

**Федеральное агентство по образованию
Ставропольский государственный университет**

На правах рукописи

ДАЛЬДИНОВА ИВОННА СЕРГЕЕВНА

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРИБРЕТЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

**Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор З.М.Казачкова**

Ставрополь - 2005

Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРИБРЕТЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	13
§ 1. Развитие взглядов о понятии гражданства.....	13
§ 2. Понятие и сущность гражданства.....	41
§ 3. Принципы гражданства.....	69
ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИБРЕТЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	89
§ 1. Конституционно-правовая регламентация приобретения гражданства...89	
§ 2. Конституционные основы возникновения двойного гражданства.....	144
§ 3. Правовое регулирование прекращения гражданства.....	165
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	178
БИБЛИОГРАФИЯ.....	188

Социально-экономические и политические преобразования, вызванные распадом СССР и современными потребностями российского общества, обусловили необходимость качественных изменений всей правовой системы и отдельных ее институтов.

В качественном изменении нуждается институт гражданства, в частности порядок приобретения и прекращения гражданства. Особую значимость он приобрел в связи с определением статуса, круга прав и обязанностей, законодательным их закреплением, оформлением гражданской принадлежности этнических россиян, оказавшихся в связи с распадом СССР за пределами территории Российской Федерации.

В связи с рассмотрением вопросов этнических россиян особую значимость приобретают вопросы двойного гражданства и его реализации в современных условиях. К постановке этих проблем побуждает жизненная значимость этих вопросов и практика реализации в зарубежных странах.

В 1991 году был принят Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации», который отражал потребности переходного периода. Последующие изменения в государственно-правовой жизни российского общества, а также подписание Россией в 1997 году Европейской конвенции о гражданстве потребовали принятия нового законодательства. Новый Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» был принят 31 мая 2002 года. Он существенно отличается от предыдущего по содержанию, характеру, структуре, вводит в оборот целый ряд юридических терминов. В нем нашло отражение развитие института российского гражданства.

Вместе с тем закрепленный в новом Законе порядок приема в российское гражданство содержит много пробелов. Поэтому происходит реальное ущемление прав личности при приобретении гражданства. Особенно остро несовершенство действующего законодательства отражается на русских и русскоязычных гражданах из бывших республик СССР. Упрощенный порядок приобретения гражданства Российской Федерации не может обеспечить право на гражданство всех категорий бывших российских соотечественников. Для

этих людей процесс получения российского гражданства сопряжен со многими трудностями.

В диссертации предлагается концептуальный подход к решению проблемы приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации, составной частью которого является, по мнению автора, проблема кумулятивного и «спящего» гражданства. Решение этой проблемы позволило бы значительно смягчить положение российских соотечественников в плане обеспечения их прав и свобод, обеспечить их интеграцию в российское сообщество.

Эффективное регулирование отношений приобретения и прекращения гражданства зависит от установленных юридических норм. Для достижения действенности данного механизма необходимо, чтобы законодательство в области гражданства имело в целом демократический характер.

Актуальность темы исследования объясняется необходимостью комплексного изучения относительно регулирования приобретения и прекращения гражданства, основываясь на анализе конституционных норм и нового законодательства о гражданстве.

Таким образом, вопрос о реформировании нормативной базы в области приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации является злободневным и требует незамедлительной реакции со стороны федеральных законодательных органов власти.

Все это определило выбор темы диссертационного исследования.

Цели и задачи исследования. Целью исследования является изучение и анализ проблем, связанных с конституционно-правовым регулированием приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации, и обоснование возможностей их разрешения.

Указанная цель достигается посредством решения следующих задач:

1. Осуществить историко-правовое исследование становления и развития отношений приобретения и прекращения гражданства, раскрыть их основные

особенности на определенном этапе развития с учетом сложившегося государственного и общественного строя.

2. Представить многообразные теоретические взгляды о понятийном аппарате и структуре гражданства, раскрыть теоретические аспекты понятий о приобретении и прекращении гражданства.

3. Проанализировать конституционно-правовые принципы гражданства и обосновать их особую значимость в раскрытии юридической природы и содержания гражданства.

4. Рассмотреть конституционно-правовые основы возникновения двойного гражданства и возможности его эффективной реализации на постсоветском пространстве.

5. Изучить механизм конституционно-правового регулирования приобретения и прекращения гражданства и представить дальнейшие перспективы его усовершенствования.

Объектом исследования являются правовые отношения в области конституционно-правового регулирования приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

Предметом исследования являются проблемы, связанные с конституционно-правовым регулированием приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

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. Гайдуков, 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, А.И. Лепешкин, Г.В. Мальцев, А.В. Мещеряков, Н.В. Миронов, О.О. Миронов, Ю.А. Петров, В.В. Полянский, В.А. Ржевский, А.А. Рубанов, СИ. Русинова, В.М. Сафронов, Е.С. Смирнова, И.К. Трайнин, А. Турубинер, Г.И. Тункин, И.Е. Фарбер, Н.П. Фарберов, С.В. Филиппов, С.В.

Черниченко, В.М. Чхиквадзе, М.А. Шафир, В.С. Шевцов, Ю.Л. Шульженко, Б.В. Щетинин, Б.С. Эбзеев.

Из плеяды зарубежных исследователей выделяются Я. Броунли, Д. Гвенделсбергер, У. Деви, К. Камман, Д.А. Коуэн, Т. Маунц, Л. Оппенгейм, Ю. Хабермас, Ч. Хайд, Г. Хоффман, Т. Хаммар, П. Шук.

Помимо вышеупомянутых авторов существует еще немало множество значительных работ юристов, чьи труды в известной мере проливают свет на юридическую природу и сущность гражданства. Вместе с тем, на сегодняшний день в связи с принятием нового законодательства о гражданстве было издано небольшое число монографических трудов.

Пристального внимания заслуживают работы в области российского гражданства, принадлежащие перу О.Е. Кутафина и С.А. Авакьяна. Эти правоведы изучают гражданство с позиции современной действительности.

Нормативную базу исследования составляют Конституция РФ, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года, законные и подзаконные нормативные акты в области конституционного права РФ и в смежных с ним отраслях, определения Конституционного Суда РФ. При рассмотрении исторического аспекта исследуемой проблемы были использованы дореволюционные и советские нормативно-правовые акты. Пристального внимания заслужили международные акты о правах человека, европейские конвенции в области гражданства, зарубежное законодательство отдельных стран (США, Германия, Франция, Испания и др.), нормативные документы СНГ.

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.

Научная новизна исследования и основные положения, выносимые на защиту. Научная работа является одним из научных исследований, которое выполнено с учетом изменений, внесенных в ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» Федеральным законом от 11 ноября 2003 года № 151-ФЗ. В исследовании раскрываются историко-теоретические основы приобретения и прекращения российского гражданства, анализируется понятие и сущность гражданства, дается определение понятийному аппарату гражданства как комплексному правовому явлению и обосновывается понятие приобретения и понятие прекращения гражданства Российской Федерации. В научной работе выдвигается предложение о введении нового принципа в систему принципов российского гражданства. Пристальное внимание диссертация уделяет проблеме русских и русскоязычных граждан из стран СНГ и констатирует о необходимости введения в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года целого ряда поправок, направленных на устранение трудностей в получении гражданства Российской Федерации этими людьми. В исследовании даются рекомендации по качественному реформированию и внесению соответствующих изменений в федеральное законодательство относительно порядка приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

Научная новизна исследования состоит в том, что данное исследование является одним из первых комплексных, выполненных с учетом изменений, внесенных в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» Федеральным законом от 11 ноября 2003 года № 151-ФЗ. В результате анализа конституционно-правового регулирования приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации выработан новый подход, позволяющий по-иному рассматривать вопросы, связанные с гражданством.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Доказывается необходимость включения в легальное определение гражданства положения о взаимной ответственности гражданина и Российской Федерации. Таким образом, будет достигнуто соответствие норме статьи 2

Конституции Российской Федерации. В этой связи статью 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» следует изложить в следующей редакции: «Гражданство Российской Федерации – устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности».

2. Предлагается дополнить существующую классификацию принципов российского гражданства новым принципом поддержки этнических россиян, проживающих за пределами РФ.

3. Предлагается закрепление за этническими россиянами двойного гражданства на основе концептуальных подходов «спящего» гражданства (на гражданина распространяются права и обязанности, связанные с наличием гражданства того государства, на территории которого он пребывает). Примером может служить Конституция Испании, которая предусматривает возможность иметь двойное гражданство жителям иберо-американских государств в силу сложившихся исторических связей между этими странами.

4. В целях сохранения целостности и обеспечения безопасности Российской Федерации обосновывается необходимость внесения в законодательство о государственной службе и государственной тайне положения об ограничении доступа лиц с двойным гражданством к высшим государственным должностям и сведениям, составляющим государственную тайну.

5. Предлагается дополнить Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» дефиницией «законный источник средств к существованию». Представляется целесообразным данные нормы восполнить посредством введения в законодательный оборот следующего определения: «Законный источник средств к существованию – любой доход, получаемый способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации на уровне не ниже прожиточного минимума, установленного Правительством Российской Федерации на момент обращения». Также в закон требуется внести

положение о последующем контроле за наличием и законностью средств к существованию в течение года.

6. Аргументирована необходимость проведения «миграционной амнистии», одной из целей которой явилось бы предоставление в общем порядке гражданства Российской Федерации лицам, находящимся на территории Российской Федерации незаконно в течение двух и более лет, выразившим желание стать гражданами Российской Федерации и удовлетворяющим требованиям законодательства о гражданстве РФ.

7. В целях активизации регулирования обеспечения политических прав лиц, выразивших желание приобрести российское гражданство, необходимо сократить установленные Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» для приема в гражданство РФ сроки проживания на территории Российской Федерации с 3 и 5 лет до 18 и 24 месяцев. Иначе указанные лица лишаются возможности участия в 4-годичном цикле политической жизни России.

8. Предлагается наделить Министерство образования и науки Российской Федерации полномочиями по организации и проведению государственного тестирования по русскому языку для иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих приобрести российское гражданство.

9. Обосновывается необходимость увеличения во всех субъектах РФ количества образовательных учреждений, правомочных проводить государственное тестирование по русскому языку для соискателей на российское гражданство.

10. Представляется целесообразным сократить максимальные сроки рассмотрения заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации с одного года (общий порядок) и шести месяцев (упрощенный порядок) до шести и трех месяцев соответственно. Предлагаемое положение обусловлено тем, что в последнее время количество заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации значительно сократилось по сравнению с серединой 90-х гг. XX в.

11. Упрощенный порядок приобретения гражданства Российской Федерации не способен обеспечить право на гражданство бывших российских соотечественников. Для обеспечения права на гражданство русского и русскоязычного населения необходимо упростить для них порядок приобретения гражданства Российской Федерации и освободить эти категории населения от выполнения требований о предоставлении вида на жительство и сдачи экзамена, подтверждающего владение русским языком. Указанные поправки необходимо внести в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации».

12. Положение п. «в» статьи 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года, согласно которому иностранные граждане и лица без гражданства вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке в случае, если они являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 года, нарушает права лиц, получивших такое же образование, но до 1 июля 2002 года. Таким образом, данное положение противоречит принципу равенства прав и свобод человека и гражданина, закрепленному в Конституции Российской Федерации (ст. 19).

13. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года в область своего внимания не включает лиц, имеющих доступ к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям. В данном законодательном акте для этих граждан не предусматривается запрет в выходе из гражданства Российской Федерации. Такое положение дел недопустимо, поскольку вероятность причинения значительного ущерба государственным интересам Российской Федерации очень велика. Представляется необходимым включить в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» положение о запрете выхода из гражданства Российской Федерации для лиц, имеющих доступ к сведениям

особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенных федеральным законом к государственной тайне, в течение пяти лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями. При этом срок может быть продлен специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, но не должен превышать в общей сложности десять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями.

Практическая значимость диссертации. Основные положения исследования могут быть реализованы в учебном процессе по изучению основ конституционного строя Российской Федерации и в дальнейшем концептуальном изучении данной проблематики. Материалы научной работы содержат рекомендации по совершенствованию законодательства в области гражданства, которые могут быть учтены в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Апробация результатов исследования. Главные положения диссертации были обсуждены в рамках различных научно-практических конференций: Всероссийская научно-практическая конференция «Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: проблемы и перспективы» (Тюмень, 25 июня 2004 г.); 5-я Международная конференция молодых ученых и студентов «Актуальные проблемы современной науки» (Самара, 7-9 сентября 2004 г.); «Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета, выпуск 7» (Ставрополь, сентябрь 2004 г.); Всероссийская научно-практическая интернет-конференция «Современные актуальные вопросы государства, права и юридического образования» (Тамбов, 1 ноября 2004 г.); Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Правовая система и вызовы современности» (Уфа, 6-10 декабря 2004 г.); Международная научно-практическая конференция «Прокуратура и институты гражданского общества в противодействии экстремизму и ксенофобии» (Санкт-

Петербург, 1-2 февраля 2005 г.); Международная научно-практическая конференция, посвященная памяти профессора М.С. Орданского «Современные проблемы публично-правового и частно-правового регулирования: теория и практика». Часть V. Идель-Уральские правовые чтения «Проблемы конституционного и публичного права в свете правовой реформы на современном этапе» (Уфа, 31 марта-1 апреля 2005 г.); Международная научно-методическая конференция, проводимая в рамках юбилейной 50-й научно-методической конференции преподавателей и студентов «Университетская наука - региону», посвященная 60-летию Победы в Великой Отечественной войне (Ставрополь, 22 апреля 2005 г.); Межрегиональная научно-практическая конференция «Ученые Калмыцкого государственного университета» (научный и общественно-теоретический журнал «Научная мысль Северного Кавказа, май 2005 г.).

В структуру диссертации входят введение, две главы, охватывающие шесть параграфов, заключение и список использованной литературы.

Глава 1. Теоретические и исторические основы приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации

§1. Развития взглядов о понятии гражданства

Эволюция развития отношений приобретения и прекращения гражданства в нашей стране имеет свои особенности, характерные для определенного исторического периода. Зарождение гражданства, его становление, трансформация, обусловленная специфическим государственным устройством, имеют неопределимую значимость в раскрытии содержания

особенностей приобретения и прекращения гражданства в Российской Федерации.

Понятие «гражданин» и «гражданство» было известно еще римскому праву, представляя собой определенный юридический статус, обладатель которого наделялся максимумом прав. Слова - *Civis Romanus sum* («Я есть римский гражданин») - были высшей самооценкой, источником гордости и тем, к чему стремились многие.¹

О.О. Миронов и Д.Е. Горовцев констатируют, что феодальное общество, пришедшее на смену рабовладельческому, не знало института гражданства. Вместо него в средние века появляется термин «подданство», характеризующий личную зависимость крепостного от феодала.

Авторы считают, что есть основания полагать, что именно после принятия Земским собором «Соборного Уложения» 1649 года в России появляется термин «подданство», применявшийся для обозначения принадлежности к государю. Впервые термин «подданство» встречается в жалованной грамоте Богдану Хмельницкому и всему войску Запорожскому от 27 марта 1654 года.

По мнению этих исследователей, в Россию термин «подданство» пришел вероятнее всего из Польши. Об этом свидетельствует переписка между Москвой и Польшей конца 16 - начала 17 веков. В письмах со стороны Польши говорится о подданных короля и подданных великого князя Руси. В русских же письмах царь и великий князь говорят о своих людях и людях польского короля. Но с течением времени термин «подданство» признается и в России.²

Несмотря на официальное признание термина «подданство», правовые отношения, связанные с этим институтом, не были развиты в 16-17 столетии. Приходится констатировать об отсутствии всякой законодательной регламентации в этой области. По мысли В.М. Гессена «самое понятие

¹ Российское гражданство. Под ред. В.Я. Кикотя. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С.26.

подданства имеет в рассматриваемую эпоху бытовой, а не юридический характер». Далее он приводит мнение профессора Д.Цветаева, согласно которому православная вера неотделима от русского человека, являвшихся в тот период своего рода синонимами. Под поданным подразумевался православный, приобретение подданства означало принять православие.³

Таким образом, принцип «почвы» (*jus soli*) при определении подданства не получил своего развития в указанную эпоху. Дети, рожденные на территории Московской Руси от иностранцев, признавались иностранными подданными до тех пор, пока не примут православие.⁴

Приняв православие, иностранец приобретал такие же права, как и любой русский подданный. Он мог покинуть «иноземскую слободу», надеть «русское платье», взять себе новое православное имя. Как и русский подданный, крещеный иностранец не имел права выезжать за границу. По своему правовому значению натурализация в 18 в. ничем не отличалась от крещения в 16-17 вв.⁵

Н.О. Куплеваский указывает, что в московский период русской истории иностранцы допускались для осуществления торговой деятельности лишь в пограничные города - Архангельск и Псков. Разрешение на торговлю внутри государства принадлежало лицам, имевшим «особые жалованные грамоты за красной печатью». Доступ в российское государство был крайне затруднителен для тех, кто был далек от торговой деятельности. Такие люди обычно приезжали в Россию в составе иностранных посольств, имея при себе особые охранные грамоты.⁶

В.М. Гессен констатирует, что в 17 в. московское правительство противостояло некрещеным иностранцам, обладавшим поместными и вотчинными владениями. В 1630 году царь Михаил Федорович запрещал

² Миронов О.О., Горюнов Д.Е. Гражданин России: историко-правовой очерк. М.,1997.С.12-15

³ Гессен В.М. Подданство, его установление и прекращение. Спб.,1909.С.202-203.

⁴ Там же.С.203.

⁵ Там же.С.204-205.

иностранцам отчуждать свои земли без именного указа. В 1653 г. был принят указ, разрешавший продажу земель русским людям. Спустя год новый указ от 21 сентября 1654 г. предписывал переход земель поместных и кормовых немцев, не принявших православие, в царскую собственность. В указе от 26 марта 1680 г. было закреплено, что «после крещенных иноземцев давать вотчины родственникам и родственникам крещенных по Уложению, а некрещеным не давать, ибо по указу царя и великого князя Алексея Михайловича, «некрещеным иноземцам и своих вотчин за собой держать не велено».

Автор подчеркивает, что был введен строжайший запрет на эмиграцию подданных за границу. Согласно Уложению Алексея Михайловича не допускался выезд в иностранное государство даже для торгового промысла без проезжей грамоты. Нарушитель подвергался серьезному наказанию: его ждала казнь в случае намерения совершить государственную измену или другое тяжкое преступление. Если правонарушитель совершил деяние с целью осуществить торговый промысел, то его били кнутом.

В.М. Гессен справедливо замечает, что выход из подданства в ту эпоху был невозможен. Те, кому удалось все же покинуть пределы Московского государства, объявлялись изменниками Отечеству, но оставались при этом русскими подданными. Выход из подданства приравнивался к отказу от православного вероисповедания. Единственным исключением оставалась только смерть, освобождавшая от подданства «вечных холопов» московского царя.⁷

Петровская эпоха принесла в Россию немало реформаторских идей, коснувшихся и отношений подданства. 5 апреля 1722 г. был принят Регламент об управлении Адмиралтейства и Верфи, смысл которого сводился к тому, что иностранцы, пожелавшие учиться в Адмиралтействе, должны принести присягу на русское подданство. Несмотря на это, принцип «почвы» продолжает

⁶ Куплеваский Н.О. Русское государственное право. Т.1. Харьков.1902.С.265.

⁷ Гессен В.М. Указ. соч.С.205-208.

оставаться незнакомым русскому законодательству, признававшему лишь принцип «крови» при определении подданства. Иностранцы, принявшие православие и тем самым приобретшие русское подданство, уже не имели права выхода из него. Единственное, что у них оставалось, так это ассимилироваться с коренным населением. В указах, постановлениях того времени проводится общее правило, согласно которому «иноземцев, восприявших веру греческого исповедания, из российского государства не выпускать».⁸

В первой половине 18 в. русскому законодательству стал известен термин «натурализация», как один из способов вступления в русское подданство. Присяга на подданство как один из способов натурализации получает юридическое закрепление в манифесте от 1721 г., который давал возможность шведам, находящимся в плену, вступить в русское подданство. Вступление в подданство являлось добровольным, принимающий его должен был произнести клятвенные слова верности, показывая, «чем он честно пропитать себя чает». Текст присяги не содержит указания на вечный характер подданства.⁹ Но уже Сенатский указ от 27 августа 1747 г. «О клятвенном, обещании иностранцев, желающих присягать на вечное подданство России» гласит следующим образом: «Азь нижепоименованный, бывший подданный, обещаюсь и клянусь Всемогущему Богу, что я Всепресветлейшей...Государыне...хощу верным, добрым и послушным рабом и вечно-подданным с моей фамилией быть и никуда...за границу не отъезжать и в чужестранную службу не вступать».¹⁰

В начале 19 столетия в русском законодательстве развивается вопрос о вступлении иностранцев в русское подданство. Разработку этих законоположений взяла на себя Комиссия Составления Законов, которая издала в 1815 г. «Систематический свод существующих законов Российской Империи».¹¹

⁸ П.С.З.-1.№4067, 3819,3839,6579,8974.

⁹ П.С.З.-1.№3778.

¹⁰ П.С.З.-1.№9434.

¹¹ Систематический свод, т.1.1815 г.

Однако при обсуждении «Проекта Гражданского Уложения», составленного Комиссией, в Государственном Совете выявили его несоответствие, расхождение с основными законоположениями.¹²

По своему существу подобное разделение ничего не значило, так как принятие подданства иностранцем носило формальный характер. Русское законодательство натурализованного иностранца не считало действительным подданным по сравнению с тем, кто родился на территории России. Такое положение дел сохранялось до принятия 10 февраля 1864 г. закона «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства», по которому натурализованные иностранцы полностью уравнивались с прирожденными подданными, стирались всякие существовавшие ранее различия.¹³

Закон для некоторых иностранцев устанавливал упрощенный порядок получения подданства. Это прежде всего касалось тех лиц, которые состояли на государственной службе: они допускались к присяге на подданство в любое время, без соблюдения всяких сроков по усмотрению своего начальника (ст.1025). Приамурский и туркестанский генералы-губернаторы имели полномочия принимать в подданство китайцев, корейцев, жителей среднеазиатских ханств. Статья 1029 Закона гласила, что «рабочие, водворяющиеся в России для обрабатывания земель по найму от землевладельцев, переселяющиеся в Тифлисскую губернию болгаре и другие единоверцы, поселяющиеся в Новороссийском крае и т.п. укореняются на основании особых правил».

Изучение особенностей отношений приобретения и прекращения подданства было бы не полным без рассмотрения отдельных категорий подданных, различавшихся по своему правовому положению во всех сферах жизни русского общества. Прежде всего, подданные делились на природных подданных, инородцев и финляндских уроженцев. В свою очередь природные

¹² Гессен В.М. Указ.соч.С.221.

