин, О.Е. Российское гражданство / О.Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 2004. – 589 с.

55 Ландау, И.Л. О некоторых новеллах законодательства, регулирующего институт гражданства в Российской Федерации / И.Л. Ландау // Вестник Балтийского федерального университета имени И. Канта. – 2014. – № 9. – С. 36-40.

56 Леонова, Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» / Н.В. Леонова, А.А. Пелишенко. – М-Юрайт, 2014. – 437 с.

57 Лепешкин, А.И. Курс советского государственного права / А.И. Лепешкин. – М., 1961. – 457 с.

58 Мезенцева, А.Н. Новое в законодательстве о гражданстве РФ / А.Н. Мезенцева // Законность. – 2004. – № 2. – С. 54-58.

59 Михалева, Н.А. Комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» / Н.А. Михалева. – М., 2003. – 543 с.

60 Миронов, О.О. Гражданин Отечества / О.О. Миронов. – М., 2006. – 286 с.

61 Овсепян, Ж.И. К вопросу о государственной концепции граждан-

ства / Ж.И. Овсепян // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 13. – С. 72-78.

62 Овсепян, Ж.И. Гражданство в России (общетеоретическое, историческое и конституционно-правовое исследование) / Ж.И. Овсепян. – Ростов н/Д., 2011. – 323 с.

63 Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – 217 с.

64 Полянский, В.В. Советское гражданство / В.В. Полянский. – Куйбышев, 1985. – 360 с.

65 Прудников, А.С. Правовые основы российского гражданства: учеб. пособие / А.С. Прудников. – М., 2012. – 343 с.

66 Сафронов, В.М. Правовое положение граждан в СССР / В.М. Сафронов. – М., 1969. – 260 с.

67 Смирнова, Е.С. Институт гражданства: статичность или перспективы национального и международно-правового регулирования / Е.С. Смирнова // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 54-59.

68 Черниченко, С.В. К вопросу о значении гражданства в современном международном праве / С.В. Черниченко // Вестник МГУ. – 1963. – № 3. – С. 72-76.

69 Чиркин, В.Е. Конституционная терминология / В.Е. Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 384 с.

70 Чистякова, Ю.А. Гражданство РФ в упрощенном порядке – не для всех / Ю.А. Чистякова // Административное право. – 2014. – № 3. – С. 42-46.

71 Чучкина, И.В. Упрощенное получение гражданства РФ для граждан Республики Беларусь / И.В. Чучкина // Административное право. – 2015. – № 2. – С. 72-77.

72 Чучкина, И.В. Изменения в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» / И.В. Чучкина // Административное право. – 2014. – № 3. – С. 24-28.

73 Чучкина, И.В. Упрощенное получение гражданства Российской Феде-

рации / И.В. Чучкина // Административное право. – 2016. – № 2. – С. 60-64.

74 Шевцов, В.С. Гражданство в Советском союзном государстве / В.С. Шевцов. – М.: Юрид. лит., 1969. – 167 с.

75 Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеев. – М.: Норма, 2006. – 378 с.

76 Юридический энциклопедический словарь / под ред. О.Е. Кутафина. – М.: Большая российская энциклопедия, 2013. – 563 с.

77 Яковлева, М.Ю. Гражданство. Регистрация: Сам себе адвокат / М.Ю. Яковлева. – М.: Юрайт-Издат, 2007.

### III Историко-правовые источники

78 Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.11.1917 «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 3. – Ст. 31.

79 Декрет ВЦИК от 05.04.1918 «О приобретении прав российского гражданства» // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 31. – Ст. 405.

80 Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 51. – Ст. 582.

81 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена II-ым Съездом Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.) // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. – 1924. – № 2. – Ст. 24.

82 Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) // Ведомостях Верховного Совета РСФСР. – 1978. – № 15. – Ст. 407.

83 Закон СССР от 23.05.1990 № 1518-I «О гражданстве СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 23. – Ст. 435.

84 Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 2. – Ст. 22.

85 Закон Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948-1 «О гражданстве

Российской Федерации» // Российская газета. – 1992. – 6 февраля.

#### IV Правоприменительная практика

86 Постановление Конституционного суда РФ от 16.05.1996 № 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» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 3.

87 Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2008 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламазян» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 4.