¹³ Свод законов Российской империи. Т.9. Спб.,1899.Ст.982.

подданные и финляндские уроженцы подразделялись на сословные группы. В ст.2, т.9 (Законы о состояниях) Свода законов Российской империи прописано, что все природные обыватели делятся на четыре категории: 1. дворяне 2. духовенство 3. городские обыватели 4. сельские обыватели.

В русском обществе самое привилегированное положение занимало дворянство. В соответствии со ст.15 Свода законов о состояниях «дворянское название есть следствие, истекающее от качества и добродетели начальствовавших в древности мужей, отличивших себя заслугами: чем, обращая самую службу в заслугу, приобрели потомству своему нарицание благородное».

Дворяне подразделялись на личных и потомственных (ст.16 Свода законов о состояниях). Основным способом приобретения потомственного и личного дворянства была государственная служба. Возведение в дворянство особым Высочайшим пожалованием представлялось редким исключением. Проходя службу, дворянство можно было приобрести посредством получения орденов и чинов. На военной и морской службе первый офицерский чин давал право на личное дворянство, а чин полковника или капитана 1 ранга - потомственное дворянство. На гражданской службе получить дворянский титул было сложнее. Личное дворянство при прохождении гражданской службы приобреталось посредством жалования чина IX класса, потомственное - чин IV класса. Все ордена давали возможность получить личное дворянство, а ордена первых степеней и ордена Святого Владимира и Святого Георгия всех степеней жаловали потомственное дворянство.¹⁴

Духовенство градировалось на монашествующее и белое. Монашествующее духовенство составляли духовные власти, митрополиты, архиепископы, епископы, архимандриты, игумены, игуменьи и настоятельницы и другие монашествующие братья. Главные священники и протопресвитеры, протоиереи, иереи, протодиаконы, диаконы, иподиаконы, церковные причетники

¹⁴ Коркунов Н.М. Указ. соч.С.203-204.

в звании псаломщиков были отнесены к белому духовенству (ст.405-407 Свода законов).

С развитием промышленности, ростом крупных торговых центров появляется новое сословие - городские жители. К ним относились купцы, мещане, цеховые и рабочие люди. Наиболее городскими из всех вышеперечисленных категорий обывателей считались мещане, так как их принадлежность к своему сословию была пожизненной и наследственной. Стать мещанином было довольно просто: нужно было лишь приписаться к мещанскому обществу какого-либо города. Приписка совершалась по решению мещанского общества. Принимаемые в общество лица должны были представить решение об их уходе из другого общества. Лица, не принадлежавшие ни к какому сословию и поэтому обязанные избрать «род жизни», могли вступать в мещанское общество во всех городах за исключением Москвы, Санкт-Петербурга, Царского села, Гатчины, Павловска, Ораниенбаума, Петергофа, Стрельны и Кронштадта (ст.522 Свода законов).¹⁵

К торговому люду относилось купечество, принадлежность к которому можно было доказать припиской из двух гильдий и платежом гильдейских пошлин. Гильдейские свидетельства могли получить лица всех сословий, кроме священнослужителей, церковнослужителей христианских исповеданий, государственных служащих и низших воинских чинов. С получением гильдейского свидетельства люди могли называть себя купцами (ст.84 Свода законов). Необходимо было выплачивать гильдейские пошлины, находясь в купеческом сословии (ст.71). Вдовы и дочери купцов не были обязаны платить пошлины, но при этом лишались права торговать (ст.81).

Ремесленным цеховым можно было стать при сохранении своего положения в другом сословии. Не меняя своего сословия на определенный срок, вступить в ремесленный цех могли мещане, разночинцы, крестьяне и иностранцы (ст.373 Устава о промышленности). На неограниченный срок

¹⁵ Коркунов Н.М. Русское государственное право.Спб.,1905.С.218.

цеховыми становились мещане, которые автоматически меняли прежнее сословие на сословие цеховых (ст.370).¹⁶

Законодательная регламентация правового положения рабочих людей была сведена только к двум статьям Свода законов. Они упоминались в ст.494, где наряду с рабочими людьми указывались другие категории горожан. Ст.499 содержала определение рабочих людей. Закон гласил, что «рабочими людьми называются приписываемые к городам, с положением в мещанский оклад, дурного поведения заграничные выходцы, коих общество иметь у себя не пожелают; а также причисленные к городам лица других званий, ниже сего в ст.522 поименованные и приписываемые в рабочие люди за пороки и за неисправный платеж податей и других сборов (ст.257)».¹⁷

Впоследствии данная категория лиц была исключена из разрядов городских обывателей (ст.503 Свода законов), и упоминание о ней сохранилось лишь в примечании к этой статье. В нем сказано, что «всех лиц, избранию рода жизни подлежащих, кои не в состоянии будут уплатить подати и представить одобрение шести благонадежных домохозяев, либо имеют и доверие нарушающий порок, всем известный, хотя и судимы не были, пока оправдаются, и коим, вследствие того, отказано будет в приеме в мещанство, записывать в рабочие на общем основании законов, т.е. облагать их мещанским окладом, но с личного каждого ответственностью по закону в случае неисправного платежа».¹⁸

Сословие сельских обывателей носило различные названия. Большинство их них называлось крестьянами. Некоторые сельские обыватели именовались поселянами, а именно бывшие колонисты, царане Бессарабской губернии, водворенные в мариупольском и ростовском уездах греки и армяне и так называемые государственные поселяне Елисаветпольской, Бакинской, Эриванской и части Тифлисской губерний. К сельским обывателям

¹⁶ Там же.С.224.

¹⁷ Там же.С.221.

¹⁸ Кутафин О.Е. Российское гражданство. - М.: Юрист, 2003.С.121.

принадлежали башкиры. К этому сословию должны были относиться казаки, хотя в законе не было по этому поводу прямого указания. Казаки составляли воинские формирования, что являлось их отличительной чертой от сельских обывателей. В связи с этим они обладали особыми правами.¹⁹

Несомненно, природные подданные отличались между собой в зависимости от принадлежности к определенному сословию. Максимумом прав обладали дворяне, духовные лица и почетные граждане. Иностранцы даже по сравнению с крестьянами находились в более тяжелом положении. Само деление подданных Российской империи на природных подданных, иностранцев и финских обывателей подчеркивало их неравное положение в обществе.

В.М. Грибовский констатировал, что под иностранцами подразумевались различные оседлые, кочевые и бродячие племена, обитавшие в России и стоявшие на низком уровне культуры.²⁰

В соответствии со ст. 762 Свода законов о состояниях²¹ к иностранцам относились: 1) Сибирские иностранцы; 2) Самоеды Архангельской губернии; 3) кочевые народы Ставропольской губернии; 4) Калмыки, кочующие в Астраханской и Ставропольской губерниях; 5) Киргизы Внутренней Орды; 6) иностранцы областей Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской; 6) иностранческое население Закаспийской области; 8) евреи.

По мнению Н.М. Коркунова, все эти разряды подданных имели свою группировку, по большей мере распадались на евреев и восточных иностранцев. Различие еврея от восточного иностранца заключалось в том, что первый, приняв православие, уже не считался евреем и иностранцем. Восточный иностранец такого права не имел.²²

¹⁹ Коркунов Н.М. Указ.соч.С.224-225.

²⁰ Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса.,1912.С.36.

²¹ Свод законов о состояниях (Св. Зак. Т IX., изд. 1899 г. по Прод. 1906 и 1908 гг.). Сост. А.Л. Саатчиан.Спб.,1911.С.210.

²² Коркунов Н.М. Указ. соч.С.243.

В. Дурденевский подчеркивает, что объем гражданских и политических прав и обязанностей у инородцев был разным: например, евреи имели в ограниченной форме избирательное право, были очень стеснены в гражданских правах и несли воинскую службу, а многие другие инородцы не несли последней и не имели избирательных прав, но в гражданской жизни были относительно свободны.

Исследователь, анализируя законодательство России в царский период, отмечает, что российские подданные делились на полноправных, полуправных и бесправных или пассивных. К последней группе, кроме естественно-пассивных (дети и сумасшедшие), относились преступники, «бродячие инородцы» и все женское население империи.²³

Согласно ст.764 Свода Законов о состояниях права Сибирских инородцев и Самоедов Архангельской губернии не изменялись даже в случае принятия ими христианской религии.

Восточные инородцы подразделялись на оседлых, бродячих и кочевых. По общему правилу оседлые инородцы по своему правовому положению сравнивались с природными обывателями в правах и в порядке управления, а кочевые и бродячие инородцы - с сельскими обывателями, имея отличие только в образе управления.²⁴

В Своде законов о состояниях регламентации правового положения евреев посвящена целая глава, состоящая из четырех отделений: «О правах личных и обязанностях евреев вообще», «О правах евреев в составе городских сообществ», «О евреях-земледельцах», «О сборах с евреев» (Ст.767-816 Свода Законов о состояниях).

Особенное правовое положение среди подданных Российской империи занимали финляндские обыватели. Они пользовались всеми правами, которые принадлежали природным подданным, могли беспрепятственно входить в

²³ Дурденевский В. На путях к русскому федеральному праву // Советское право. 1923 г. №1(4). С.21.

²⁴ Коркунов Н.М. Указ. соч. С.244.

купеческое, цеховое, мещанское и сельское сословие, приобретать недвижимость в империи. Напротив, русские в Финляндии обладали меньшим количеством прав. Например, они не могли поступать на государственную службу, участвовать в общинных, сельских, городских и в сеймовых выборах. Существовали определенные трудности при получении финского гражданства. Русские подданные не считались иностранцами, но гражданство они могли получить посредством перечисления. Для перечисления не требовалось предварительного трехлетнего пребывания в Финляндии. Необходимо было письменное обязательство переселиться на территорию Финляндии с обязательным перечислением в фонд богаделен и рабочих заведений 1000 рублей. От взноса освобождались лица, прожившие в Финляндии не менее 6 лет.²⁵

Подданные на территории Российской империи пользовались особым документом - видом на жительство. Существовало Положение о видах на жительство²⁶, разъяснявшее порядок и условия получения данного документа в зависимости от принадлежности к определенному сословию. Согласно Положению вид на жительство служил удостоверением личности и подтверждал право на выезд из постоянного места проживания.

Подводя итог, можно прийти к заключению, что само понятие «гражданство» не было известно русскому законодательству в дореволюционный период. Это объясняется тем, что в Российской империи были сильны монархические основы устройства государственной системы. Состояние подданства, несомненно, выражало некое подчинение воле монарха, от которого зависело вступление, выход и другие правовые отношения, непосредственно связанные с гражданством. Существовало множество особых черт, присущих институту подданства, на определенном этапе его развития. Эти особенности отражали специфику обустройства российского общества,

²⁵ Коркунов Н.М. Указ. соч.С.253-254.

²⁶ Положение о видах на жительство (Св. Зак., Т.ХIV, изд. 1895 г.). Сост. Н.И. Арефа.Спб.,1897.

жизненный уклад подданных, сферу государственных интересов, что резко отличалось от ряда европейских стран, в которых развитие данных отношений имели под собой прочную основу. В Российской империи не существовало правового фундамента, с помощью которого можно было бы построить действенный механизм, связанный с реализацией отношений по приобретению и прекращению гражданства. Иерархическая система подданных, при которой отдельные категории населения наделялись максимумом прав, а другие находились в бесправном положении, являлась характерной составляющей подданства в царский период. Законодательные акты, предписания, направленные на урегулирование отношений подданства, были несовершенны, нуждались в реформировании.

Великая октябрьская революция 1917 г. ознаменовала собой новую эру в развитии института гражданства. Несомненным заделом послужил декрет ВЦИК от 23 (10) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», установивший общее для всего населения России наименование - граждан Российской Республики.²⁷ Таким образом, на смену подданническим отношениям приходят отношения гражданства.

Кроме вышеназванного официального документа, в первые годы советской власти был принят целый ряд декретов, призванных решить множество трудностей, возникших вследствие смены политического строя. Среди них особое значение имеют декрет ВЦИК от 1 апреля 1918 г. «О приобретении прав российского гражданства»²⁸, декрет СНК РСФСР от 22 августа 1921 г. «О принятии иностранцев в российское гражданство»²⁹, декрет СНК РСФСР от 28 октября 1921 г. «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей»³⁰.

Конституция РСФСР 1918 г. отнесла к предметам ведения Всероссийского съезда Советов и ВЦИК издание общих постановлений о

²⁷ СУ РСФСР. 1917. №3.ст.31.

²⁸ СУ РСФСР.1918.№31.ст.405.

²⁹ СУ РСФСР.1921.№62.ст.437.

приобретении и утрате прав российского гражданства и о правах иностранцев на территории республики. За местными Советами Конституция закрепила полномочия предоставлять права российского гражданства тем иностранцам, которые проживали в РСФСР для трудовых занятий и принадлежали к рабочему классу или к трудовому крестьянству.³¹

В соответствии с декретом ВЦИК «О приобретении прав российского гражданства» каждый иностранец, проживавший в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, мог приобрести права российского гражданства. Он должен был написать об этом соответствующее заявление по месту жительства с указанием рода своих занятий, сообщить не подвергался ли он судебному преследованию по обвинению в уголовном преступлении. Если такой факт имел место, иностранец указывал какие противоправные деяния он совершил. Личность заявителя удостоверялась особым свидетельством полноправного гражданина Республики.

В развитие вышеназванного декрета ВЦИК был принят декрет СНК «О принятии иностранцев в российское гражданство».

Различие этих двух декретов заключалось в том, что согласно декрету ВЦИК принять иностранца в российское гражданство мог местный Совет. Позже право приема предоставлялось губисполкомам, рассматривавших заявления иностранцев, находившихся за границей. В отношении «трудящихся» иностранцев такое правило не распространялось.

Необходимо отметить, что эти официальные документы устанавливали довольно упрощенный порядок приема иностранных граждан в российское гражданство, установив лишь одну обязанность, сводившейся к уважению и защите конституционного строя РСФСР.

³⁰ СУ РСФСР.1921.№72.ст.578.

³¹ Основин В.С., Козлова Е.И., Кириченко М.Г. Советское государственное право.М.,1983.С.175-176.

До образования Союза ССР вопросы советского гражданства регулировались законодательством каждой советской республики.³²

В частности, законодательство Белорусской Советской Социалистической Республики в области гражданства было представлено Постановлением СНК БССР, носившем лаконичное название «Положение об иностранцах в БССР». Оно состояло из 6 статей, содержащих тщательный и подробный анализ приобретения, прекращения белорусского гражданства и другие вопросы регламентации правового положения иностранцев.³³

Одноименные декреты ЦИК от 28 октября 1921 г. и ВЦИК и СНК от 15 декабря 1921 г. лишали советского гражданства: 1) лиц, пробывших за границей непрерывно более 5 лет и не получивших от советских представительств заграничных паспортов или соответствующих удостоверений до 1 июня 1922 г; 2) лиц, выехавших из России после 7 ноября 1917 г. без разрешения Советской власти; 3) добровольно служивших в армиях, сражавшихся против Советской власти или участвовавших в контрреволюционных организациях; 4) имевших право оптации российского гражданства и не воспользовавшихся этим правом; 5) лиц, находившихся за границей, но не зарегистрировавшихся в указанный срок в заграничных представительствах РСФСР.

Таким образом, первые декреты советской власти в самых общих чертах регулировали вопросы гражданства, связанные с его получением, выходом из него. В законодательстве было особенно подчеркнуто значение высших государственных органов, в чьи полномочия входило разрешение всех вопросов, связанных с гражданством. Многие статьи носили декларативный характер, устанавливалась упрощенная процедура принятия в гражданство.

В.С. Шевцов отмечал, что законодательство о гражданстве как в РСФСР, так и в других советских республиках до образования Союза ССР не

³² Абрамович А.М. Правовой статус советского гражданина. – Минск: Наука и техника, 1988.С.8.

³³ СУ БССР.1922.ст.148.

представляло единого систематизированного целого. Первые акты о советском гражданстве не могли претендовать на исчерпывающую регламентацию всех вопросов, связанных с признанием, приобретением и утратой гражданства. Однако именно они заложили правовой фундамент, на основе которого стало развиваться и совершенствоваться все последующее законодательство в данной области.³⁴

Договор об образовании СССР от 30 декабря 1922 г. положил начало развитию единого союзного гражданства. Ст. 21 этого законодательного акта гласила, что «для граждан союзных республик устанавливается единое союзное гражданство». Это положение было полностью рецепировано Конституцией 1924 г. Единое союзное гражданство явилось правовым фундаментом процесса централизации: властные полномочия по вопросам гражданства стали концентрироваться в руках высших органов власти.

В первой союзной Конституции 1924 г. содержались нормы, в соответствии с которыми Союзу ССР предоставлялось право устанавливать отправные положения и принципы этой отрасли законодательства. Издание союзных актов по вопросам гражданства создавало правовую базу для законодательства союзных республик.³⁵ В целом, в первой союзной Конституции было закреплено два важных положения: для граждан союзных республик устанавливалось единое союзное гражданство (ст.7 Конституции); ведению Союза ССР в лице его верховных органов подлежало основное законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев (п. «х» ст.1 Конституции).³⁶

При образовании СССР и установлении единого союзного гражданства большинство советских ученых факт сохранения гражданства союзных республик оценивало как имеющий большое политическое значение, в

³⁴ Шевцов В.С. Советское гражданство. М., 1965. С.36-37.

³⁵ Шевцов В.С. Гражданство в советском союзном государстве. М., 1969. С.99.

³⁶ Кириченко М. Гражданство Союза ССР// Социалистическая законность. 1972. №11. С.9.

частности, сохранение гражданства союзных республик связывалось с суверенитетом союзных республик.³⁷

С.К. Косаков оценивал всю значимость установления союзного гражданства. Согласно его позиции оно означало, что: а) каждый гражданин союзной республики стал гражданином СССР; б) союзные республики на своей территории предоставляют одинаковые права гражданам других советских республик; в) признают их гражданами данной союзной республики без особых формальностей в случае их постоянного проживания на территории республики.³⁸

29 октября 1924 г. было принято «Положение о союзном гражданстве», которое закрепляло помимо единого союзного гражданства и гражданство республиканское.³⁹ Данное Положение разрешало следующие вопросы: 1) о том, кто признается гражданином СССР; 2) о гражданстве при вступлении советских граждан в брак с иностранцами; 3) о гражданстве детей при изменении гражданства родителей; 4) о принятии иностранцев в гражданство СССР; 5) о восстановлении гражданства; 6) об утрате гражданства.⁴⁰

Исходя из сущности гражданства Союза ССР и союзных республик, вопросы, касавшиеся приема в советское гражданство, восстановления, утраты, изменения советского гражданства, были отнесены к ведению ЦИК СССР и ЦИК союзных республик; эти органы решали в том числе и такие вопросы, как прием в гражданство иностранцев, проживавших за границей, восстановление в гражданстве Союза ССР, выход из советского гражданства лиц, проживавших за границей.⁴¹

³⁷ Витрук Н.В. Роль института советского гражданства в формировании и развитии новой исторической общности. В кн.: Актуальные проблемы истории государства и права. М., 1976. С. 134.

³⁸ Косаков С.К. Конституционные основы советского гражданства. Фрунзе: Кыргызстан, 1984. С. 40.

³⁹ СЗ СССР 1924 г. №23. Ст. 202.

⁴⁰ Гайдуков Д. Гражданство СССР. М., 1940. С. 36.

⁴¹ Кириченко М. Указ. соч. С. 10.

Положение 1924 г. устранило разнобой, который наблюдался в республиканском законодательстве по некоторым вопросам гражданства, разрешило целый ряд новых вопросов.⁴²

Помимо этого правового документа, к числу законодательных актов, решавших вопросы советского гражданства, следует отнести постановление ЦИК и СНК СССР от 13 ноября 1925 г. «О лишении гражданства Союза ССР находящихся за границей и пропустивших сроки регистрации бывших военнопленных и интернированных военнослужащих царской и Красной армий, а также амнистированных лиц, служивших в белых армиях, и участников контрреволюционных восстаний».⁴³

Несомненно, первый законодательный акт о союзном гражданстве имел огромное значение в становлении и развитии советского гражданства, но на практике был выявлен ряд недостатков. В частности, по справедливому замечанию Д. Гайдукова, слишком сложной была система установления гражданства рождением и изменения гражданства детей при изменении гражданства родителей; не был регламентирован порядок лишения гражданства, ничего не было сказано о полномочиях союзных органов в этой области; взаимоотношения органов Союза и союзных республик при разрешении вопросов о приобретении и утрате гражданства не были достаточно ясными и т.д.⁴⁴

Для устранения пробелов было принято новое Положение о гражданстве СССР, утвержденное ЦИК и СНК 13 июня 1930 г. Оно явно усиливало позицию центральной власти в решении вопросов гражданства. Президиум ЦИК СССР решал вопросы о приеме в советское гражданство иностранцев, проживавших за границей. Что касалось иностранцев, проживавших на территории СССР, их делами помимо президиумов ЦИК союзных республик стал заниматься и

⁴² Гайдуков Д. Указ.соч.С.39.

⁴³ СЗ 1925 г. №7.ст.581.

⁴⁴ Гайдуков Д. Указ.соч.С.40.

Президиум ЦИК СССР. Кроме того, к ведению этого органа относилось восстановление в гражданстве, разрешение выхода из гражданства.⁴⁵

22 апреля 1931 г. ЦИК и СНК СССР утвердили новое Положение о гражданстве Союза ССР.⁴⁶ Оно в значительной мере воспроизводило предыдущий законодательный акт. Отдельные изменения заключались в следующем. В Положении 1931 г. было подчеркнуто значение гражданства союзных республик. Так, например, если в ст.12 Положения 1930 г. было сказано о приеме иностранцев в гражданство Союза ССР, то в ст.12 Положения 1931 г. говорилось о приеме иностранцев в «гражданство одной из союзных республик, и, тем самым, в гражданство Союза ССР».⁴⁷

Принятие в 1936 г. новой Конституции означало скорейшую модификацию и доработку законодательных актов, непосредственно затрагивавших жизненно важные области применения. Эти изменения коснулись и законодательства о гражданстве СССР. 19 августа 1938 г. был принят Закон «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик». В нем воспроизводилось положение Конституции о том, что для граждан СССР устанавливается единое союзное гражданство и каждый гражданин союзной республики является гражданином СССР. По сравнению с ранее действовавшими нормами Закон четко определял круг лиц, являющихся гражданами СССР.⁴⁸ По этому закону гражданами СССР являлись: а) все состоявшие к 7 ноября 1917 года подданными бывшей Российской империи и не утратившие советского гражданства. б) лица, которые приобрели советское гражданство в установленном законом порядке (ст.2).⁴⁹

Прием в советское гражданство согласно ст.3 Закона осуществлялся теперь Президиумом Верховного Совета СССР или Президиумом Верховного Совета союзной республики, в которой проживал ходатайствующий.

⁴⁵ СЗ 1930 г.№34.ст.367. СЗ 1931 г.№24.ст.196.

⁴⁶ СЗ 1931 г.№24.ст.196; СЗ 1932 г.№55.ст.329.

⁴⁷ Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР.М.,1960.С.254.

⁴⁸ Воробьев Н.Ф. Вопросы гражданства в Российском Федеративном государстве // Российская государственность: состояние и перспективы развития.М.,1995.С.133.

Выход из гражданства и все правовые последствия, связанные с ним, также как и порядок приема, входили в компетенцию Президиума Верховного Совета (ст.4 Закона).

Лишение гражданства регламентировала ст.7 Закона, согласно которой это могло произойти: а) по приговору суда; б) в силу особого в каждом случае Указа Президиума Верховного Совета СССР. В дальнейшем п. «а» был отменен.

В законе 1938 г. впервые была введена категория апатрида, т.е. лица без гражданства. В состоянии безгражданства находились, лица, проживавшие на территории СССР, но не имевшие доказательств принадлежности к другому государству.

В Советском Союзе были изданы некоторые акты, направленные на уменьшение количества лиц без гражданства. Например, 16 декабря 1954 г. президиум Верховного Совета СССР принял постановление «О лицах, длительное время проживающих на территории СССР и не оформивших своего гражданства». Согласно этому постановлению лица, родившиеся за границей, прибывшие в разное время в СССР (кроме политэмигрантов) и не представившие документы о своей принадлежности к иностранному гражданству (подданству), и их дети являются гражданами СССР.⁵⁰

Несмотря на то, что Закон 1938 г. содержал некоторые новеллы (упразднение упрощенного порядка принятия в гражданство, введение понятия лица без гражданства), он носил половинчатый характер. Многие положения были недоработаны, некоторые важные области применения вообще не получили своего законодательного закрепления в этом нормативном акте.

Например, отсутствовали нормы, регламентировавшие правовой статус советских граждан, находящихся за границей. В этой части его дополняли такие акты, как: постановление ЦИК СНК СССР «О порядке применения консулами СССР законов союзных республик о браке, разводе и актах гражданского

⁴⁹ Ведомости Верховного Совета СССР.1938 г.№11.

⁵⁰ Сафронов В.М. Советское государство и основы правового положения его граждан.М.,1973.С.22.

состояния в отношении граждан СССР, находящихся за границей» от 4 января 1928 г. и заключенные СССР с иностранными государствами консульские договоры и конвенции.⁵¹

Известный исследователь советского гражданства В.С. Шевцов критикует Закон 1938 г. с позиции неполноты освещенных проблем гражданства СССР. По его мнению, не был разрешен вопрос об условиях и порядке восстановления в советском гражданстве. Не содержалось указаний относительно гражданства советских детей, усыновленных иностранцами. Отсутствовала норма о признании советского гражданства «в силу рождения».⁵²

На основании Закона 1938 г. был принят целый ряд указов Президиума Верховного Совета СССР о порядке приобретения и восстановления советского гражданства, а также о выходе из него. Принятие этих указов нормативного характера было обусловлено расширением территории СССР, вхождением в состав СССР новых союзных республик, многочисленными просьбами о приеме в гражданство СССР проживавших за границей подданных бывшей Российской империи и лиц, утративших советское гражданство.⁵³

7 сентября 1940 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке приобретения гражданства СССР гражданами Литовской, Латвийской и Эстонской Советских Социалистических республик».⁵⁴

8 марта 1941 г. последовал Указ Президиума Верховного Совета СССР «О восстановлении в гражданстве СССР жителей Бессарабии и о приобретении советского гражданства жителями Северной Буковины».⁵⁵ Спустя некоторое время Президиум Верховного Совета СССР 16 декабря 1947 г. издал Указ «О порядке приобретения гражданства СССР лицами литовской национальности, коренными жителями города Клайпеды, Клайпедского, Шилутского и

⁵¹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. - М.: Инфра-М-Норма, 1997.С.102.

⁵² Шевцов В.С. Гражданство в Советском союзном государстве.М.,1969.С.103.

⁵³ Златопольский Д.Л. Указ.соч.С.261.

⁵⁴ «Ведомости Верховного Совета СССР».1940 г.№31.

⁵⁵ «Ведомости Верховного Совета СССР».1941 г.№13.

Пагегского уездов Литовской ССР»⁵⁶ и 30 марта 1948 г. Указ «О порядке приобретения гражданства СССР гражданами Литовской, Латвийской и Эстонской республик и уроженцами Бессарабии, проживающими в странах Латинской Америки».⁵⁷

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 октября 1946 г. было установлено, что лица армянской национальности, возвращающиеся из-за границы на родину, в Советскую Армению в порядке, предусмотренном постановлением СНК СССР от 21 ноября 1945 г. «О мероприятиях по возвращению армян из-за границы в Советскую Армению», признаются гражданами СССР с момента их прибытия в Союз Советских Социалистических Республик.⁵⁸

Следующую группу актов составляют указы о порядке восстановления в гражданстве СССР. Они были изданы в 1945-1948 гг. После окончания Великой Отечественной войны в советские представительства за рубежом стали поступать заявления от подданных бывшей Российской империи и лиц, утративших по разным причинам российское гражданство, с просьбой о восстановлении их в гражданстве СССР.⁵⁹

К актам, регулирующим порядок восстановления советского гражданства некоторых категорий лиц, относятся, например, Указы Президиума Верховного Совета СССР о восстановлении в гражданстве СССР подданных бывшей Российской империи, а также лиц, утративших советское гражданство, проживающих на территориях: Маньчжурии (Указ от 10 ноября 1945 г.); Японии (Указ от 26 сентября 1946 г.); в провинции Синьцзянь и в Шанхае и Тяньцзине (Указ от 20 января 1946 г.); Франции (Указ от 14 июня 1946 г.);

⁵⁶ «Ведомости Верховного Совета СССР». 1948 г. №1.

⁵⁷ «Ведомости Верховного Совета СССР». 1948 г. №28.

⁵⁸ Советское государственное право. Под ред. А.И. Лепешкина. М., 1971. С.246.

⁵⁹ Златопольский Д.Л. Указ. соч. С.263.

Югославии (Указ от 14 июня 1946 г.); Болгарии (Указ от 14 июня 1946 г.); Чехословакии (Указ от 5 октября 1946 г.); Бельгии (Указ от 28 мая 1947 г.).⁶⁰

Порядок выхода из гражданства некоторыми категориями советских граждан регламентировался также рядом указов Президиума Верховного Совета СССР. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1944 г. «О праве на переход в польское гражданство военнослужащих польской армии в СССР и лиц, помогающих ей в борьбе за освобождение Польши, а также членов их семей» жителям западных областей УССР и БССР польской национальности, являвшимся военнослужащими польской армии в ее борьбе за освобождение Польши от немецко-фашистских захватчиков, предоставлялось право на переход из советского в польское гражданство. Это же право предоставлялось членам семей таких лиц, а также членам семей военнослужащих польской армии в СССР. Право на выход из советского гражданства реализовывалось в данном случае путем оптации польского гражданства.⁶¹

31 октября 1946 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «О выходе из советского гражданства лиц чешской и словацкой национальностей, переселяющихся из СССР в Чехословакию, и приобретении советского гражданства лицами русской, украинской и белорусской национальностей, переселяющихся из Чехословакии в СССР»⁶², который наряду с порядком приобретения, регулировал также порядок выхода из советского гражданства.

Президиум Верховного Совета СССР указом (№141/41) от 30 августа 1956 г. установил порядок выхода из гражданства СССР лиц испанской национальности, проживающих в СССР с 1936-1940 гг. и выезжающие в Испанию на постоянное жительство.⁶³

⁶⁰ Курс советского государственного права. Под. Ред. Б.В. Щетинина и А.Н. Горшенева. М., 1971. С. 201.

⁶¹ Шевцов В.С. Гражданство в советском союзном государстве. М., 1969. С. 159-160.

⁶² «Ведомости Верховного Совета СССР». 1946 г. №40.

⁶³ Денисов А.И., Кириченко М.Г. Советское государственное право. М., 1957. С. 139.

Закон о гражданстве 1938 г. в 70-е годы не соответствовал сложившейся обстановке и не обеспечивал в полной мере интересы общества и государства в целом. Данный законодательный акт уже не регулировал всех возникающих в практике вопросов, в его содержание не входили подписанных Советским Союзом положения международных соглашений и конвенций. В связи с этим комиссии законодательных предположений палат Верховного Совета СССР внесли в Президиум Верховного Совета СССР предложение о разработке проекта нового Закона о гражданстве СССР. Президиум поручил комиссиям законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР с участием соответствующих министерств и ведомств приступить к подготовке проекта нового Закона о гражданстве СССР.⁶⁴

Кроме того, принятие в 1977 г. Конституции означало новый период в развитии советского законодательства, обуславливавшего разработку нового Закона о гражданстве. В статье 33 Конституции было предусмотрено принятие нового закона, в котором должны были быть определены основания и порядок приобретения и утраты советского гражданства и решены другие вопросы.⁶⁵

В связи с этим 1 декабря 1978 г. Верховным Советом СССР был принят новый Закон о гражданстве, состоявший из преамбулы и 6 разделов, вмещавших 29 статей, вступивший в законную силу 1 июля 1979 г.⁶⁶ Закон о гражданстве СССР 1938 г. включал только 8 статей, призванных урегулировать отношения, связанные с советском гражданством.

А.А. Рубанов указывает, что значительное место в принятом Законе занимала регламентация отношений, характеризовавшихся обстоятельствами международного происхождения, но принадлежавших к области государственного права, что свидетельствовало о возрастании значения подобных отношений в данной сфере.⁶⁷

⁶⁴ Советское конституционное право. Ленинград.1975.С.207.

⁶⁵ Советское государственное право. Под ред. С.С. Кравчука.М.,1985.С.155.

⁶⁶ «Ведомости Верховного Совета СССР».1978.№49.Ст.816.

⁶⁷ Рубанов А.А. основные коллизионные вопросы советского законодательства о гражданстве // Советское государство и право.1979.№7.С.43.

Согласно принятому Закону гражданами СССР являлись: лица, состоявшие в гражданстве СССР на день вступления в силу данного Закона; лица, которые приобрели гражданство СССР в соответствии с этим Законом.

Закон 1978 г. аналогично Закону СССР о гражданстве 1938 г. закрепляет положение о лицах без гражданства.

Закон подробно рассматривает филиацию как один из способов получения советского гражданства. При определении гражданства ребенка учитываются два принципа - принцип крови (*jus sanguinis*) и принцип почвы (*jus soli*).

В отношении приема в советское гражданство Закон устанавливает, что иностранные граждане и лица без гражданства могут быть по их ходатайствам приняты в гражданство в соответствии с этим Законом независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, места жительства.

В п.4 ст.10 Закона указывается, что советское гражданство может быть приобретено «по иным основаниям, предусмотренным настоящим Законом». Речь идет о случаях приобретения советского гражданства, о которых говорится в самом Законе в связи с решением некоторых юридических проблем гражданства. Например, в ст.13 указывается на случаи, когда советское гражданство приобретают дети лиц без гражданства.⁶⁸

Согласно Закону утрата гражданства СССР имела место: 1) вследствие выхода из гражданства СССР; 2) вследствие лишения гражданства СССР; 3) по основаниям, предусмотренным международными договорами СССР; 4) по иным основаниям, предусмотренным данным Законом.

Закон устанавливал, что утрата гражданства СССР влечет за собой утрату гражданства союзной республики, подтверждая принцип единого союзного гражданства.

Закон 1978 г. как и предыдущий Закон о гражданстве предусмотрел норму о лишении гражданства. Однако формулировка такого основания утраты

⁶⁸ Кулик Р.И. Закон о гражданстве СССР.М.,1980.С.52.

советского гражданства была изменена. Ранее лишение гражданства могло иметь место в силу особого в каждом случае Указа Президиума Верховного Совета СССР (до 19 января 1961 г. лишение гражданства также происходило по приговору суда - в случаях, предусматривавшихся Законом 1938 г.). Закон 1978 г. предусматривает такую меру в исключительном случае по решению Президиума Верховного Совета СССР, если лицо совершило действия, порочащие высокое звание гражданина СССР и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР. Лишение лица гражданства СССР не влекло изменения гражданства его супругов.

Впервые Закон установил норму о восстановлении в советском гражданстве. Согласно Закону лицо, утратившее гражданство СССР, может быть по его ходатайству восстановлено в гражданстве СССР решением Президиума Верховного Совета СССР. До этого порядок восстановления в советском гражданстве регулировался Указами Президиума Верховного Совета СССР.

Закон о гражданстве СССР определил те органы, которые рассматривают заявления и представления по вопросам гражданства. Такими органами являются Президиум Верховного Совета СССР, а также Президиумы Верховных Советов союзных республик, которые принимают в гражданство союзной республики и тем самым в гражданство СССР иностранцев и лиц без гражданства, имеющих постоянное место жительства на территории данной союзной республики.⁶⁹

В Законе было утверждено положение о международных договорах. СССР обладал обширной практикой заключения международных соглашений со многими странами, предметом которых было урегулирование различных областей отношений. Отражение международной практики в Законе было обоснованным и целесообразным.

⁶⁹ Кузьменко Л.Б. Развитие правового регулирования статуса личности в новом законе о гражданстве СССР // Вестник Московского университета. Сер.11. Право.1980.№4.С.33.

В РСФСР впервые на основе Закона о гражданстве СССР 1978 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О порядке приема в гражданство РСФСР».⁷⁰

Таким образом, Закон СССР о гражданстве от 1 декабря 1978 г. представлял собой важный законодательный акт, утвердивший множество новых положений, соответствовавших развитию государства и общества. Закон восполнил пробелы регулирования отношений приобретения, утраты, восстановления в гражданстве, привел в систему регламентацию наиболее значительных отношений, связанных с гражданством, включил в область правового применения нормы, содержащиеся в других правовых документах.

Данный законодательный акт учел сложившуюся практику и общепринятые нормы международного права и вместе с тем восполнил пробелы, имевшиеся в этой отрасли законодательства.⁷¹

В последнем союзном Законе «О гражданстве СССР» от 23 мая 1990 г. правовое регулирование гражданства несколько демократизировалось.⁷²

В соответствии с законом о гражданстве 1990 г., гражданство Советского Союза могло приобретаться: 1) по рождению; 2) в результате приема в советское гражданство; 3) по основаниям, предусмотренным международными договорами СССР; 4) по иным основаниям, предусмотренным Законом.⁷³

В Законе такое основание прекращения гражданства как лишение гражданства сохранилось, однако при этом был ограничен как круг оснований применения этой меры, так и круг лиц, к которым она могла применяться.⁷⁴ 15 августа 1990 г. Указом Президента Верховного Совета СССР отменены Указы Президиума Верховного Совета СССР о лишении гражданства СССР, принятые в 1966-1988 годах в отношении ряда лиц, проживавших вне пределов СССР. Возможность восстановить советское гражданство получили многие бывшие

⁷⁰ Шафир М.А. Гражданство Российской Федерации и его законодательное регулирование // Конституционный строй России. Вып. 1. М., 1992. С. 108.

⁷¹ Шафир М.А. Единство прав и обязанностей граждан СССР. М., 1979. С. 9.

⁷² Российское гражданство. Под ред. В.Я. Кикотя. С. 36.

⁷³ Мионов О.О., Горюнов Д.Е. Гражданин России: историко-правовой очерк. С. 74.

русские соотечественники, проживавшие за границей, среди которых были такие выдающиеся деятели как А.И. Солженицын, В.Н. Войнович, Л.З Копелев. В 1990 г. были восстановлены в гражданстве СССР М.Л. Ростропович и Г.П. Вишневецкая. Годом раньше была удовлетворена просьба о восстановлении в советском гражданстве Ю.П. Любимова.⁷⁵

Итак, в последнем Законе о гражданстве СССР наметились тенденции к либерализации. Это было связано со становлением демократических процессов, обусловленных курсом государственной политики, необходимостью реализации международно-правовых документов в области прав человека.

В целом, анализируя советское законодательство о гражданстве, следует подчеркнуть его последовательное развитие, начиная с первых декретов советской власти. Образование СССР заложило основополагающий принцип - принцип союзного гражданства, определивший взаимоотношения союзных республик с Союзом ССР. Гражданин союзной республики признавался гражданином СССР. В последующих законодательных актах этот принцип будет иметь определяющее значение при государственном строительстве.

Принятие нового Закона о гражданстве в определенный период существования СССР приурочивалось вступлением в законную силу Конституции. Так, после принятия Конституции в 1936 г. появилась потребность в пересмотре нормативных положений в области гражданства, что и обусловило принятие нового законодательного акта о гражданстве в 1938 г. Конституция 1977 г. вызвала необходимость принятия 1 декабря 1978 г. Закона СССР о гражданстве. С эволюцией развития государства, изменением многих общественных отношений намечается потребность в экстраполяции новых тенденций в сфере законодательства о гражданстве.

По мысли Л.Д. Воеводина, советское законодательство о гражданстве развивалось по двум основным направлениям. Во-первых, постепенно

⁷⁴ Российское гражданство. Под ред. В.Я. Кикотя. С.36.

⁷⁵ Матвеева Т.А. Реализация законодательства о советском гражданстве. Деп. рукопись ИНИОН РАН. Воронеж, 1991. С.21.

изымались статьи, предусматривающие дискриминационные требования при принятии в советское гражданство (классовая принадлежность, социальное положение и некоторые другие признаки). Так, ст.5 Закона о гражданстве СССР 1938 г. предусматривала запреты браков с иностранцами. Она была отменена лишь 4 февраля 1948 г. Во-вторых, развитие законодательства шло от децентрализации к централизации. По существу, важнейшие полномочия, связанные с выходом лица из советского гражданства, были отнесены к компетенции союзных органов.

Ученый указывает, что после принятия Конституции СССР 1977 г. и республиканских конституций 1978 г. наметилась противоположная тенденция - от централизации к децентрализации. Это можно видеть из содержания Закона СССР о гражданстве СССР от 1 декабря 1978 г., а также от 23 мая 1990 г.⁷⁶

К концу 1990 г. стало очевидно, что после пяти с половиной лет перестройки Советский Союз вошел в новую стадию своей истории и с точки зрения внутренней политики, и в развитии отношений со всем миром. Усиливающиеся центробежные тенденции привели к тому, что Советский Союз фактически перестал быть единым государством. Принятие Декларации о государственном суверенитете 12 июля 1990 г. предопределило необходимость разработки и принятия нового Закона о гражданстве Российской Федерации, который был принят 28 ноября 1991 г., за десять дней до подписания Договора об образовании СНГ и констатации в связи с этим исчезновения СССР. Закон о гражданстве вступил в силу 6 февраля 1992 г.⁷⁷

Закон 1991 г. был демократичным, главным достоинством которого было облегченное получение гражданства для бывших российских соотечественников. Он был гораздо совершенней предыдущих союзных законодательных актов и символизировал собой тенденцию на пути к

⁷⁶ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С.103.

⁷⁷ Российское гражданство. Под ред. В.Я. Кикотя. С.37.

образованию правового государства, утверждению концепции защиты прав и свобод личности.

§2. Понятие и сущность гражданства

Изучение приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации является неполным без рассмотрения их теоретических аспектов.

Приобретение гражданства - получение гражданства Российской Федерации на основании решений и действий государственных органов и должностных лиц в соответствии с российским законодательством.⁷⁸

Исследователь В.В. Коряковцев определяет приобретение гражданства как получение статуса гражданина РФ лицом, состоящим в гражданстве иностранного государства либо не имеющим гражданства. Ученый делает вывод, что положения о приобретении гражданства адресованы в основном иностранным гражданам и лицам без гражданства.⁷⁹

Прекращение гражданства - прекращение устойчивой правовой связи лица с Российской Федерацией, вытекающих из нее прав и обязанностей.⁸⁰

В науке конституционного права вопрос о понятийном аппарате приобретения и прекращения гражданства раскрывается через призму теоретического обоснования понятия гражданства как комплексного многоаспектного правового явления.

На протяжении многих лет раскрытие понятие и сущности гражданства, изучение его правового содержания, детализация его композиционных особенностей имели особую значимость. Понятийный аппарат гражданства изобилует разнообразными научными взглядами. Точки зрения многих видных советских и российских исследователей в области государственного права являются противоречивыми и не сводятся к созданию единой концепции

⁷⁸ Миронов В.Ф., Миронов А.В. Гражданство в Российской Федерации. Российские и международные акты. Комментарии законодательства. - М.:НОРМА, 2003.С.493-494.

⁷⁹ Коряковцев В.В. Гражданство РФ: приобретение и оформление. - Спб.: Издательская группа «Весь», 2005.С.40.

понимания гражданства. За последние годы институт гражданства претерпел грандиозные изменения. Прежде всего, это связано с принятием и реализацией в правовое пространство основных идей и принципов Конституции 12 декабря 1993 г, которая оказала на данное правовое явление ощутимое действие. Демократические преобразования в России, либерализация правовых отношений заложили фундамент для развития понимания гражданства с позиции соблюдения прав человека, его основных свобод. В связи с этим предполагалось ослабление государственных начал, утверждение норматива поведения на принципе паритета.

Развитие взглядов о терминологической характеристике данного понятия в советском государственном праве начинается с ученого-юриста С.С. Кишкина. Исследователь констатирует, что «очень трудно дать более или менее удовлетворительное, не только определение, но хотя даже описание понятия гражданства».

По мнению С.С. Кишкина, «гражданство – это личная связь индивида с государством, обуславливающая возможность определяемости данного лица всеми элементами правовой и политической системы страны».⁸¹

А. Турубинер отдавал предпочтение государству в решении вопросов, связанных с гражданством. Он считал, что гражданство – это принадлежность какого-либо лица к определенному государству. Такая принадлежность влекла за собой распространение на данное лицо всех законов, регулирующих положение граждан этого гражданства. Власть государства распространяется на иностранцев лишь тогда, когда они проживают на его территории. В отношении граждан государственная власть распространяется и тогда, когда они находятся за границей. Граждане, находящиеся за границей, пользуются дипломатической защитой своего государства.⁸²

⁸⁰ Миронов В.Ф., Миронов А.В. Гражданство в Российской Федерации. Российские и международные акты. Комментарии законодательства. С.491.

⁸¹ Кишкин С.С. Советское гражданство. М., 1925. С. 4, 6.

⁸² Турубинер А. Энциклопедия государства и права. Под ред. П.С. Стучки. Т.1. М.,1925. С.526-527.

И. Трайнин также давал значение гражданству как принадлежности лица к тому или иному государству. По его мнению, «определяющим гражданство является государство, тип государства различный в социалистическом и капиталистическом обществе».⁸³

Первое официальное определение гражданства прозвучало в докладе Н.А. Булганина о проекте закона о гражданстве, принятого 19 августа 1938 года Верховным Советом: «Гражданство определяет принадлежность лица к государству, определяет правовое положение лица не только внутри государства, но и вне его, в международном общении».⁸⁴

Возможно, позиция верховных органов власти возымела свое действие, поскольку большинство правоведов стали придерживаться подобного мнения в определении гражданства. Понятие гражданства как принадлежность к государству имеет определенную логику, основанную на отношениях подданства в царской России. Вполне привычной оказалась модель, по которой строились отношения между подданными и монархом, обладавшим неограниченной властью. Только теперь вместо монарха суверенной властью обладало государство. Таким образом, в советской юридической литературе сложился подход, в котором главенствующее место занимала категория принадлежности к государству.

Д. Гайдуков в своей работе по советскому гражданству определял его как «принадлежность людей к социалистическому государству рабочих и крестьян, которое дает гарантированное Конституцией право на активное участие во всей хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни страны и возлагает политические обязанности».⁸⁵

⁸³ Трайнин И. К вопросу о гражданстве // Советское государство. 1938. №5. С. 51.

⁸⁴ Вторая сессия Верховного Совета СССР, 10-11 августа 1938 г. Стенографический отчет. Изд. Верх. Совета СССР. 1938. С. 692.

⁸⁵ Гайдуков Д. Гражданство СССР. М., 1940. С. 10.

Н.П. Фарберов и М.А. Шафир дают определение, сходное с вышеназванным.⁸⁶

Т.Б. Анисимова подразумевает под гражданством принадлежность лица к определенному государству. Государство налагает на своих граждан определенные обязанности, предоставляет им права и осуществляет защиту этих прав.⁸⁷

А.И. Лепешкин дает такое определение: «Под гражданством в науке государственного права понимают принадлежность физического лица к определенному государству, в силу которой на данное лицо распространяется суверенная государственная власть как в пределах данного государства, так и вне его границ».⁸⁸

А.М. Чхиквадзе является сторонником данного подхода в теоретическом обосновании понятия гражданства. В силу этого факта, по его мнению, на граждан распространяется вся полнота государственной власти и они пользуются ее защитой как на территории своего государства, так и за его пределами.⁸⁹

А.М. Денисов, М.Г. Кириченко считают, что принадлежность лица к государству влечет за собой распространение законов на данное лицо.⁹⁰

Похожее определение дает А.Х. Махненко. По его мнению, «гражданство представляет собой юридическую принадлежность физического лица к определенному государству. Эта принадлежность означает распространение на граждан, находящихся как на территории соответствующего государства, так и за его пределами, законодательства данного государства».⁹¹

⁸⁶ См.: Государственное право стран народной демократии. Под ред. В.Ф. Котока. М., 1961. С. 100; Государственное право стран народной демократии. Под ред. А.Х. Махненко. М., 1959. С. 81-82.

⁸⁷ Основы советского государственного строительства и права. М., 1961. С. 152.

⁸⁸ Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. Т.1. М., 1961. С. 457.

⁸⁹ Чхиквадзе В.М. Советское государство и личность. М., 1978. С. 56.

⁹⁰ Денисов А.И., Кириченко М.Г. Советское государственное право. М., 1957. С. 137.

⁹¹ Махненко А.Х. Основные институты государственного права европейских стран народной демократии. М., 1964. С. 171.

Н.В. Миронов обосновывает понятие следующим образом: «Гражданство, как юридическая категория, означает принадлежность данного лица к определенному государству; оно определяет правовое положение лица не только в отечественном государстве, но и за его пределами, в международном общении».⁹²

М.Н. Кузнецов указывает, что под гражданством того или иного лица понимается правовая принадлежность его к определенному государству. Эта принадлежность автоматически распространяет на гражданина законы данной страны и одновременно его права и обязанности по отношению к государству.⁹³

Такой подход в понимании гражданства как принадлежности лица к государству вызвал серьезные возражения среди ученых. В частности, Ю.А. Петров указывает, что такое определение «почти ничего не дает для понимания его сущности».⁹⁴

По мнению В.Я. Бойцова, сторонники этой позиции не вскрывают всей глубины понятия. При указании на признак принадлежности, утрачивается всякая активная роль граждан в осуществлении государственной власти.⁹⁵

На наш взгляд, такая позиция имеет односторонний характер, лишает индивида возможности осуществлять свои права в отношении гражданства.

В юридической литературе получил свое развитие и другой подход в определении гражданства. Свое начало он получил в работе Д.Л. Златопольского, указывавшего на то, что «гражданство есть устойчивая правовая связь лица с государством, определяющая его правовое положение не только внутри государства, но и вне его, в международном общении».⁹⁶

⁹² Миронов Н.В. Правовое регулирование внешних сношений СССР. М., 1971. С. 75.

⁹³ Кузнецов М.Н. Иностранцы граждане и лица без гражданства на территории СССР. – М.: Изд-во Ун-та дружбы народов, 1985. С.5.

⁹⁴ Петров Ю.А. Соотношение понятий гражданства, правоспособности, правового положения граждан // Вестник Ленинградского университета, 1974. №5. С. 116.

⁹⁵ Бойцов В.Я. К вопросу о понятии гражданства как государственноправового отношения // Сборник ученых трудов Свердловского юридического института. Свердловск, 1969. С. 18-19.

⁹⁶ Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. М., 1960. С. 245.

Официальное определение гражданства сводится к тому, что оно признается как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Несмотря на закрепление данной формулировки в Законе «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г., она не отражает всей сущности правового явления.

Преамбула Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 г. гласит, что гражданство есть устойчивая правовая связь человека с государством. По смыслу закона такая связь выражается в совокупности взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.

На наш взгляд, формулировка понятия гражданства, отраженная в Законе о гражданстве от 28 ноября 1991 г., является по своему смыслу более содержательной и приемлемой с точки зрения взаимного соблюдения прав, наделения равными обязанностями и ответственностью. Главное преимущество: Закон призывает признавать и уважать достоинство, основные права и свободы человека.

Гражданство как устойчивая правовая связь лица с государством обладает определенными признаками.

Устойчивость гражданства проявляется в пространстве и времени. В пространстве она проявляется в том, что гражданство сохраняется и при выезде обладающего им лица за границу. Ряд прав и обязанностей такого лица, входящих в содержание его гражданства, на время его пребывания за границей прекращает свое действие, но лицо их не утрачивает, они по-прежнему продолжают входить в комплекс прав и обязанностей, составляющих содержание данного гражданства. Некоторые же права и обязанности, входящие в содержание гражданства, продолжают действовать и за границей. К ним относятся такие права и обязанности, осуществление которых не может причинить ущерб суверенитету государства пребывания. Некоторые права и обязанности гражданина действуют только во время его нахождения за

рубежом. Иными словами, устойчивость гражданства в пространстве выражается в подчинении лица, которое им обладает, юрисдикции своего государства в течение своего пребывания за границей.⁹⁷

Устойчивость гражданства во времени проявляется в его непрерывности. Непрерывность гражданства означает сохранение гражданства с момента его приобретения в соответствии с условиями, определенными законодательством конкретного государства, вплоть до его утраты (опять-таки в соответствии с условиями, установленными законодательством данного государства). Непрерывность гражданства указывает на то, что оно – длящееся правовое состояние. Гражданство не может время от времени исчезать и затем вновь возобновляться. В отличие от гражданства права и обязанности, составляющие его содержание, во времени менее устойчивы. Они могут меняться, однако гражданство сохраняется. Сохранение гражданства, таким образом, подвижно, изменчиво, зависит от законодательства, действующего в данный момент, а само гражданство неизменно. Вместе с тем, как подчеркивает С.В Черниченко, что эта неизменность относительна. Она не свидетельствует о том, что гражданство не может при определенных условиях меняться. Иначе неизменность, непрерывность гражданства была бы равносильна его нерасторжимости.⁹⁸

Вполне справедливо замечает С.А. Черниченко, что устойчивость гражданства, а также права и обязанности, входящие в его содержание, имеют юридический характер.⁹⁹

В юридическом энциклопедическом словаре гражданство определяется как устойчивая правовая связь лица с конкретным государством.¹⁰⁰

⁹⁷ Черниченко С.В. Международно-правовые вопросы гражданства. М., 1968. С. 24-25.

⁹⁸ Черниченко С.А. Указ. соч. С. 25-26.

⁹⁹ Там же. С. 26.

¹⁰⁰ Румянцев О.Г., Додонов В.Н. Юридический энциклопедический словарь. - М.: ИНФРА-М, 1997.С.64.

К.Я. Чижов теоретически обосновывает гражданство как «особую правовую связь лица с определенным государством, относящуюся к совокупности его прав и обязанностей по отношению к данному государству».¹⁰¹

С.В. Черниченко развивает определение гражданства, понимая под ним двустороннюю правовую связь, складывающуюся из взаимных прав и обязанностей лица и государства, установленных законодательством соответствующего государства.¹⁰²

По мнению В.С. Шевцова, гражданство – это такая правовая связь лица с государством, которая, обуславливая постоянное, полное и устойчивое распространение на это лицо юрисдикции, является тем самым необходимой предпосылкой для возможного применения к лицу законов данного государства.¹⁰³

Между тем, некоторые государствоведы в понимании гражданства как правовой связи индивида и гражданства выделяют политический аспект.

Так, Ю.А. Петров указывает, что гражданство – это не только правовая, но и политическая связь, проявляющаяся в том, что на лицо распространяются и правовые, и другие социальные институты, через которые осуществляется политическая власть.¹⁰⁴

В. Баяки подчеркивает, что гражданство может быть определено как устойчивая социально-политико-правовая связь физического лица с государством, на основании которой всем гражданам обеспечивается полное, равное и реальное участие в его общественной, политической и экономической жизни при распространении на них юрисдикции государства, что выражается в обязанности соблюдения гражданами законов государства как на его

¹⁰¹ Международное право. М., 1957. С. 139.

¹⁰² Черниченко С.В. Указ. соч. С. 22.

¹⁰³ Шевцов В.С. Гражданство в советском союзном государстве. М., 1969. С. 21.

¹⁰⁴ Петров Ю. А. Указ. соч. С. 115.

территории, так и вне ее, и защите граждан со стороны государства как внутри его, так и за его пределами.¹⁰⁵

Г.И. Тункин замечает, что под гражданством понимается политико-правовая связь человека с государством, которая характеризуется устойчивостью, обладанием правами и обязанностями в отношении государства, а также правами и обязанностями государства в отношении человека.¹⁰⁶

Следует отметить, что центральное место в этом определении принадлежит человеку, его правам и обязанностям. До этого во многих дефинициях функционировало понятие «индивид», «физическое лицо».

Таким образом, государствовед акцентировал свое понимание на приоритете прав человека. Кроме того, он подчеркнул корреляционный характер связи человека с государством, где права и обязанности одной стороны соответствуют правам и обязанностям другой.

Ю.Р. Боярс пришел к выводу, что гражданство – это устойчивая в пространстве и времени политико-правовая связь физического лица с конкретным государством, выражающаяся в совокупности взаимных прав и обязанностей, и существующая, в принципе, на основе фактической связи лица и государством и означающая полное подчинение данного лица суверенной власти государства гражданства и защиту последним прав человека.¹⁰⁷

С.М. Русинова акцентирует, что гражданство выражает политическую и правовую связь личности и государства, обуславливающую обеспечение прав граждан внутри страны и защиту их интересов за границей.¹⁰⁸

Свои доводы в пользу понимания гражданства как политико-правовой связи лица с государством привел В.В. Полянский, согласно которому все

¹⁰⁵ Баяки В. Общее и особенное в правовом регулировании гражданства в европейских социалистических странах // Советское государство и право. 1976 г. №11. С. 81.

¹⁰⁶ Тункин Г.Е. Закон о гражданстве СССР // Советское государство и право. 1979 г. №7. С. 22.

¹⁰⁷ Боярс Ю.Р. Гражданство в международном и внутреннем праве. Рига, 1981. С. 32.

¹⁰⁸ Русинова С.И.. Закон о гражданстве СССР // Известия вузов. Правоведение. 1980 г. №21. С. 3.

правовые явления в основе своей имеют политику, но не в одинаковой мере они носят ярко выраженный политический характер как гражданство.¹⁰⁹

Идейное воплощение данный подход получил в преамбуле закона СССР от 23 мая 1990 г. «О гражданстве СССР», согласно которой гражданство определялось как постоянная политико-правовая связь лица и государства, находящая выражение в их взаимных правах и обязанностях.¹¹⁰

Е.М. Козлова указывает, что формулировка «политико-правовая связь лица с государством», исходившая из господствующей в прежние годы идеи о морально-политическом единстве всего советского народа, не была воспринята российским законом как не связанная с сущностью отношений гражданства. Последней свойственен правовой, а не политический характер.¹¹¹

По мнению А.В. Мещерякова, политическая и правовая связь лица с государством является не содержанием понятия гражданства, а одним из его результатов, поскольку лишь состояние человека в гражданстве дает ему возможность вступать в правовые и политические отношения с государством.¹¹²

Политико-правовое значение гражданства продолжает сохраняться и на постсоветском пространстве. В частности, рекомендованный законодательный акт Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О согласованных принципах регулирования гражданства» от 29 декабря 1992 г. обозначает правовое явление следующим образом: «Гражданство определяет устойчивую политико-правовую связь лица с государством, отражающую совокупность их взаимных прав и обязанностей».¹¹³

Итак, мы рассмотрели два основных подхода в определении гражданства. Первый подход связан с использованием категории «принадлежность», второй

¹⁰⁹ Полянский В.В. Юридическая природа и содержание советского гражданства. Деп. рукопись ИНИОН РАН.М., 1979.С.37.

¹¹⁰ Ведомости СССР. 1990. №.23. Ст. 435.

¹¹¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2002. С. 204.

¹¹² Мещеряков А.В. К вопросу о понятии гражданства // Проблемы конституционного права: Конституционные основы политической системы. – Межвуз. научн. сб. Саратов, 1988. С. 140.

¹¹³ Мицкевич А.В. Комментарий Законодательства государств – участников СНГ о гражданстве. - М.: Юридическая литература, 1996. С. 76.

– с категорией «правовая связь» (некоторые ученые с включением политического компонента).

Однако существует ряд государствоведов, которые объединяют два направления и рассматривают гражданство через призму «принадлежности» и «правовой связи».

С.В. Черниченко считает, что «разница между понятием специфической правовой связи лица с государством и понятием принадлежности к государству неуловима»¹¹⁴ и, по мнению Б.С. Эбзеева, «не существует оснований устанавливать между ними непреодолимую грань».¹¹⁵

Так, многие рассматривают в содержании правовой связи совокупность прав и обязанностей, а Н.В. Витрук, усматривает в ней прежде всего принадлежность к государству. Тем самым, он делает вывод о существовании правовой связи по принадлежности. Признавая принадлежность лица к государству, последнее берет на себя одновременно обязанность защиты (охраны) этой правовой связи по принадлежности.¹¹⁶

Другой правовед Б.В. Щетинин под гражданством подразумевал принадлежность физического лица к государству, выражающуюся в устойчивой правовой связи с ним, в силу которой оно приобретает права и исполняет обязанности, а также приобретает право на защиту своей личности и своих интересов как внутри территории, так и за ее пределами.¹¹⁷

В данном случае налицо утверждение категории «принадлежности» в качестве главной, определяющей. Раскрытие содержания этой категории осуществляется посредством устойчивой правовой связи лица с государством.

Такое же определение правовому явлению дает В.М. Сафронов.¹¹⁸

¹¹⁴ Черниченко С.В. Указ. соч. С. 6.

¹¹⁵ Эбзеев Б.С. Конституционные основы свободы личности в СССР. Саратов, 1982. С. 48.

¹¹⁶ Витрук Н.В. Гражданство как правовая связь личности с государством // Проблемы государства и права. М., 1976. С. 16-17.

¹¹⁷ Щетинин Б.В. Проблемы теории советского государственного права. М., 1974. С. 178-179.

¹¹⁸ Сафронов В.М. Правовое положение граждан СССР // Государство и право. М., 1969. №3. С. 11.

А.А. Головкин отмечает, что гражданство – это принадлежность людей к государству, влекущая установление стабильной двусторонней политико-правовой связи между государством и гражданами.¹¹⁹

О.Е. Кутафин указывает, что граждане России образуют многонациональный народ Российской Федерации. Народ – категория политическая, поскольку он является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации. Поэтому принадлежность к народу выражает сущность российского гражданства.

Таким образом, ученый приходит к выводу, что гражданство – это принадлежность лица к народу государства, порождающую устойчивую правовую связь лица с государством и выражающуюся в совокупности взаимных прав и обязанностей.¹²⁰

В юридической литературе предпринимались попытки по-иному раскрыть определение гражданства, предлагая разнообразные мнения на этот счет. Так, С.И. Русинова под гражданством понимает объективное право человека, устанавливающее принадлежность последнего к определенному государству.¹²¹

По мнению А.С. Шевцова, представление о гражданстве как об «объективном праве человека» и одновременно как о предпосылке определенных прав человека вряд ли способствует выяснению точного смысла понятия гражданства. Если подчеркивается его объективный характер, то лишается вообще смысла определять гражданство через право, принадлежащее лицу. Права и обязанности в данном случае могут явиться только результатом отношения между лицом и государством и не существуют сами по себе. Совершенно очевидно, что определение гражданства, поскольку его

¹¹⁹ Головкин А.А. Человек, личность, гражданин. Минск: Беларусь, 1982. С.18.

¹²⁰ Кутафин О.Е. Российское гражданство. М., 2003. С.81.

¹²¹ Русинова С.И. Закрепление института гражданства в послевоенных конституциях буржуазных стран // Правоведение. 1962 г. №4. С.46.

содержание тесно связывается с правами и обязанностями лица, должно выражать, характеризовать эту связь или отношение.¹²²

Некоторые ученые считают, что гражданство – это правовое состояние. В частности, А.М. Лепешкин отмечает, что гражданство – это правовое состояние лица, обуславливающее распространение на него всяких демократических прав и свобод и защиты от возможного нарушения как в пределах государства, так и в тех случаях, когда граждане пребывают за границей.¹²³

Б.Б. Низамов дает такое определение: «Гражданство – это устойчивое, неограниченное во времени и в пространстве политико-правовое состояние совокупности лиц, находящихся под постоянной юрисдикцией государства, в силу которой на них полностью распространяются права, свободы и обязанности, устанавливаемые государственной властью и защита от возможного их нарушения, как в самом государстве, так и тогда, когда они находятся за его пределами».¹²⁴

Так, В.Я. Бойцов подчеркивает, что формой правовой связи гражданина с государством является особый вид правоотношения – правовое состояние гражданства.¹²⁵

Предпринимались попытки определить гражданство как сочленство в государстве. В.Н. Дурденевский указывает, что гражданство есть сочленство в государстве. Это устойчивая правовая общность лица с данным государством, дающая возможность участия во власти государства и не ограниченная его пределами. Это общность, поскольку гражданство существует и исчезает вместе с данным государством. Это общность устойчивая и правовая: она бессрочная, не ограничена пространственными рамками; кроме того, на гражданина распространяется действие законов государства.¹²⁶

¹²² Щевцов В.С. Указ соч. С.17-18.

¹²³ Лепешкин А.И. Указ. соч. С.458.

¹²⁴ Низамов Б.Б. Теоретические проблемы возникновения и развития гражданства. Автореф. канд. дис. Ташкент, 1982. С.11.

¹²⁵ Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа, 1972. С.26.

¹²⁶ Дурденевский В.Н. Закон о гражданстве Союза Советских Социалистических республик // Проблемы социалистического права. Сборник. 1938. №6. С.50.

С.А. Комаров отмечает, что гражданство как членство в государстве представляет собой союз личностей, находящихся в устойчивой, постоянной, специально оформленной политико-правовой связи с государством.¹²⁷

Итак, изучив различные точки зрения относительно понятийного аппарата гражданства, нетрудно заметить, что многие ученые-юристы склоняются к определению гражданства как «устойчивой правовой связи между лицом и государством, выражающейся во взаимных правах и обязанностях». Такой же подход к определению гражданства используют, как мы отмечали ранее, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года.

Между тем, невозможно себе представить действенную систему реализации прав и обязанностей, особенно во взаимоотношениях нескольких субъектов, при отсутствии взаимной ответственности.

В этой связи считаем, что исключение из легального определения гражданства положения о взаимной ответственности гражданина и Российской Федерации не соответствует норме статьи 2 Конституции Российской Федерации. В статье 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» следует закрепить следующее определение: «Гражданство Российской Федерации - устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности».

Данное определение базируется на юридическом обосновании понятия гражданства, данным Законом РФ «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 г. На наш взгляд, характеристика понятийного аппарата гражданства, отраженная в этом законодательном акте, в полной мере раскрывает юридическую природу связи между личностью и государством.

Таким образом, принимая во внимание такое определение понятия гражданства, представляется возможным обосновать понятие приобретения

¹²⁷ Комаров С.А. Общая теория государства и права: Курс лекций. М., 1995. С.121.

гражданства Российской Федерации и понятие прекращения гражданства Российской Федерации.

Приобретение гражданства Российской Федерации - это создание устойчивой правовой связи лица с Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей и ответственности.

Прекращение гражданства Российской Федерации - это утрата устойчивой правовой связи лица с Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей и ответственности.

Многообразие взглядов о юридической природе понятия гражданства свидетельствует о его комплексном характере. Но это правовое явление можно рассмотреть с позиции структурного анализа.

В этом смысле гражданство можно определить следующим образом:

1. Гражданство как правоотношение;
2. Гражданство как субъективное право;
3. Гражданство как правовой институт.

Прежде всего, гражданство можно определить как правовое отношение, существующее между государством и личностью. Так, А.Н. Кудрявцев подчеркивает, что гражданин имеет ряд прав и обязанностей, коррелирующие обязанностям государства, состоящие в обеспечении прав граждан и права государства, установленные законом. Эти права и обязанности можно рассматривать в качестве элементов основного правоотношения государства и гражданина (правоотношения государства), возникающего с рождением и прекращающегося со смертью гражданина или с потерей им гражданства. Общая правоспособность гражданина является элементом правоотношения гражданства. Это означает, что все субъективные права и обязанности, составляющие содержание общей правоспособности, входят в правоотношение гражданства.¹²⁸

¹²⁸ Кудрявцев В.Н. Юридическая природа и сущность основных прав гражданина СССР. «Сборник научных работ слушателей Академии», вып. 1. М., 1948. С. 4.

Например, иностранец или апатрид по поводу принятия гражданства вступит в конкретное правовое отношение, обращаясь в соответствующие государственные органы с ходатайством. В результате удовлетворения ходатайства о принятии иностранца или апатрида в гражданство конкретное правоотношение прекращается. Между лицом и государством устанавливается общее правовое отношение по поводу правовой принадлежности лица к данному государству. При этом меняется не только характер правовой связи (конкретное, а затем общее правоотношение), но и те, между кем эта связь устанавливается. В первом случае субъектами правоотношения являются: лицо (иностранец или апатрид) – государственный орган; во втором гражданин – государство. Объектом данного правоотношения являются определенное социальное благо, благо принадлежать к государству, находиться под его защитой, пользоваться предоставляемыми им правами и свободами.¹²⁹

Государствовед Л. Самел высказывает свое мнение по поводу этого правового явления следующим образом: «Под гражданством понимается такое правоотношение, в котором лицо, как одна из его сторон, находится под властью определенного государства, выступающего в качестве другой стороны, и несет по отношению к нему обязанности даже в том случае, когда покидает территорию государства и вместе с тем может требовать предъявления таких прав, которые государство не обязано обеспечивать лицам, не состоящим с ним в указанном правоотношении».¹³⁰

По мнению И.Е. Фарбера, гражданство является особым правоотношением между лицом и государством в целом. Это государственноправовое отношение, поэтому в данном случае гражданство выступает субъектом гражданского права.¹³¹

¹²⁹ Миронов О.О. Содержание категории «советское гражданство». Проблемы конституционного права. Вып. 1 (2). Межвуз. научн. сб. Саратов, 1974. С. 88.

¹³⁰ Беер Я., Ковач И., Самел Л. Государственное право Венгерской народной республики. М., 1963. С. 250.

¹³¹ Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. Вып. 1. Саратов, 1967. С. 57-58.

С. Попович отмечает, что такое правоотношение носит постоянный характер.¹³² М.Е. Фарбер указывает также на общерегулятивность правоотношения. Обе стороны связаны взаимными правами и обязанностями по отношению друг к другу. Это отношение в литературе выражается понятиями «состояния в гражданстве» или «правовая связь лица с государством», или «принадлежность к государству». В различных формулировках подчеркивается главное, состоящее в том, что лицо находится в правоотношениях с государством. При этом различают три вида правоотношений: во-первых, по поводу советского гражданства, во-вторых, по поводу иностранного гражданства, в-третьих, по поводу состояния безгражданства.¹³³

Нельзя согласиться с Н.В. Витруком, утверждающим, что изображение гражданства как правоотношения характеризуется через некую совокупность взаимных юридических прав и обязанностей лица и государства, то есть сводится к правовому статусу гражданина в государстве.¹³⁴ Это не совсем точно, поскольку подход к характеристике гражданства как государственноправового отношения логически обоснован. Нельзя не видеть, что за реально выступающими признаками «принадлежности лица к государству» и «правовой связи лица с государством» скрывается реально существующее общественное отношение конкретного человека с определенным государством. Совокупность этих общественных отношений составляет предмет регулирования одного из институтов государственного права, института гражданства.¹³⁵

В.Я. Бойцов в составе правоотношения выделяет два основных элемента его юридического содержания. Каждый из этих элементов включает особое,

¹³² Попович С. Административное право. М., 1968. С. 391.

¹³³ Советское государственное право. Под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 164.

¹³⁴ Витрук Н.В. Указ соч. С. 15.

¹³⁵ Бойцов В.Я. К вопросу о понятии гражданства как государственноправового отношения. Свердловск, 1969. С. 22.

общее субъективное право и его коррелят - особую, общую юридическую обязанность.

Ученый справедливо отмечает, что гражданство – это концентрированная форма выражения правовых связей человека с определенным государством. Поскольку за правовыми связями складываются правовые отношения, ученый делает вывод, что гражданство суть универсальное правоотношение. Всеобщее юридическое содержание правоотношения гражданства проявляется в том, что оно составляет юридический фундамент всех других правоотношений, в которые вступают граждане.¹³⁶

Гражданство выступает также как субъективное право. Н.В. Витрук указывает, что понимание гражданства как закрепленной правовой принадлежности лица к определенному гражданству и составляет характеристику гражданства как явления субъективного права. По мнению ученого, иногда гражданство рассматривается как субъективное право личности.¹³⁷

Для иллюстрации представления гражданства как субъективного права, государствовед рассматривает позицию И.Е. Фарбера. Этот ученый характеризует гражданство в виде особого субъективного права личности, которое состоит, по меньшей мере, из следующих четырех правомочий:

- 1) Каждый человек имеет право на гражданство;
- 2) Гражданство есть право индивида на защиту прав со стороны государства;
- 3) Гражданство есть право пребывать на территории своего государства;
- 4) Гражданство означает равенство перед законом.¹³⁸

На наш взгляд, подобная конструкция верна, поскольку она соответствует содержанию субъективного права.

¹³⁶ Бойцов В.Я. Указ.соч. С. 23,26.

¹³⁷ Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 52-53.

¹³⁸ Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974. С. 34-55. Цит по: Витрук Н.В. Указ. соч. С. 53.

Правовая возможность выступает как реальность через действия, поступки, в которых воплощается тенденция поведения, намечающий поступок, предначертанные в норме права. Совершенно очевидно, что субъективное право (правовая возможность), действия по осуществлению субъективного права не являются самоцелью для действующего субъекта; они способствуют достижению определенного блага, которое как цель определяет характер правового действия. Процесс превращения правовой возможности в действительность при наличии ряда объективных и субъективных условий тесно связан с реализацией социального блага, которое наряду с действиями также выступает как действительность правовой возможности.¹³⁹

Социальное назначение субъективного права состоит, следовательно, в координации человеческого поведения в связи с обладанием тем или иным (но всегда определенным) социальным благом. Субъективное право есть гарантированная законом мера возможного поведения и мера обладания социальным благом.¹⁴⁰

Генеральная Ассамблея ООН в ст. 15 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. Устанавливает следующее: «1. Каждый человек имеет право на гражданство; 2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство».¹⁴¹

Наконец, оптация есть не что иное, как право выбора гражданства.¹⁴²

Гражданство - это институт конституционного права.

Н.И. Матузов, А.В. Малько отмечают, что правовые институты призваны регламентировать отдельные участки, фрагменты, стороны общественной жизни. Институт - составная часть, блок, звено отрасли. В каждой отрасли их

¹³⁹ Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности. М., 1968. С. 69-70.

¹⁴⁰ Фарбер И.Е. Права человека, гражданина и лица в социалистическом обществе // Известия вузов. Правоведение. 1967 г. №1. С. 41.

¹⁴¹ Российская газета. 1995. 5 апреля.

¹⁴² Советское государственное право. Под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 164.

множество. Они обладают относительной автономией, так как касаются в известной мере самостоятельных вопросов.¹⁴³

Данный институт представляет собой совокупность правовых норм по приобретению, изменению и прекращению отношений гражданства. Отношения по поводу гражданства существуют между физическим лицом и государством. По мнению В.С. Шевцова, особое юридическое содержание их состоит в том, что они, выражая различные урегулированные правом отношения лица и государства по поводу гражданства, тем самым служат правовым основанием для установления, изменения или прекращения самого гражданства.¹⁴⁴

А.Я. Берченко определяет, что гражданство - один из институтов конституционного права, выражающий суверенитет государственной власти. Ученый подчеркивает, что государство определяет правовые связи, которые возникают при осуществлении им на своей территории суверенных прав и обязанностей в отношении граждан, а также устанавливает права и обязанности граждан относительно государства. Распространяя компетенцию на своих граждан, находящихся за границей, государство выступает как субъект международного права.¹⁴⁵

По своей природе гражданство является неотъемлемым признаком государства, оно является той материальной основой, которая позволяет реально функционировать государственной власти, которая не может быть реализована без граждан. Гражданство непосредственно связано с государственным суверенитетом и государственным устройством.¹⁴⁶

Связь между государственным суверенитетом и гражданством проявляется и в том, что любое государство само определяет круг своих граждан, условия и порядок приобретения своего гражданства. Это признано

¹⁴³ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. - М.: Юрист, 2002.С.312.

¹⁴⁴ Шевцов В.С. Государственный суверенитет (вопросы теории).М.,1979.С.111.

¹⁴⁵ Берченко А.Я. Вопросы советского гражданства. Торжество ленинской национальной политики.М.,1963.С.267.

¹⁴⁶ Полянский В.В. Советское гражданство. - Куйбышев: КГУ, 1985.С.51.

международно-правовыми нормами, в частности, принятой на Гаагской конференции в 1930 г. многосторонней конвенцией.¹⁴⁷

Гражданство является институтом внутригосударственного и международного права. Нельзя сказать, что какой-либо аспект института гражданства, международно-правовой или внутригосударственный, имеет приоритетное значение. Советские исследователи подчеркивали преимущественно внутригосударственный характер института гражданства. Это было связано с тем, что СССР не был активным участником международных отношений и по существу был закрытым государством. На сегодняшний день, современное российское государство находится в тесном контакте с зарубежными странами и прилагает все усилия к установлению сотрудничества в рамках многих международно-правовых организаций. Несомненно, в условиях глобализационных и интеграционных процессов государства решают возникшие коллизии в области гражданства только посредством совместных действий.

Е.С. Смирнова подчеркивает, что конфликт между суверенитетом государства и легитимацией вмешательства в его внутренние дела продиктован тем, что государство превратилось в часть международного сообщества, то есть его внутренние интересы уже не являются высшими, а подчинены более высоким требованиям – сохранению мира, экономического процветания, выживания человечества. Теперь у государства есть обязательства не только перед собственным населением, но и внешние – перед международными органами, иностранными инвесторами и т.п.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Интыкбаева Б.Б. Законодательство зарубежных стран о гражданстве // Саясат = Политика. Алматы, 1996. №6. С. 69.

¹⁴⁸ Смирнова Е.С. Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации. М., 2003. С. 104.

Все большее число международных норм предназначено для конечной реализации внутри государств.¹⁴⁹

Исследователь Т.Д. Зражевская констатирует, что международные нормы отражают общепризнанные стандарты гражданского общества, являются одной из составляющих правовой базы общественной жизни.¹⁵⁰

Несомненно, международно-правовые акты в области гражданства имеют огромное значение. В условиях либерализации российской правовой системы международно-правовой аспект приобретает особую актуальность.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации была принята и открыта для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 2106 А (XX) Генеральной Ассамблеей ООН 21 декабря 1965 г. В статье 1 указано, что ничто не может истолковано как влияющее в какой-либо мере на положения законодательства государств-участников, касающиеся национальной принадлежности, гражданства или натурализации, при условии, что в таких постановлениях не проводится дискриминации в отношении какой-либо определенной национальности (п.3 ст.1).¹⁵¹

19 декабря 1966 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Международный пакт о гражданских и политических правах. Для СССР он вступил в силу 23 марта 1976 г. Ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г.¹⁵² В документе закреплено право ребенка на приобретение гражданства (ч.3 ст.24). Ст.12 закрепляет положение, гарантирующее, что каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории право на

¹⁴⁹ Алексеева Л.Б., Жуйков В.М., Лукашук И.И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации. - М.: Права человека, 1996.С.5

¹⁵⁰ Зражевская Т.Д. Становление гражданского общества в России: личность, самоуправление, власть. - Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002.С.48.

¹⁵¹ Международные акты о правах человека. Сборник документов. Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2002.С.142-143.

¹⁵² Права человека. Сборник международных документов. - М.: Юридическая литература, 1998.С.27, 31, 35.

свободное передвижение и свобода выбора места жительства. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну.

В Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 г., в которой участвует и Россия закреплено, что ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу (ч.1 ст.7). Государства-участники обязуются уважать право ребенка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство, имя и семейные связи, как предусматривается законом, не допуская противозаконного вмешательства (ч.1 ст.8).¹⁵³

Таким образом, гражданство - многоаспектное правовое явление, являющееся правовым отношением, субъективным правом и юридическим институтом.

С.В. Филиппов при изучении американских правовых концепций относительно гражданства обращает внимание на весьма своеобразную терминологию, используемую законодательством США. Американцы употребляют слово: «citizenship», что в буквальном переводе значит гражданство. Однако не реже встречается и слово «nationality», которое следовало бы очевидно, перевести на русский язык как «национальность», но которое, однако, означает с точки зрения американского юриста опять-таки «гражданство».¹⁵⁴

Ю.Р. Боярс толкует понятие «nationality» как «государственная принадлежность». Он склонен считать, что термины «гражданство» (citizenship) и «государственная принадлежность» (nationality) в англо-американской юридической литературе используются для обозначения схожих, но не одноименных явлений. Исследователь приводит замечание американского юриста Г.Х. Хэкворта, согласно которому «государственная принадлежность»

¹⁵³ Права человека. Сборник международных документов.С.366.

¹⁵⁴ Филиппов С.В. США: иммиграция и гражданство.М.,1973.С.94.

является более широким понятием, чем «гражданство», поскольку помимо категории граждан оно включает и лиц которые, хотя и не являются гражданами государства, однако обязаны ему постоянной верностью и имеют право на международно-правовую защиту со стороны государства. Термин «государственная принадлежность» введен в американское право в 1924 году административными решениями №1 и 5 Смешанной американо-германской комиссией по претензиям и обозначает лицо любого домицилия, обязанное быть верным (allegiance) США, и «не только граждан США, но и представителей туземных племен или местных жителей Соединенных Штатов и их внешних владений».¹⁵⁵

Американский исследователь Питер Шук подчеркивает, что правовое измерение гражданства, наиболее легко определяемое и оцениваемое, придает особое значение позитивному праву, которое создает для гражданина отличительный статус, закрепляемый обычно в Конституции или в другом фундаментальном юридическом документе. Данный статус наделяет специфическими правами и обязанностями граждан, но не всех, которые находятся на территории государства.¹⁵⁶

Юрген Хабермас констатирует, что сегодня понятия «гражданство», или «citizenship», употребляются не только в связи с членством в такой организации, как государство, но и в связи с тем статусом, который содержательно определен гражданскими правами и обязанностями.¹⁵⁷

В целях наиболее полного и содержательного раскрытия понятия гражданства следует обратиться к такой юридической категории, как правовой статус личности. Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин констатируют, что входящие правовые нормы в институт гражданства являются составной частью института

¹⁵⁵ Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. - М.: Международные отношения, 1986. С. 53.

¹⁵⁶ Peter H. Schuck. Citizenship in Federal Systems. The American journal of comparative law. Vol.48. Berkeley. 2000. P.207.

¹⁵⁷ Хабермас Ю. Гражданство и национальная идентичность // Российский бюллетень по правам человека. 1995. Вып. 7. С. 58.

прав основ правового статуса личности.¹⁵⁸ Исходя из этого, значительный аспект имеет изучение места и роли гражданства в системе правового статуса личности.

Ранее институт гражданства рассматривался в разделе о государственном устройстве, но постепенно, с развитием представлений об истинной роли и месте этого правового института в системе государственного права он стал частью, элементом правового статуса личности.

Гражданство – важнейший и первый по месту в системе элемент комплексного института основ правового положения личности в обществе и государстве.¹⁵⁹ Существует многообразие взглядов относительно правового положения личности. По мысли Е.А. Лукашевой правовой статус личности в самом общем виде может быть охарактеризован как система прав и обязанностей, законодательно закрепляемая государством в конституциях и иных нормативно-юридических актах.¹⁶⁰ Б.В. Щетинин подчеркивает, что понятие юридического статуса гражданина обычно определяется как совокупность его прав, свобод и обязанностей, которыми он наделяется по законодательству.¹⁶¹

Правовой статус – сложная категория, которая образуется под влиянием большого числа разнообразных факторов, обуславливающих широкий круг политико-правовых отношений между личностью и обществом, государством и гражданами. Общие начала правового статуса личности устанавливаются конституционным правом.¹⁶²

В.В. Полянский, не отрицая тесной связи гражданства с правовым положением (статусом) личности, определяет гражданство как юридическую

¹⁵⁸ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. - М.: Юрист, 2002.С.21.

¹⁵⁹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 100.

¹⁶⁰ Лукашева Е.С. Социалистическое право и личность. М., 1987. С. 58.

¹⁶¹ Щетинин Б.В. Проблемы теории советского государственного права. М., 1974. С. 161.

¹⁶² Советское конституционное право. Под ред. С.И. Русиновой и В.А. Рянтина. Ленинград, 1975. С. 200.

предпосылку правового положения личности, не входящую в его состав в качестве самостоятельного структурного элемента.¹⁶³

Н.В. Витрук к необходимым предпосылкам правового статуса относит гражданство и правосубъектность. Гражданство закрепляет правовую принадлежность лица к данному государству. В зависимости от того, является ли лицо отечественным либо иностранным гражданином, либо лицом без гражданства определяется содержание и локализация его правового статуса. По мнению государствоведа, гражданство, правосубъектность, юридические гарантии находятся в неразрывной связи с правовым статусом. Только их наличие делает правовой статус функционирующим, действенным для личности. Следовательно, наряду с правовым статусом, то есть системой прав, обязанностей и законных интересов, в правовое положение личности в качестве его структурных элементов входят гражданство и правосубъектность, а также юридические гарантии прав, обязанностей и законных интересов личности.¹⁶⁴

Представляется целесообразным рассматривать гражданство не только как неотъемлемый, самостоятельный и конечно, важнейший элемент правового статуса личности, но и как условие, предпосылку, без которой не будет происходить осуществление основных прав и свобод человека. Поэтому значение гражданства в данной системе огромно, поскольку оно осуществляет достаточно объемную функциональную нагрузку.

Взгляды многих ученых юристов относительно юридической природы и сущности понятия гражданства поражают своим идейным многообразием. Данный факт свидетельствует о том, что гражданство – сложное, комплексное правовое явление. Изучение гражданства, анализ его структурного построения, а самое главное – выяснение его сущности играет важную роль в развитии конституционного права как науки.

Важным признаком конституционного строя является выдвижение суверенитета личности над суверенитетом государства: не государство дарует

¹⁶³ Полянский В.В. Советское гражданство. Куйбышев, 1985. С. 17.

¹⁶⁴ Витрук Н.В. Указ. соч. С. 31-32.

права, но человек сознательно и ответственно пользуется совокупностью неотчуждаемых основных прав и свобод, данных ему природой и обществом.¹⁶⁵

В основу правовой системы должна быть положена философия признания общечеловеческих ценностей в качестве естественных прав человека, приобретающих в процессе своего исторического развития общецивилизационный характер. Они составляют природу человеческой личности, а потому их утрата по существу оказывается уничтожением личности, потерей самого себя. На первый план выступает охранная, а не карательно-регламентирующая, запретительная функция права.¹⁶⁶

Поскольку в России объявлен курс на создание гражданского общества, построение правового государства, права и свободы человека должны быть приоритетными и важнейшими в иерархической системе высших ценностей. Провозглашение таких ценностей не должно являться пустой формальностью, односторонней декларацией. Государство не должно играть доминирующую роль в процессе взаимоотношений с личностью, нельзя допускать примат его властных полномочий. Поэтому соблюдение и защита прав человека являются предпосылкой эффективного регулирования приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

§3. Принципы гражданства

Сущностные характерные черты любого правового явления невозможно раскрыть без его принципов. Принципы – это основополагающие правила, установления. Они в полной мере позволяют понять юридическую природу и функциональное назначение исследуемого понятия.

Вопрос о принципах любого института права тесно связан с вопросом о принципах отрасли права, а он в свою очередь – с вопросом об общих для всего российского права принципах на уровне философского обобщения они

¹⁶⁵ Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления. - М.: Юрист, 1994.С.67.

¹⁶⁶ Там же.

соотносятся как общее, особенное и единственное. Общие для всей системы права принципы в отраслях, а также институты преломляются через призму тех отношений, которые регулируются данной совокупностью правовых норм. Кроме того, следует подчеркнуть форму выражения правовых принципов. В отличие от принципов правосознания правовые принципы выражены в нормах права непосредственно. Говоря иначе, они также имеют нормативное значение.¹⁶⁷

Принципы – это те исходные положения, которые характеризуют сущность института гражданства.¹⁶⁸ Принципы гражданства – это такие начала, отправные идеи, выражающие сущность и составляющие главное содержание института гражданства¹⁶⁹. Функциональная нагрузка принципов – раскрыть его юридическую природу и установить общие начала конституционного регулирования гражданства¹⁷⁰.

Систематизация принципов, лежащих в основе гражданства, предполагает всестороннюю оценку всех сфер проявления его сущности.¹⁷¹

Принципы российского гражданства имеют нормативное закрепление в Конституции 1993 г. и Законе «О гражданстве РФ» от 31 мая 2002 г.

Ю.А. Чайка констатирует, что «действующая Конституция Российской Федерации, бесспорно, играет исходную, определяющую роль в построении правового государства. Тем более, что она является результатом развития правовой государственности России и прямо связана с развитием государства и права других стран».¹⁷²

Ю.Л. Шульженко отмечает, что «Конституция РФ 1993 г. – важнейший правовой акт, основа для создания новой России. Она стала отражением тех

¹⁶⁷ Эбзеев Б.С. Конституционные основы свободы личности в СССР. Саратов, 1982. С. 55.

¹⁶⁸ Головкин А.А. Человек, личность, гражданин. Минск, 1982. С. 23.

¹⁶⁹ Косаков С. С. Указ. соч. 17-18.

¹⁷⁰ Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 54-55.

¹⁷¹ Полянский В.В. Принципы советского гражданства // Советское государство и право. 1980. №5. С. 124.

¹⁷² Чайка Ю.А. Конституция Российской Федерации и построение демократического правового государства // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2003. №12. С. 8.

огромных изменений, которые произошли в механизме народовластия, в национальной, в федеративной политике, системе управления обществом, которые произошли за годы реформ; в ней юридически закреплены государственно-правовые институты, которые должны обеспечить построение демократического правового государства».¹⁷³

Поэтому Конституция является всеобъемлющим правовым пространством для утверждения основных принципов правового статуса личности, в область которых входят исходные положения такого фундаментального юридического института как гражданство.

В соответствии с частью 1 ст. 4 Закона принципы гражданства РФ и правила, регулирующие вопросы гражданства РФ, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Данное правовое закрепление свидетельствует о демократичности и либеральности, что является важным для соблюдения и защиты прав человека.

Следует раскрыть принципы гражданства по отдельности, поскольку каждый имеет значимость и несет определенную смысловую нагрузку.

1. Принцип единства гражданства Российской Федерации.

В Конституции РФ (ч.1 ст.6) и Законе о гражданстве (ч.1 ст.4) гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований приобретения.

Каждый гражданин, имеющий республиканское гражданство, является гражданином Российской Федерации. Это обусловлено тем фактом, что Россия – это федеративное государство. Становление и развитие института республиканского гражданства уходит своими корнями в эпоху образования СССР. А.А. Есаян отмечал, что единое союзное гражданство не исключало

¹⁷³ Шульженко Ю.Л. Хрестоматия по конституционному праву Российской Федерации. - М.: Юрист, 1997.С.11.

гражданства отдельных союзных республик, а исходило из факта наличия последнего как одного из атрибутов суверенитета союзной республики.¹⁷⁴

Такая формулировка отражала принцип единого гражданства в ранее действовавшем Законе о гражданстве 1991 г. Примечательно, что нынешний Закон отказывается от республиканского гражданства, рецепировав из Конституции РФ положение, согласно которому гражданство является единым и равным независимо от оснований приобретения.

В рамках правовой государственности и государственной целостности Российской Федерации институт единого гражданства имеет важное теоретическое и практическое значение. Эта значимость усиливается тем обстоятельством, что между федеральным и республиканским законодательствами по вопросам гражданства имеются противоречия, несогласованность.¹⁷⁵

Республиканское законодательство о гражданстве достаточно произвольно устанавливает основания для приема в гражданство и его прекращения. В Конституциях ряда республик на первое место выводится республиканское гражданство, которое фиксируется как доминирующее, а федеральное гражданство рассматривается как вторичное, производное от него.¹⁷⁶

Необходимо отметить, что подобное существование дел в субъектах Федерации объяснялось тем, что Закон РФ «О гражданстве РФ» 1991 г. (ч. 2. ст. 2) предусматривал следующее: «Граждане РФ, постоянно проживающие на территории республик в составе РФ, являются одновременно гражданами этой республики». Фактически Закон обозначил возможность существования республиканского гражданства.

Однако ныне действующий Федеральный закон «О гражданстве РФ» 2002 г. такую норму не предусматривает.

¹⁷⁴ Есян А.А. Некоторые вопросы советского гражданства. Ереван. 1966. С.82

¹⁷⁵ Маликов М.К. Гражданство Российской Федерации и гражданство ее субъектов // Государство и право. 1997. № 8. С. 21.

О.Е. Кутафин подчеркивает, что при обсуждении проекта нового Закона о гражданстве некоторые депутаты настаивали на необходимости предоставления республикам в составе Российской Федерации права иметь свое гражданство, рассматривая гражданство в качестве неотъемлемого признака всякой государственности и забывая о том, что гражданство является атрибутом только суверенного государства. Что же касается признаков государства вообще, то они, как известно, включают: территорию, население и власть, чем республики в составе Российской Федерации в полной мере располагают.¹⁷⁷

Концептуальной основой единого гражданства РФ и ее субъектов являются народовластие (ст. 3 Конституции РФ). Поэтому принадлежность к народу, а не к отдельным нациям (народностям) выражает сущность гражданства РФ. Принцип единого российского гражданства выражается в общности принципов экономической, политической, социальной, правовой систем российского законодательства и законодательства республик в составе РФ.¹⁷⁸

Подводя итог вышесказанному можно отметить, что Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. в части 2 статьи 4 закрепил положение о единстве и равенстве гражданства независимо от оснований его приобретения, содержащееся в Конституции РФ (ч. 1 ст. 6).

2. Принцип равенства гражданства Российской Федерации.

Граждане России наделяются одинаковыми правами и обязанностями. Никто из граждан при своем рождении не может получить больше или меньше прав и обязанностей, каждому гарантируется равное гражданство независимо от расы, национальности, религиозного вероисповедания и социального происхождения.

Равенство гражданства нормативно закреплено в Конституции РФ (ч. 1 ст. 6) и в Законе о гражданстве (ч. 2 ст. 4).

¹⁷⁶ Российское гражданство. Под ред. В.Я. Кикотя. С. 115.

¹⁷⁷ Кутафин О.Е. Российское гражданство. С. 190.

¹⁷⁸ Маликов М.К. Указ. соч. С.22.

Рекомендательный Законодательный Акт «О согласованных принципах регулирования гражданства», одобренный Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 29 декабря 1992 г. также содержит норму, согласно которой гражданство является равным для всех его субъектов независимо от основания приобретения.

В царской России существовало деление подданных на «природных подданных» и «инородцев». В США граждане подразделяются на «коренных» и «натурализованных», что свидетельствует об их неравном, прежде всего правовом и политическом положении. Согласно разделу 1 ст. II Конституции США натурализованные граждане не имеют права баллотироваться на пост президента страны.

В России принцип равенства гражданства всегда провозглашался в качестве одного из основополагающих принципов. Данный факт свидетельствует о верном направлении развития законодательства в области строительства правового государства.

3. Проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства Российской Федерации.

Данный принцип вытекает из положения ч. 3 ст. 4 Закона о гражданстве, гарантирующий сохранение российского гражданства у лиц, проживающих в других странах.

Он гармонично согласуется с конституционным правом каждого гражданина свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться (ч. 2 ст. 27 Конституции РФ).

По законодательству СССР лица, эмигрировавшие за границу, лишались советского гражданства. После провозглашения независимости Российской Федерации те из них, которые изъявили желание приобрести гражданство РФ, были восстановлены в гражданстве на основании п. 2 Указа Президента РФ от

24 октября 1994 г. №2007 «О некоторых вопросах реализации Закона Российской Федерации о гражданстве Российской Федерации».¹⁷⁹

Особую актуальность принципу сохранения гражданства лицами, проживающими за пределами Российской Федерации, придает распад СССР, повлекший за собой разрыв устоявшихся социально-правовых связей, значительную миграцию населения в пределах его территории. Вместе с тем не следует смешивать данный принцип с последствиями признания двойного гражданства, выражающегося в существовавшем облегченном предоставлении российского гражданства лицам, в том числе и проживающим за пределами Российской Федерации.¹⁸⁰

В законах некоторых стран СНГ также присутствуют аналогичные нормы. Например, ст. 6 Закона «О гражданстве Республики Армения» сама по себе не влечет прекращения гражданства Республики Армения. Подобное положение содержится в ч. 1 ст. 7 Закона Казахстана и в ч. 1 ст. 6 Закона Киргизской республики. Вместе с тем в законах этих государств предусмотрена обязанность граждан, проживающих за границей, встать на консульский учет, и неисполнение этой обязанности в течение длительного времени (7 лет по Закону Армении, 5 лет по Закону Казахстана, 3 года по Закону Кыргызстана) влечет утрату гражданства. Статья 6 Закона Латвии сохраняет латвийское гражданство за лицами, проживающими за ее пределами, но с оговоркой: гражданство прекращается в случаях, специально установленных данным законом (например, поступление на военную службу в армию иностранного государства). Аналогичные правила предусмотрены ст. 5 Закона Литвы.¹⁸¹

Таким образом, в российской правовой доктрине принцип сохранения гражданства является важнейшим и значительным в области защиты прав и интересов граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом.

¹⁷⁹ Коряковцев В.В., Питулько К.В. Комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации». - Спб.: Питер, 2003. С. 30.

¹⁸⁰ Российское гражданство. Под ред. В.Я. Кикотя. С. 76.

¹⁸¹ Коряковцев В.В., Питулько К.В. Указ. соч. С. 31.

4. Предоставление защиты и покровительства гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами Российской Федерации.

В ст. 7 Закона о гражданстве прописано, что гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами Российской Федерации, предоставляются защита и покровительство Российской Федерации. Органы государственной власти, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за ее пределами, должностные лица указанных представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме своими правами, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан Российской Федерации, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы.

Несомненно, защита и покровительство своих граждан, находящихся за границей является конституционно-правовой обязанностью любого государства.

Конституция также в ч. 2 ст. 61 закрепила этот правовой принцип. Он имеет особое значение в связи с остро стоящей проблемой правового положения российских граждан, проживающих за границей. Это относится и к государствам – бывшим республикам СССР. Нуждаются в защите и российские граждане, выезжающие за границу на время – в командировки, по контрактам, по частным делам и т.п.¹⁸²

Защита государством собственных граждан за границей закреплена в целом ряде как многосторонних, так и двусторонних соглашений, из которых можно назвать Гаагскую конвенцию по вопросам гражданского процесса от 1 марта 1954 г., Венскую конвенцию о дипломатических отношениях от 18

¹⁸² Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Проспект, 2004. С. 89-90.

апреля 1961 г., Венскую конвенцию о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г.¹⁸³

Действует также Консульский Устав 1976 г. Россией заключены и многочисленные двусторонние консульские договоры и конвенции. К функциям дипломатического представительства относятся, в частности, защита интересов аккредитующего государства и его граждан в пределах, допускаемых международным правом.¹⁸⁴

5. Принцип недопустимости высылки гражданина Российской Федерации за пределы Российской Федерации или выдачи иностранному государству.

Положение о недопустимости высылки или выдачи российского гражданина закреплено в Конституции РФ (ч. 1 ст. 61) и в Законе о гражданстве РФ (ч. 5 ст. 4).

Первая гарантия – невозможность высылки – была поднята на конституционный уровень при реформе Конституции РСФСР 1978 г., проведенной Законом от 21 апреля 1992 г. Родилась такая норма, конечно, с учетом печального опыта семидесятых годов, когда лица, критически настроенные к режиму, – так называемые диссиденты, по решению «компетентных властей» выдворялись из страны, чаще всего с одновременным лишением их гражданства СССР.¹⁸⁵

Принудительная высылка граждан России за ее пределы по воле государства запрещена, поскольку нарушает право на свободный выезд за границу. Вместе с тем в отношении иностранных граждан предусмотрена депортация в тех случаях, когда ими нарушены сроки пребывания или проживания в РФ (ст. 38 Закона «О правовом положении иностранных граждан Российской Федерации»), а также административное выдворение за пределы РФ, если ими совершены преступления.¹⁸⁶

¹⁸³ Боярс Ю.Р. Указ. соч. С. 66-67.

¹⁸⁴ Бархатова Е.Ю. Указ. соч. С. 90.

¹⁸⁵ Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. - Спб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 55.

¹⁸⁶ Коряковцев В.В., Питулько К.В. Указ. соч. С. 34.

Правило, прямо запрещающее высылку российских граждан за пределы России полностью соответствует статье 13 Всеобщей декларации прав человека, провозглашающей право каждого человека покидать любую страну и возвращаться в свою страну (ч. 2 ст. 27).¹⁸⁷

Что касается другой гарантии – невозможности выдачи другому государству, – то Конституция пошла здесь дальше Закона о гражданстве 1991 г. Последний определенным образом допускал такую выдачу: ч. 3 ст. 1 гласила, что гражданин РФ «не может быть выдан другому государству иначе как на основании закона или международного договора РФ». Конституция не называет никаких условий возможной выдачи и однозначно запрещает ее.¹⁸⁸

Под выдачей (экстрадицией) понимается передача преступника 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.¹⁸⁹

В соответствии со сложившейся международной практикой требование о выдаче преступника государство предъявляет в случаях, когда:

- а) преступление совершено на его территории;
- б) преступник является гражданином этого государства;
- в) преступление было направлено против этого государства и причинило ему вред.¹⁹⁰

Принцип невыдачи российских граждан, совершивших преступление на территории иностранного государства, содержится также в Уголовном Кодексе Российской Федерации (ч. 1 ст. 13). Рекомендательный законодательный акт «О согласованных принципах регулирования гражданства», одобренный

¹⁸⁷ Бархатова Е.Ю. Указ. соч. С. 89.

¹⁸⁸ Авакьян С.А. Указ. соч. С. 55.

¹⁸⁹ Бархатова Е.Ю. Гражданство и регистрация: Москва, Россия, СНГ. - М.: Проспект, 2004. С. 9.

Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ от 29 декабря 1992 г. также закрепляет этот принцип, однако за исключением случаев, предусмотренных межгосударственным договором (ст. 13).

Правило о невыдаче своих граждан ни в коем случае не должно рассматриваться как поощрение безнаказанности преступных действий. Во многих международных договорах, посвященных борьбе с преступностью, в том числе и в тех, в которых участвует Российская Федерация, предусматривается правило: «Или выдай, или суди». Согласно этому правилу, государство-участник, не имеющее возможности выдать собственного гражданина другому участнику, обязано при определенных условиях его судить по своим законам и проинформировать о результатах заинтересованную сторону.¹⁹¹

Отказ в выдаче нельзя понимать как неуважение нашей страны к интересам других государств. Может получиться так, что гражданин РФ, будучи за границей, совершил преступление, однако оно раскрылось лишь после его отъезда. Хотя в этом случае гражданин не будет выдан, власти РФ должны сделать все от них зависящее, для того, чтобы содействовать рассмотрению преступления, включая возможность приезда иностранных следователей для допросов. Со своей стороны они должны также возбудить уголовное дело и привлечь гражданина к ответственности, если аналогичное преступление есть в УК РФ. Таким образом, отказ в выдаче не означает освобождения от наказания и сокрытия государством преступника.¹⁹²

На сегодняшний день регулирование процесса экстрадиции приобретает серьезную проблематику в связи с ростом международных преступлений. Усиливающиеся потоки мигрантов особенно в высоко развитые страны создают дополнительные трудности. Поэтому многие государства заключают

¹⁹⁰ Комментарий к Уголовному Кодексу Российской Федерации. Под общ. ред. Ю.И. Скуратова и В.М. Лебедева. - М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2000. С.15.

¹⁹¹ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Т. 1. - М.: Профобразование, 2002.

¹⁹² Авакьян С.В. Указ. соч. С. 56.

международно-правовые акты в целях предотвращения преступных действий, подрывающих законность и правопорядок в этих странах.

Большое значение имеет договорно-правовой механизм (конвенционный) такого рода сотрудничества. Впервые проблемы выдачи были регламентированы именно в рамках европейских коммунитарных структур. В 1957 г., когда была заключена Европейская конвенция о выдаче, стороны обязались передавать друг другу правонарушителей для привлечения к уголовной ответственности или для приведения в исполнение выносимого приговора. Брюссельская конвенция 1968 г. о подсудности и исполнения решений по гражданским и торговым делам была дополнена (в развитие ст. 220, абз. 4, Договора о ЕС) Брюссельской конвенцией II по подсудности и признанию и исполнению судебных решений по семейным делам 1998 г., которая регулирует вопросы подсудности в делах о расторжении брака и опеке над детьми, но оставляет ряд других проблем.¹⁹³ 21 марта 1983 года была принята Конвенция о передаче осужденных лиц.¹⁹⁴

6. Российским законодательством регулируется такой принцип, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

Данная норма была впервые закреплена в Законе о гражданстве 1991 г. (ч. 2 ст. 1). В настоящее время это положение отражено в Конституции РФ (ч. 3 ст. 6) и Федеральном законе «О гражданстве РФ» 2002 г. (ч. 4 ст. 4).

Лишение гражданства является пережитком советского тоталитарного режима. Впервые такое основание прекращения гражданства было отражено в Декрете от 15 декабря 1921 г. «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей».

Лишение гражданства применялось и как мера наказания в силу судебного приговора за совершение особо тяжких преступлений. Особо

¹⁹³ Смирнова Е.С. Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации. М., 2003. С. 352.

¹⁹⁴ Коряковцев В.В., Питулько К.В. Указ. соч. С. 35.

подчеркнем, что подобная мера наказания проходит красной нитью во всех законодательных актах о гражданстве в период активного строительства и развития советского государства.

В статье 7 Закона «О гражданстве СССР» 1938 г. указывалось, что лишение гражданства могло произойти в силу особого в каждом случае Указа Президиума Верховного Совета СССР. В первоначальной редакции в данную статью включался и пункт «а», в силу которого эта мера имела место по приговору суда.

Удивительно, что Закон 1938 г. подробно не стал останавливаться на этом основании прекращения гражданства. В Законе о гражданстве 1978 г. вопрос о лишении был более детально освещен, конкретизируя круг лиц, к которым могла быть применена подобная мера. Это были лица, недостойные носить высокое звание советского гражданина и которые наносят ущерб престижу или государственной безопасности СССР. Вопрос о лишении гражданства мог иметь место лишь в исключительном случае и применялся Президиумом Верховного Совета СССР.

Самый последний советский закон о гражданстве – Закон 1990 г., не нарушая традицию своих предшественников, закрепил данную меру в качестве одного из оснований прекращения гражданства.

Президиум Верховного Совета СССР в 1967 г. принял Указ «О выходе их гражданства лиц, переселяющихся из СССР в Израиль». Они считались выбывшими из гражданства с момента их выезда из СССР. Указ носил закрытый характер, не был опубликован, на него нельзя было ссылаться. Покровы секретности с этого Указа были сняты только в начале перестройки по заключению Комитета конституционного надзора СССР, на основе которого упомянутый Указ был официально опубликован через 24 года после его принятия.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2002. С. 214.

Предателями объявлялись те, кто уехал за границу и не вернулся на Родину. Среди них был известный писатель А.М. Солженицын. Его клеймили позором со всех трибун, называли изменником, «диссидентом».

Закон о гражданстве от 28 ноября 1991 г. отказался от прошлого, установив принцип нелишения гражданства и возможности изменить его. Это связано с тенденцией развития идей о гражданском обществе и правовом государстве.

Беспрецедентная мера, такая как лишение гражданства, канула в лету и по своей сути являлась антигуманной, противоречащей духу свободного человека.

Демократический принцип недопустимости лишения гражданства нашел правовое закрепление во многих международных актах, в частности, таких как Всеобщая декларация прав человека, Европейская конвенция о гражданстве, Международная конвенция о сокращении лиц без гражданства, соглашение СНГ «О согласованных принципах регулирования гражданства».

Также Конституция РФ и Закон о гражданстве 2002 г. помимо невозможности лишения гражданства предоставляют человеку такую гарантию как право изменить свое гражданство.

Однако лицо вправе изменить свое гражданство при соблюдении ряда условий, такие условия имеют прямое отношение к основаниям отказа в выходе из гражданства Российской Федерации. Выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин:

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

Если же таких оснований в отказе в выходе из гражданства не имеется, то лицу предоставляется возможность изменить свое гражданство.

7. Российским законом поощряется приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации. Данный принцип отражен в Законе о гражданстве РФ (ч. 6 ст. 4). Российский законодатель, закрепляя такую норму, руководствовался соображением о негативном характере состояния безгражданства, требующим юридического разрешения.

Лицо без гражданства, а иначе апатрид, не может доказать своей принадлежности к какому-либо государству.

В Законе о гражданстве 1938 г. впервые была введена категория апатрида, которая была ранее незнакома советскому законодательству.

Безгражданство может возникнуть с момента рождения лица. Например, если родители определенного лица не имеют гражданства, а оно родилось на территории государства, придерживающегося «права крови», данное лицо не приобретает никакого гражданства. В некоторых случаях безгражданство может возникнуть, даже если родители лица имеют какое-либо гражданство.¹⁹⁶

Кроме вышеперечисленных способов возникновения безгражданства существует целый ряд других, порождающих это крайне отрицательное явление в обществе.

Существующие случаи безгражданства государства устраняют или сокращают с помощью таких способов как: а) натурализация лиц без гражданства; б) отказывая в выходе из гражданства (там, где существует разрешительный порядок утраты гражданства), если, по мнению компетентных органов государства, для этого нет достаточных оснований; в) принимая законы общего или специального характера, имеющие целью ликвидацию безгражданства.¹⁹⁷

По мнению Л. Оппенгейма, эффективные меры к упразднению состояния безгражданства могли бы оказаться действенными на основе следующих двух принципов: 1) каждое физическое лицо должно быть наделено правами

¹⁹⁶ Черниченко С.В. Международно-правовые вопросы гражданства. М., 1968. С. 138.

¹⁹⁷ Там же. С. 140-141.

гражданства того государства, в котором оно родилось, за исключением случая, если по достижении совершеннолетия оно заявит о своем желании перейти в гражданство, на которое оно имеет право по происхождению; 2) никто не может быть лишен гражданства в порядке наказания или признан потерявшим его по каким-либо другим причинам, как, например, по причине брака, за исключением случая, когда лишение первоначального гражданства совпало бы с действительным приобретением этим лицом нового гражданства.¹⁹⁸

Огромное значение имеет Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г.¹⁹⁹, предусматривающая условия и порядок приобретения гражданства апатридами. Конвенция подробно разрешает вопросы, которые могут возникнуть вследствие коллизии, расхождения с национальным правом конкретного государства.

Необходимо отметить Конвенцию о статусе апатридов, которая была принята конференцией полномочных представителей 28 сентября 1954 г., созванной в соответствии с резолюцией 526 А (XVII) Экономического и Социального Совета от 26 апреля 1954 г. Данный международно-правовой акт вступил в силу 6 июня 1960 г. В соответствии с Конвенцией под термином «апатрид» подразумевается лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона (п.1, ст.1). Статья 32 Конвенции гласит, что Договаривающиеся государства будут по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию апатридов. В частности, они будут делать все от них зависящее для ускорения делопроизводства по натурализации и возможного уменьшения связанных с ними сборов и расходов.²⁰⁰

Межправительственное Соглашение стран-участников СНГ «О согласованных принципах регулирования гражданства» от 29 декабря 1992 г. также имеет целью поощрение приобретения гражданства лицами без

¹⁹⁸ Оппенгейм Л. Международное право. Т. 1. Полутом 2. М., 1949. С. 236-237.

¹⁹⁹ Вилков Г.Е. Законодательство СССР и международные соглашения по вопросам гражданства. М., 1964.

²⁰⁰ Международные акты о правах человека. Сборник документов. Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. С.445, 452.

гражданства. Кроме того, в документе указано, что отсутствие источника существования, наличие хронической болезни, судимости не должны влиять на решение вопросов гражданства.

Европейская конвенция о гражданстве 1997 года подчеркивает, что следует избегать безгражданства (п. «в» ст. 4).

Таким образом, как мы видим, мировое сообщество заинтересовано в количественном сокращении лиц без гражданства и предпринимает все усилия во избежание этого негативного явления. Российский законодатель учитывает данную проблему и создает условия для скорейшего ее разрешения.

8. Российское законодательство допускает наличие у своих граждан двойного гражданства.

Конституция РФ устанавливает, что 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 (ч.1, 2 ст.62).

Согласно Закону о гражданстве РФ 2002 г. гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации (ст.6).

Существует множество факторов, обусловивших это правовое явление. Принцип допустимости двойного гражданства вызывает неоднозначную реакцию и несет определенную функциональную нагрузку в механизме регулирования основных прав и свобод человека. Поэтому проблема двойного

гражданства заслуживает особо тщательного и последовательного правового анализа. Подробное ее рассмотрение, расширительное толкование будет излагаться в следующей главе.

9. Заключение или расторжение брака никоим образом не влияет на гражданство.

Согласно Закону о гражданстве РФ заключение или расторжение брака между гражданином Российской Федерации и лицом, не имеющим гражданства Российской Федерации, не влечет за собой изменение гражданства указанных лиц; изменение гражданства одним из супругов не влечет за собой изменение гражданства другого супруга; расторжение брака не влечет за собой изменение гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей (ст. 8).

Данный принцип закреплен в Конвенции о гражданстве замужней женщины от 20 февраля 1957 г. Помимо этого, документ устанавливает, что замужняя иностранка может приобрести, по своей просьбе, гражданство своего супруга в специальном упрощенном порядке натурализации (ч. 1 ст. 3).²⁰¹

Такая норма предусмотрена и в российском Законе о гражданстве. Для получения гражданства в упрощенном порядке необходимо состоять в браке с гражданином России не менее трех лет (п. «б» ч. 2 ст. 14).

Конвенция о некоторых вопросах, относящихся к коллизии законов о гражданстве, подписанная 12 апреля 1930 г. в Гааге²⁰² также не обошла молчанием проблему, связанную с гражданством замужних женщин.

Конвенция рассматривает случаи утраты супругой своего гражданства и пути выхода из сложившейся ситуации. В частности, если жена при вступлении в брак с иностранцем теряет гражданство в соответствии с законодательством

²⁰¹ Вилков Г.Е. Законодательство СССР и международные соглашения по вопросам гражданства. М., 1964. С. 139-140.

²⁰² Бюллетень по правам человека. 1994 г. Вып. 3.

своей страны, то такая утрата обуславливается приобретением ею гражданства мужа. Другая ситуация такова: если по закону страны жены она утрачивает свое гражданство в случае изменения гражданства ее мужа в течение брака, то такая утрата обуславливается приобретением ею гражданства мужа (ст.ст. 8,9).

Документ закрепляет, что натурализация мужа в течение брака влечет за собой изменение гражданства жены только с ее согласия на это (ст. 10). Жена, утратившая по закону своей страны гражданство при своем вступлении в брак, восстанавливается в правах этого гражданства после расторжения брака только в случае, если она подает заявление об этом и согласно законам этой страны. В случае обратного вступления в гражданство своей страны, она утрачивает гражданство, приобретенное ею вследствие вступления в брак.

Расторжение брака не влечет за собой изменение гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей (ч. 3 ст. 8 Закона о гражданстве 2002 г.). Данное положение имеет принципиально важное значение, поскольку оно направлено на соблюдение и защиту самой незащищенной категории населения – детей.

Расторжение брака в соответствии с положениями семейного законодательства РФ предполагает определение, с кем из родителей остается проживать ребенок, в каком объеме взыскиваются алименты на его содержание, каким образом родитель, проживающий отдельно от ребенка, будет принимать участие в его воспитании. Правовые последствия расторжения брака вопросов изменения гражданства не затрагивают. Самостоятельная норма об определении гражданства детей установлена в ст. 9 и главе IV Закона «О гражданстве».²⁰³

Итак, рассмотрев конвенционное и международно-правовое законодательство, можно сделать вывод, что российская правовая доктрина руководствуется аналогичными воззрениями в вопросах регулирования гражданства, связанных с брачно-семейными отношениями.

²⁰³ Коряковцев В.В., Питулько К.В. Указ. соч. С.51.

В целом, анализ принципов гражданства, сложившихся в российском конституционно-правовом пространстве свидетельствует о преемственности демократических и либеральных идей в этой области.

Однако, по нашему мнению, такой инструмент как предоставление гражданства, равно как и поощрение его приобретения может являться мощным объединяющим началом для лиц, проживавших в республиках СССР и имевших гражданство Союза ССР, но в силу известных исторических событий, оказавшихся иностранцами по отношению к Российской Федерации.

Более того, известно, что немалое количество бывших наших соотечественников не скрывают желания приобрести российское гражданство и перебраться в Россию на постоянное место жительства.

В этой связи также можно говорить и о таком немаловажном факторе укрепления государственности как объединение граждан государства, проживающих на территории страны и за ее пределами, в единый народ.

На наш взгляд, в перечень принципов российского гражданства необходимо внести принцип государственной поддержки воссоединения разделенного в результате распада СССР российского народа.

Глава 2. Конституционные основы регулирования приобретения и прекращения гражданства в Российской Федерации

§1. Конституционно-правовая регламентация приобретения гражданства

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. ознаменовал собой новый период в развитии института российского гражданства. Принятие нового Закона о гражданстве было продиктовано необходимостью реформирования нормативных положений в этой области, создания эффективного механизма регулирования отношений, связанных с российским гражданством. Не секрет, что Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 г. был принят в переходный для Российской Федерации период. Распад СССР, создание суверенных государств оказали существенное влияние на основания приобретения гражданства России. Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. был призван, прежде всего, юридически оформить гражданскую принадлежность проживавших в СНГ российских соотечественников и обеспечить для них безболезненный переход в российское гражданство.

Во всех возникших в постсоветском пространстве государствах, за исключением Латвии и Эстонии, реализован в той или иной мере так называемый «нулевой вариант», признающий гражданами лиц, постоянно проживавших на территории вновь образованной страны на определенный момент (как правило, на день введения в действие закона о гражданстве, или, как в Киргизии и Молдавии, на день принятия деклараций о государственном суверенитете; в последнем случае, правда, означенный срок не распространяется на уроженцев Молдавии, а также проживавших до 28 июня 1940 г. на территории Бессарабии, Северной Буковины, Края Херца и МАССР и их потомков). Согласно грузинскому закону, для признания гражданином этой страны необходимо было проживать на ее территории не только на момент

введения в действие закона о гражданстве, но и в течение пятилетнего срока до этого.²⁰⁴

Законом о гражданстве 1991 года устанавливался довольно обширный перечень оснований приобретения гражданства. Среди них было приобретение гражданства в результате его признания и в порядке регистрации.

Гражданами России признавались все граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие на территории Российской Федерации на день вступления Закона, т.е. 6 февраля 1992 г., если в течение одного года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации. Наличие такой оговорки определялось тем, что среди лиц, отвечающих необходимым условиям для признания их гражданами Российской Федерации, могли быть такие, которые считают себя гражданами других союзных республик. Поэтому отсутствие такой оговорки могло привести к принудительному отнесению совершеннолетних дееспособных лиц к гражданам Российской Федерации вопреки свободе их волеизъявления.²⁰⁵

Лица, родившиеся 30 декабря 1922 года и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считались по Закону 1991 г. о гражданстве состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если родились на территории Российской Федерации или если хотя бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории Российской Федерации. Под территорией Российской Федерации в данном случае понимается территория Российской Федерации по состоянию на дату их рождения.

Новый Закон о гражданстве исключает признание гражданства из перечня оснований приобретения гражданства. Законодательно не было закреплено получение гражданства в порядке регистрации. Однако его элементы

²⁰⁴ Елена Филиппова. Социальные последствия неурегулированности проблем гражданства в СНГ // Проблемы становления института гражданства в постсоветских государствах. Под ред. Г. Витковской. М., 1998. С. 32-33.

²⁰⁵ Гражданство. Сборник правовых документов. Сост. А.В. Мазуров. - М.: Юрайт-Издат, 2003. С. 16.

сохраняются во введенной Законом 2002 г. упрощенной процедуре приема в российское гражданство. Это непосредственно связано с процессом распада СССР и соответственно возникшей проблемой определения гражданства лиц, связанных с Россией.

Кроме того, пункт «г» статьи 18 Закона о гражданстве от 28 ноября 1991 года был признан не соответствующим Конституции Российской Федерации. Поводом к этому послужила жалоба А.Б. Смирнова. По данному делу Конституционный Суд Российской Федерации вынес соответствующее постановление.²⁰⁶

В связи с принятием Конституции возникла необходимость внести поправки в некоторые положения Закона РФ о гражданстве. Это в первую очередь касалось гражданства субъектов Федерации. Закон устанавливал одновременно гражданство Российской Федерации и «республик в составе» Федерации. Установленное Конституцией в ст.5 равноправие субъектов Федерации требует признать гражданство и других, помимо республик, субъектов Федерации, тем более что у них имеется конституционное право иметь свой устав и законодательство.²⁰⁷

О.Е. Кутафин подчеркивает, что содержащееся в Законе 1991 г. положение о гражданстве республик в составе Российской Федерации (ч.2 ст.2) не согласовывалось с положениями Конституции о суверенитете Российской Федерации и верховенстве федеральных законов (ч.1 и 2 ст.4), о равноправии субъектов Российской Федерации (ч.1 и 4 ст.5), об отнесении вопросов гражданства к ведению Российской Федерации (пункт «в» ст.71) и о правомочии Президента Российской Федерации решать вопросы гражданства (пункт «а» ст.89).

²⁰⁶ СЗ РФ. 1996.№21.Ст.2579.

²⁰⁷ Миронов В.Ф., Миронов А.В. Гражданство в Российской Федерации. М.,2003.С.6.

По мысли ученого, мотивацией в усовершенствовании законодательства в сфере гражданства послужил и тот факт, что в силу весьма простых условий приобретения гражданства прежний Закон не способствовал разрешению проблемы слабо контролируемой массовой миграции в Россию с ее многоплановыми негативными последствиями для государства и общества. Создавались предпосылки к возникновению реальных угроз для общества и государства. Отсутствие правовых оснований не позволяло воспрепятствовать приему в гражданство Российской Федерации лиц с серьезным криминальным прошлым, членов преступных группировок, лиц, занимающихся незаконной коммерческой деятельностью, а в отдельных случаях и связанных со спецслужбами иностранных государств.²⁰⁸

Необходимо отметить, что новый Закон о гражданстве разрабатывался под влиянием Европейской конвенции о гражданстве 1997 года. Россия подписала конвенцию в 1997 г., но до сих пор не ратифицировала.

Однако на поверку новый закон оказался не таким идеальным, каким предполагали его разработчики. Руководствуясь мотивом уменьшения массовой незаконной миграции, ужесточения доступа в страну криминальных элементов, вступивший в законную силу 1 июля 2002 г. Закон о гражданстве болезненно отразился на русскоязычном населении из бывших республик СССР. Особые трудности возникли в процедуре приобретения гражданства. В невероятно сложном положении оказались люди, ранее проживавшие в странах СНГ, не оформившие местного гражданства и ныне находящиеся в России. А. Чехоев, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками, приводит в доказательство возникшей проблемы выступление Уполномоченного по правам человека Свердловской области Т. Мерзляковой. С такими словами она обратилась в Государственную Думу: «Люди, считающие себя гражданами России, имеющие постоянную регистрацию, порой собственное жилье, не один год участвующие в выборах,

²⁰⁸ «Российский Закон о гражданстве по ряду позиций либеральнее, чем его европейский аналоги» // Прокурорская и следственная практика. 2002 г. №3-4.С.63-64.

вдруг с ужасом узнают, что на самом деле они гражданами не являются... Согласно новому закону они признаются паспортно-визовыми службами как лица без гражданства или иностранцы... Многие из них не могут устроиться на работу, получать пенсии, пособия, бесплатное медицинское обслуживание. Этим людям, не принявшим гражданство республик СНГ и переехавшим в Россию, рекомендуют поехать «получить его, чтобы затем отказаться от него и ходатайствовать о российском... Реализация такого закона может привести к росту социальной напряженности в стране».²⁰⁹

А. Мезенцева, специалист-эксперт правового управления Совета Федерации, констатирует, что анализ поступивших в приемную Совета Федерации обращений граждан за девять месяцев правоприменительной практики в рамках этого Закона показал, что наряду с учетом правоприменительного опыта и европейских стандартов в области гражданства, устранением необоснованного либерализма в этом вопросе не удалось избежать ряда существенных просчетов, что отрицательно сказалось на социальной защищенности отдельных групп населения Российской Федерации и некоторых категориях иностранных граждан (лиц без гражданства), выходцев из бывших республик СССР.

Далее специалист-эксперт подчеркивает, что если во втором полугодии 2002 г. было рассмотрено 72 обращения по вопросам, связанным с оказанием содействия в обмене паспорта, получении вида на жительство или гражданства Российской Федерации, то только за первые три месяца 2003 г. таких обращений рассмотрено 93. За этот же период количество такого рода обращений, направленных для принятия мер из приемной Совета Федерации в МВД РФ, возросло практически вдвое.²¹⁰

Президент России В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию РФ затронул проблему гражданства, отметив недостаточную

²⁰⁹ Чехоев А. Закон о гражданстве бьет по своим на радость чужим // РФ сегодня. 2003 г., №12.С.65.

²¹⁰ Мезенцева А. Новое в законодательстве о гражданстве // Законность. 2004 г. №2.С.12.

эффективность действующих в этой сфере законодательных актов. В частности, он подчеркнул: «В настоящее время более одного миллиона человек, приехавшие к нам после распада Советского Союза и до принятия нового законодательства о гражданстве, оказались в сложнейшей жизненной ситуации... Эти люди, которые приехали к нам, жили и работали в России, участвовали в ее политической жизни, многие из них служили в Российской армии. А сейчас оказались лицами без гражданства в своей собственной стране. Принятые в прошлом году законы были призваны навести порядок в миграционных потоках, сделать их прозрачными. То, что получилось, не способствует решению этих задач, скорее, создает серьезные проблемы для большого количества людей».²¹¹

Итак, новый Закон о гражданстве не оправдал всех своих ожиданий. Тот факт, что он создавался с учетом европейских образцов, аналогов не говорит о его совершенной безупречности. Необходимо было более детально рассмотреть правовые механизмы реализации данного законодательного акта в современной действительности и устранить все возможные недостатки в целях недопущения ухудшения правового положения отдельных категорий граждан. Изучение и дальнейшее претворение европейского опыта в области гражданства заслуживает одобрения, но необходимо учитывать российскую специфику и сложившуюся политическую, социально-экономическую ситуацию в нашей стране.

В целях устранения пробелов был принят 11 ноября 2003 г. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». 14 декабря 2004 г. он вступил в законную силу. Главные и существенные изменения коснулись процедуры приобретения гражданства. Небольшое дополнение было внесено в ст.12 Закона, регулиющую приобретение российского гражданства по рождению. В пункт «а» части 1 статьи 13 Закона (прием в гражданство Российской Федерации в

²¹¹ Российская газета. 17 мая 2003 г. №93.

общем порядке) было введено положение, согласно которому срок проживания на территории Российской Федерации для лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 года и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства. Ряд положений части 2 данной статьи, в частности, рождение лица на территории РСФСР и наличие у него в прошлом гражданства СССР стало условием для облегченного получения гражданства. Качественно новые изменения были внесены в порядок упрощенного приема в российское гражданство. Статья 14 Закона была переписана заново, во все ее положения были внесены серьезные коррективы.

В связи с доработкой Закона о гражданстве от 31 мая 2002 г. изменения последовали в Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г., а также в Приказах МВД, осуществляющих практическую реализацию законодательства о гражданстве.

Таким образом, с учетом критических замечаний компетентных лиц и получения не совсем удачного опыта правоприменительной деятельности в этой сфере, в законодательство о гражданстве были внесены определенные изменения.

Несмотря на проделанную работу федеральных законодательных органов власти, Закон о гражданстве продолжает сохранять ряд недостатков, затрудняющих его эффективную реализацию в правовом пространстве. На сегодняшний день нормативные документы в сфере гражданства защищают интересы не всех бывших российских соотечественников из ближнего зарубежья. Думается, для достижения этой цели необходимо более тщательное рассмотрение и последующее разрешение проблем, с которыми сталкиваются этнические россияне при подаче документов на оформление российского гражданства. Главной мотивацией законодателя должно стать стремление к наиболее облегченной натурализации русскоязычных граждан из государств СНГ.

Приобретение гражданства по рождению (филиация)

Возникновение гражданства в результате рождения или происхождения является наиболее важной предпосылкой наделения человека гражданством. Институт филиации во многих странах зиждется на двух основополагающих принципах - «право почвы» (*jus soli*) и «право крови» (*jus sanguinis*). По «праву почвы» определяющим фактором является место рождения ребенка, а по «праву крови» - гражданство родителей.

В настоящее время законодательство большинства государств предусматривает смешанную систему, при которой преобладающее значение «права крови» сочетается с известным влиянием «права почвы». «Право крови» практически в чистом виде в настоящее время действует лишь в скандинавских странах, где «право почвы» применяется исключительно по отношению к детям, родители которых неизвестны.²¹²

В феодальных государствах «право почвы» занимало господствующее, если не исключительное место. Это объясняется иерархической структурой феодального общества, основанной на частной собственности на землю.²¹³

Я. Броунли подмечает, «то как принципу ему присущи по сравнению с принципом «права крови» относительно простые очертания с достаточно четкими исключениями».²¹⁴

Римский принцип «права крови» был возвращен в европейское право только с принятием так называемого кодекса Наполеона. Ряд авторов, в том числе русский дореволюционный юрист В.Н. Александренко, считали это следствием признания прав отдельного лица. Но, по мнению английского юриста Дж. Уэйстлека, этот принцип в европейском праве укоренился не в качестве признака расширения прав лица, а в результате расширения сферы власти государства.²¹⁵

В Италии сильны патерналистские начала. Так, В.М. Гессен констатирует, что в этой стране вопрос об определении подданства фактом рождения был

²¹² Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. М.,1986.С.10.

²¹³ Черниченко С.В. Международно-правовые вопросы гражданства. М.,1968.С.56.

²¹⁴ Броунли Я. Международное право. Кн.2.М.,1977.С.17-18.

подвергнут всестороннему обсуждению при выработке Гражданского Уложения 25 июля 1865 г. Принцип «права почвы», предложенный Криспи, был отвергнут, как реакционное начало, противоречащее национальной идее. По словам Манчини, Гражданское Уложение должно быть основано на великом принципе, который называется итальянским. В соответствии с этим итальянским принципом, всякий, рожденный где бы то ни было от отца итальянца, принадлежит итальянской семье.²¹⁶

Такая тенденция в итальянском законодательстве о гражданстве сохраняется и на сегодняшний день. При признании или усыновлении через суд несовершеннолетнего ребенка, не имеющего юридической дееспособности, его гражданство определяется нормами Закона об итальянском гражданстве от 13 июня 1912 г. Причем превалирует гражданство отца, даже если отцовство было признано или заявлено после признания материнства. Если признанный или усыновленный по суду ребенок является совершеннолетним и имеющим юридическую способность, то он сохраняет свое гражданство, но может в течение года со дня признания или усыновления по суду заявить об утрате гражданства, вытекающего из факта усыновления.²¹⁷

Однако в истории развития законодательства о гражданстве США роли матери придавалось важное значение при выборе гражданства ребенка. Так, в отношении незаконнорожденных детей, родившихся за границей у матерей-американок, государственный департамент в 1929 г. заявил, что хотя высказывалось мнение, что эти дети родились уже гражданами США, и им выдавались американские паспорта, однако то обстоятельство, что закон упоминает о детях, родившихся за границей от американцев-«отцов», но ничего не говорит о матерях, служит достаточным основанием для того, чтобы американское подданство таких детей не могло «считаться установленным вне всяких сомнений». Было дано разъяснение, что «незаконнорожденные дети,

²¹⁵ Боярс Ю.Р. Указ. соч.С.11.

²¹⁶ Гессен В.М. Подданство, его установление и прекращение. Спб.,1909. С.281.

родившиеся за границей от отцов-американцев, не приобретают американского подданства при рождении». При этом, однако, было указано, что «если такой ребенок узаконен согласно закону домицилия отца путем последующего брака родителей и формального признания со стороны отца, то в дальнейшем будет считаться, что ребенок имеет такой же статус подданства, каким он обладал бы, если бы родился в законном браке». В течение долгого времени государственный департамент указывал в консульских правилах, что гражданство незаконнорожденных детей, родившихся за границей от незамужних матерей-американок, определяется гражданством матерей.²¹⁸

Согласно 14 поправке к Конституции США, а именно в соответствии со статьей о гражданстве (Citizenship Clause) закреплено положение, которое звучит следующим образом: «Все лица, родившиеся в США и подвластные его юрисдикции, являются гражданами США». Данная поправка наделяет обширный круг лиц гражданством в связи с рождением в стране. Исходя из этого, состояние в гражданстве предшествует и благоприятствует процессу интеграции.²¹⁹

Ребенок, родившийся за пределами США у граждан США (или один из родителей является гражданином), может подтвердить гражданство в том случае, если родители регистрируют рождение в консульстве США до 18-летия ребенка. Родители должны получить в консульстве свидетельство о рождении (Consular Report of Birth) и обратиться за американским паспортом для ребенка. Однако даже если рождение ребенка не зарегистрировано в консульстве, то он (она) все равно является гражданином США.²²⁰

²¹⁷ Законодательные акты о гражданстве. Сост. П.Г. Громушкин. Т.1. Страны Европы. – М.: ТЕРРА, 1993. С.201-202.

²¹⁸ Хайд Ч. Международное право. Его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. Т.3.М.,1951.С.388.

²¹⁹ John W. Guendelsberger. Access to citizenship for children born within the state to foreign parents // The American journal of comparative law. Bercley. Vol.40.1992.P.379.

²²⁰ Коуэн, Д.А. Виза в США. Практическое руководство: как получить разрешение на въезд, вид на жительство, гражданство. - М.: Дело,1998.С.122.

Если ребенок не имеет права получить гражданство США на основании гражданства родителя, родитель может обратиться за предоставлением гражданства ребенку или подать заявление на сертификат о гражданстве (Certificate of Citizenship).²²¹

В американской правовой доктрине существуют мнения относительно уменьшения круга лиц, имеющих право на гражданство в связи с рождением в США. Некоторые политические лидеры вставали на защиту положений об ограничении дарования гражданства родившимся в стране детям, чьи родители незаконно находятся на территории США.²²² Так, одним особенно важным предложением является требование сенатора Калифорнии Пита Уилсона внести в конституционную 14 поправку изменение о воспрепятствовании получения американского гражданства по рождению детьми, родители которых являются незаконными иммигрантами. Член Палаты Представителей Элтон Галлегли из Калифорнии и 12 других членов Конгресса поддерживают следующий проект конституционной поправки: «Все лица, родившиеся в США, чьи матери являются американскими гражданками или легальными резидентами на территории США...».²²³

Таким образом, зарубежной правовой доктрине в определении гражданства по рождению свойственно сочетание принципов «права почвы» и «права крови».

Российское законодательство в отношении института филиации также последовательно проводит в жизнь указанные принципы определения гражданства. В соответствии с ч.1 статьи 12 Закона о гражданстве 2002 г. ребенок приобретает гражданство России по рождению, если на день рождения ребенка:

а) оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребенка);

²²¹ Там же.

²²² Book review. Racial restrictions on naturalization: the recurring intersection of race and gender in immigration and citizenship law // Berkeley Womens law journal. Berceley.1996.Vol.11.P.153.

б) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка);

в) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;

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

Принцип «права крови» отражен в п.п. «а», «б» и «в» ч.1 статьи 12. Последний пункт «г» утверждает принцип «права почвы», где определяющим является место рождения ребенка.

Принцип «права почвы» имеет нормативное закрепление и в ч.2 статьи 12 Закона: ребенок, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны, становится гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение 6 месяцев со дня обнаружения. Здесь, очевидно, прослеживается стремление российского законодателя не допустить случаев безгражданства относительно детей.

Ранее в случае, когда родители ребенка имели разное гражданство, Закон 1991 г. предписывал им составлять письменное соглашение в целях разрешения вопроса о гражданстве ребенка. При отсутствии такого соглашения ребенок автоматически приобретал российское гражданство, если он родился на территории России либо если он иначе стал бы лицом без гражданства.

²²³ The birthright citizenship amendment // Harvard law review.1994. Vol.107:1026.P.1026-1027.

В целях реализации Закона о гражданстве 2002 г. было принято Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства, утвержденное Указом Президента от 14 ноября 2002 г.²²⁴ В связи с изменениями Закона о гражданстве последовали изменения в указанном нормативном акте. 31 декабря 2003 г. данные изменения были отражены в Указе Президента Российской Федерации «О внесении изменений в положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. №1324».²²⁵ Некоторые коррективы были внесены в порядок оформления наличия гражданства Российской Федерации по рождению.

Оформление наличия у ребенка российского гражданства по рождению осуществляется согласно резолюции руководителя полномочного органа о выдаче ребенку паспорта гражданина Российской Федерации либо вкладыша в свидетельство о его рождении, а также о внесении сведений о ребенке в паспорт родителя, имеющего российское гражданство (паспорта родителей, имеющих российское гражданство). Образец бланка вкладыша в свидетельство о рождении, подтверждающего наличие у ребенка гражданства Российской Федерации, выдаваемого детям до 14 лет, приобретшим российское гражданство и проживающим на территории Федерации, а также порядок его оформления и выдачи утверждается Министерством внутренних дел Российской Федерации (Постановление Правительства РФ «Об утверждении формы вкладыша в свидетельство о рождении, подтверждающего наличие у ребенка гражданства Российской Федерации» от 6 февраля 2003 г.).

Заявление об оформлении наличия у ребенка гражданства Российской Федерации по рождению подается одним из родителей или единственным родителем в полномочный орган по месту жительства заявителя либо по месту рождения ребенка. Вместе с заявлением представляются:

²²⁴ СЗ РФ.2002.№46.Ст.4571.

²²⁵ СЗ РФ.2003.№1.Ст.16.

свидетельство о рождении ребенка, а также паспорт ребенка (при его наличии);

документы, удостоверяющие личность и гражданство родителей или единственного родителя. Если один из родителей является лицом без гражданства, - документ этого родителя, удостоверяющий статус лица без гражданства; решение суда о признании одного из родителей безвестно отсутствующим или заявление, составленное в произвольной форме, об отсутствии у заявителя сведений о месте нахождения другого родителя (при оформлении наличия гражданства Российской Федерации на основании пункта «б» части первой статьи 12 Федерального закона);

документ полномочного органа иностранного государства, гражданином которого является один из родителей, подтверждающий отсутствие оснований для предоставления ребенку гражданства этого иностранного государства по рождению. Если ребенок родился на территории иностранного государства, гражданами которого его родители не являются, - также документ полномочного органа этого иностранного государства, подтверждающий отсутствие оснований для предоставления ребенку гражданства этого иностранного государства по рождению (при оформлении наличия российского гражданства в отношении ребенка, родившегося за пределами Федерации).

Также при оформлении наличия гражданства Российской Федерации в отношении ребенка, родившегося на территории Федерации вместе с заявлением представляется документ полномочного органа иностранного государства (государств), гражданами которого (которых) являются родители или единственный родитель, подтверждающий отсутствие оснований для предоставления ребенку иного гражданства по рождению.

Исходя из доклада Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае за 2003 г.²²⁶ видно, что имеется множество сложностей при получении гражданства детьми, которые родились на территории другого

²²⁶ О деятельности Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае в 2003 г. Ставрополь.2004.С47.

государства, но их родители являются гражданами России. Так, военнослужащий С. до 1996 г. проходил службу на территории Туркмении, где у него родился сын. После окончания службы он возвратился домой в Ставропольский край. Здесь его сын окончил школу, продолжает обучение в вузе, состоит на учете в райвоенкомате как призывник. Однако когда он обратился за получением паспорта, начальник УВД предложил ему поехать в Туркмению документироваться паспортом национального государства либо представить справку об отказе от гражданства Туркмении.

Поскольку это явилось препятствием для оформления гражданства, отец несовершеннолетнего С. вынужден был обратиться в суд и обжаловать действия начальника УВД. По просьбе истца Уполномоченный направил в суд своего представителя, который поддержал его требования. Суд признал действия начальника УВД незаконными.

В данном случае налицо произвол чиновников, поскольку был грубо нарушен принцип «крови», согласно которому ребенок автоматически приобретает гражданство своих родителей. К сожалению, подобные случаи в процессе правоприменительной практики и реализации законодательства в области гражданства происходят часто, что в конечном счете приводит к серьезным нарушениям прав граждан.

Прием в гражданство (натурализация)

Следующим по значимости основанием возникновения гражданства является натурализация. Законодательства многих государств предусматривают такую форму приобретения устойчивой правовой связи лица с государством, устанавливая различные условия, касающиеся срока проживания на территории конкретного государства, личности самого соискателя и многие другие факторы, непосредственно влияющие на решение полномочных органов государственной власти.

Приобретение гражданства путем натурализации связано с обращением лица, фактически проживающего в стране, с просьбой о предоставлении ему гражданства. Как правило, этого добиваются лица, прибывшие в страну в

соответствии с правилами иммиграционного законодательства, а также лица, усыновленные гражданином данного государства, вступившие в брак и др. При этом в США, например, требуется давать клятву верности этой стране, т.е. лояльности ее государственному строю. Натурализация весьма распространена в странах с массовой иммиграцией (США, Великобритания), а также в тех государствах, которые поощряют иммиграцию вследствие малочисленности своего населения (Австралия, некоторые страны Латинской Америки).²²⁷

Порядок натурализации может быть иногда упрощен, если заинтересованное лицо удовлетворяет тем или иным требованиям, предусмотренным законом.²²⁸

Прием в гражданство возможен при соблюдении ряда условий: до этого необходимо несколько лет жить в стране, гражданство которой лицо желает получить; знать язык этой страны; быть психически здоровым и не иметь некоторых болезней (например, СПИДа); не быть зарегистрированным - в частности, в документах Интерпола - в качестве террориста; не принадлежать к партиям, выступающим за насильственное изменение конституционного строя; в ряде стран - иметь жилище (Германия), средства к существованию (Австрия), «хороший характер» (Великобритания) и др. В отдельных арабских странах (Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия и др.) в гражданство могут быть приняты только мусульмане, лица же других вероисповеданий, в том числе супруги, для приема в гражданство должны изменить свою религию.²²⁹

Относительно приема в российское гражданство в новом Законе о гражданстве от 31 мая 2002 г. появилась новела - установление общего и упрощенного порядка приобретения гражданства. Общий порядок получения российского гражданства характеризует в целом основные условия правовой регламентации возникновения отношений гражданства. Прием в гражданство в упрощенном порядке направлен на урегулирование правового статуса, решение

²²⁷ Конституционное право зарубежных стран. Под ред. М.В. Баглая. - М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2002.С.80.

²²⁸ Черниченко С.В Указ.соч.С.60.

проблемы получения гражданства российскими соотечественниками, проживающими в государствах СНГ.

Прием в гражданство Российской Федерации в общем порядке

Общий порядок приобретения гражданства Российской Федерации - порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений по вопросам гражданства Российской Федерации Президентом Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются обычные условия, предусмотренные действующим Законом о гражданстве (ст.3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

Право обращения с заявлениями о приеме в гражданство имеют дееспособные совершеннолетние иностранные граждане и лица без гражданства. Первое условие, которое они должны соблюсти - это условие о сроке проживания на территории Российской Федерации. Для того, чтобы получить российское гражданство необходимо проживать на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство в течение 5 лет непрерывно. Срок проживания считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы России не более чем на 3 месяца в течение 1 года.

По сравнению с ныне действующим Законом о гражданстве предыдущий Закон 1991 г. содержал другой срок проживания на территории России: для иностранных граждан и лиц без гражданства - всего пять лет или три года непрерывно непосредственно перед обращением с ходатайством.

В европейских странах срок проживания обычно варьируется от 5 до 10 лет. В Австрии иностранец приобретает гражданство, если он как минимум 10 лет проживает в государстве и 5 лет из них непрерывно перед предоставлением гражданства.²³⁰

²²⁹ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. - М.: Юрист, 2002.С.66-67.

²³⁰ Законодательные акты о гражданстве. Сост. П.Г. Громушкин. Т.1. Страны Европы.М.,1993.С.9.

Натурализация, по французскому закону - приобретение гражданства по решению властей - осуществляется изданием декрета Правительства по просьбе иностранца. До обращения с этой просьбой заявитель должен проживать в стране пять лет и быть в состоянии доказать это. Указанный срок может быть сокращен до двух лет для иностранца, успешно проучившегося во французском университете или другом высшем учебном заведении в течение этого срока, или для тех, кто своим талантом или способностями может оказать Франции важные услуги. Независимо от срока гражданство предоставляется некоторым категориям лиц (например, матери или отцу трех несовершеннолетних детей, служащим в вооруженных силах). В названных нормах четко прослеживается стремление Франции увеличить численность своих граждан.²³¹

Гражданами Германии потенциально считаются все лица, имеющие в числе своих предков бывших граждан Германии. С другой стороны, даже для постоянных жителей Германии (в том числе и тех, кто уже долгое время проживает на территории страны) процесс натурализации остается крайне сложным. Стать гражданином Германии может только человек, проживший восемь (по вступившему в силу в 2000 г. закону) лет на территории страны, в совершенстве знающий немецкий язык, имеющий хорошую общественную репутацию, определенный уровень дохода и не вовлеченный ни в какую антиконституционную политическую (или религиозную) деятельность. В восьмидесятые годы была предпринята попытка поощрения репатриации иммигрантов (A Remigration Stimulation Act of 1983). Такого рода задача отвлекла внимание руководства страны от разработки эффективной политики интеграции. В 1991 г. требования натурализации были несколько ослаблены. В Германии последнее время широко обсуждается вариант предоставления гражданства на основе принципа *jus soli* (права почвы) второму поколению иммигрантов. Еще одним фактором политики в отношении иммигрантов в Германии является значительная самостоятельность регионов в процессе

²³¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т 3. Особенная часть. Страны Европы. Отв. ред. Б.А. Страшун. - М.: Изд-во БЕК, 1997.С.107.

осуществления этой политики. В Баварии, руководимой Христианским социальным союзом, требования натурализации жестче, чем в целом по стране; в Берлине и землях, где у власти социал-демократы, они существенно мягче.²³²

По мнению Ульрики Деви, в Германии предоставление права на гражданство является инструментом уравнивания прав (как получения титула пребывания в области права пребывания, права на занятость или права на социальную помощь). Однако предоставление права на гражданство в традиционном смысле в Германии не предусмотрено. Долгое время германская государственно-правовая доктрина подчеркивала, что предоставление права на гражданство есть акт принятия отдельного лица в качестве члена общества; акт, оставляемый на усмотрение государства.²³³

Правовая доктрина США в области гражданства придерживается определенных правил относительно проживания на территории страны. Так, иностранец не может стать гражданином путем натурализации, если: он не проживал в США непрерывно в течение пяти лет в качестве законно допущенного в страну и постоянно проживающего там; на протяжении пяти лет, непосредственно предшествовавших подаче заявления о натурализации, он физически не находился в США по крайней мере половину этого срока; он не проживал в том штате, в котором подал заявление о натурализации, по крайней мере, в течение шести месяцев.²³⁴

Государственным учреждением, ведающим вопросами предоставления гражданства, является подразделение Министерства юстиции - Служба иммиграции и натурализации.²³⁵

²³² Межуев Б. Политика натурализации в Европейском союзе и США.

<http://antropotok.archipelag.ru>

²³³ Деви У. Правовые инструменты интеграции: проблемы получения гражданства в ФРГ // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – М.; Чикаго, 2000. №2 (31). С.35.

²³⁴ Николайчик В.М. Правовые основы иммиграционной политики США // США: экономика, политика, идеология. 1990 г. №11. С.101.

²³⁵ Иванов М.М. США: правовое регулирование иммиграционного процесса. - М.: Международные отношения, 1998. С.36-37.

Новелла российского законодательства - наличие вида на жительство при приеме в гражданство. В соответствии с действующим Законом о гражданстве РФ вид на жительство - документ, удостоверяющий личность лица без гражданства, выданный в подтверждение разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации лицу без гражданства или иностранному гражданину и подтверждающий их право на свободный выезд из Российской Федерации и возвращение в Российскую Федерацию. Было издано Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 г.²³⁶

Согласно Положению иностранный гражданин (лицо без гражданства), достигший 18-летнего возраста и проживший на территории Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание, может получить вид на жительство.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на срок действия документа, удостоверяющего его личность, но не более чем на 5 лет. Вид на жительство лицу без гражданства выдается на 5 лет.

Существует перечень документов, которые необходимо представить для получения вида на жительство: а) документы, удостоверяющие его личность и гражданство; б) оформленное в установленном порядке разрешение на временное проживание; в) документ, подтверждающий наличие у заявителя средств, обеспечивающих ему и членам его семьи при проживании в Российской Федерации прожиточный минимум, или документ, подтверждающий его нетрудоспособность (справка о доходах физического лица, декларация о доходах с отметкой налогового органа, справка с места работы, трудовая книжка, пенсионное удостоверение, справка органа социальной защиты о получении пособий, подтверждение получения алиментов, справка о наличии вклада в кредитном учреждении с указанием

²³⁶ СЗ РФ.2002.№45.Ст.4520.

номера счета, свидетельство о праве на наследство, справка о доходах лица, на иждивении которого находится заявитель, иной документ, подтверждающий получение доходов от не запрещенной законом деятельности или нетрудоспособность); г) свидетельство о рождении ребенка и документ, удостоверяющий личность ребенка, не достигшего 18-летнего возраста (паспорт - при наличии); д) согласие ребенка в возрасте от 14 до 18 лет на проживание в Российской Федерации. Подпись ребенка на заявлении должна быть заверена нотариусом; е) документ, подтверждающий наличие индивидуального жилья, жилого помещения по месту проживания на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации; ж) сертификат об отсутствии у заявителя (членов его семьи) ВИЧ-инфекции; з) документ, выданный полномочным учреждением здравоохранения Российской Федерации, свидетельствующий о том, что заявитель (члены его семьи) не болен наркоманией и не страдает ни одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Положением о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 г.²³⁷ совершеннолетний иностранный гражданин (лицо без гражданства) может получить разрешение на временное проживание, которое выдается в пределах квоты, ежегодно утверждаемой Правительством Российской Федерации. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2004 г. была установлена на 2005 год квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства 108001 разрешений на временное проживание в Российской Федерации с распределением по субъектам Российской Федерации.²³⁸

²³⁷ СЗ РФ.2002.№45.Ст.4516.

²³⁸ СЗ РФ.2004.№48.Ст.4818.

При подаче заявления иностранный гражданин (лицо без гражданства) должен представить документы: а) документы, удостоверяющие личность и гражданство; б) документ, выданный полномочным органом государства постоянного проживания, подтверждающий наличие или отсутствие судимости у заявителя; в) вид на жительство или иной документ, выданный полномочным органом иностранного государства, который подтверждает проживание иностранного гражданина вне государства его гражданской принадлежности; г) документ, подтверждающий наличие у заявителя средств, обеспечивающих ему и членам его семьи при проживании в Российской Федерации прожиточный минимум, или документ, подтверждающий его нетрудоспособность (справка о доходах физического лица, декларация о доходах с отметкой налогового органа, справка с места работы, трудовая книжка, пенсионное удостоверение, справка органа социальной защиты о получении пособий, подтверждение получения алиментов, справка о наличии вклада в кредитном учреждении с указанием номера счета, свидетельство о праве на наследство, справка о доходах лица, на иждивении которого находится заявитель, иной документ, подтверждающий получение доходов от не запрещенной законом деятельности или нетрудоспособность); д) свидетельство о браке; е) свидетельство о рождении ребенка и документ, удостоверяющий личность ребенка, не достигшего 18-летнего возраста (паспорт - при его наличии); ж) документ, подтверждающий согласие ребенка в возрасте от 14 до 18 лет на переезд в Российскую Федерацию для проживания. Подпись ребенка на документе должна быть заверена нотариусом; з) сертификат об отсутствии у заявителя (членов его семьи) ВИЧ-инфекции; и) документ, выданный полномочным органом иностранного государства или полномочным учреждением здравоохранения Российской Федерации, подтверждающий, что заявитель (члены его семьи) не болен наркоманией и не страдает ни одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

Как видно, для получения вида на жительство и разрешения на временное проживание нужно собрать огромное количество документов, довольно сложный процедурный порядок парализует желание и возможности иммигранта. В результате темпы роста незаконной миграции продолжают увеличиваться.

В Германии в начале января 2005 г. вступил в силу новый Закон об иммиграции. Гунтер Хоффман, анализируя Закон, отмечает, что он опирается на широкий политический консенсус. Этот консенсус базируется на том, что иммиграция не будет активно расширяться, как это первоначально планировалось и предполагалось созданной в 2000 г. комиссией, а наоборот, будет строго регулироваться и ограничиваться. Зато будет усовершенствовано право на убежище и заметно форсирован процесс интеграции иностранцев. После того, как федеральное правительство уже реформировало право гражданства, в целом рамочные условия для иностранных граждан в Федеративной Республике Германия урегулированы заново. Принятый Закон об иммиграции содержит следующие основные положения: имеются два вида на жительство - временный и бессрочный; лица с высокой квалификацией могут сразу получить бессрочный вид на жительство; после завершения учебы в германском вузе иностранцы могут искать здесь работу; усовершенствуется право на пребывание в стране жертв негосударственного преследования и преследования по признакам пола; новые иммигранты не из стран ЕС должны посещать языковые и интеграционные курсы.²³⁹

По сравнению с этими странами в Российской Федерации иммиграционное законодательство не так совершенно. Оно нуждается в реформировании в целях улучшения правового, социального положения иностранцев на территории России. Проводимая в стране иммиграционная политика носит стихийный, спонтанный характер. Не выработаны критерии, свидетельствующие о необходимости того или иного мигранта в России.

²³⁹ Хоффман Г. Закон об иммиграции. Путь открыт. // Deutschland.2004.№4.С.7.

Между тем, некоторые категории иммигрантов, обладающие профессией, навыками, представляющими интерес для государства, могли бы принести неоценимую помощь для многих хозяйственных отраслей России.

В целом, иммиграционная политика, иммиграционное законодательство влияют на многие аспекты натурализации, поэтому позитивные изменения в этой области необходимы. Следует отметить, что утверждение в законодательстве требований для иностранцев и лиц без гражданства о временном проживании и виде на жительство как одной из предпосылок получения гражданства является доказательством ужесточения процедуры приобретения гражданства в Российской Федерации.

Из доклада Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае²⁴⁰ видно, что одним из основных препятствий для людей, желающих стать российскими гражданами, является сбор всевозможных справок. Как известно, новое законодательство о гражданстве в качестве обязательного условия получения гражданства предусматривают выдачу вначале разрешения на временное проживание. После его получения надо прожить не менее года в России, а затем получить вид на жительство, прожить в России еще пять лет непрерывно и только после этого можно обращаться за получением гражданства.

До последнего времени, помогая заявителям, Уполномоченный обращался в посольства зарубежных государств с просьбой помочь в истребовании требуемого для получения гражданства документа. Однако полученные ответы свидетельствуют, что установленный в посольствах порядок еще больше усложняет процедуру получения необходимых справок.

Так, генеральный консул посольства Республики Узбекистан в Российской Федерации пишет, что «для истребования справки об отсутствии судимости необходимо лично заполнить анкеты и заявление, а также сдать ксерокопию страниц паспорта в приемные дни в консульский отдел посольства.

²⁴⁰ О деятельности Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае в 2003 г. Ставрополь.2004.С.46-47.

Документы, направленные по почте или факсу, не принимаются, не рассматриваются и назад не возвращаются».

Для многих граждан это является главным препятствием, так как у многих нет средств на поездку в Москву и обратно и оплату консульского сбора, который установлен в размере 30 долларов США.

Эти и многие другие недостатки законодательства России, регулирующие иммиграцию и гражданство, болезненно отражаются на простых людях, бывших российских соотечественниках. Разумно было бы упростить процедуру получения разрешения на временное проживание и вид на жительство, что, в свою очередь, существенно облегчило бы процедуру получения гражданства.

Сложившаяся ситуация после принятия Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 31 мая 2002 года вызвала серьезные противоречия и породила неясность в регулировании правового положения лиц, приехавших из стран СНГ и много лет проживавших в России. Ситуация была доведена до абсурда: эти люди согласно новому Закону считались лицами без гражданства. Для начала им следовало получить вид на жительство, непрерывно прожить в России 5 лет и только после этого подавать заявление о приеме в гражданство. В письме к Председателю Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации О. Кутафину Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации отметил, что вызывает тревогу судьба пожилых людей, инвалидов, не способных самостоятельно защитить свои права. Тем более, что подавляющее большинство заявителей оказались в настоящее время лицами без гражданства по независящим от них причинам. Уполномоченный предложил разработать методические рекомендации о приобретении этой категорией лиц российского гражданства в упрощенном порядке.²⁴¹

²⁴¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2003 году. Российская газета. 29 июля. 2004 г.

Данное недоразумение было разрешено Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве РФ» от 11 ноября 2003 г. Теперь срок проживания на территории Российской Федерации для лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 года и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства и в соответствии с Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации от 14 ноября (ред. от 31.12.2003 г.) подтверждается паспортом гражданина СССР образца 1974 года с отметкой о дате регистрации или свидетельством о регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации, выданным к документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина, с отметкой о дате выдачи.

Следующим важнейшим условием приема в российское гражданство является обязательство соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации. Соблюдение Конституции и законодательства государства - неременная обязанность каждого гражданина, важнейшая гарантия правовой охраны и защиты его прав, несомненная предпосылка построения гражданского общества. В Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства отмечается особое заявление, обязательное для подписи соискателя, которое гласит следующим образом: «В случае принятия меня в гражданство Российской Федерации обязуюсь быть верным России и добросовестно выполнять свой гражданский долг в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации».

Впервые в российском Законе о гражданстве утверждается положение о наличии законного источника средств к существованию как одного из условий приема в гражданство. Правда, в самом Законе отсутствует нормативное определение понятия «законного источника средств к существованию». Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства выдвигает требование о представлении одного из документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию: справка о доходах физического

лица, декларация по налогам на доходы физических лиц с отметкой налогового органа, справка с места работы, трудовая книжка, пенсионное удостоверение, справка органа социальной защиты о получении пособия, подтверждение получения алиментов, справка о наличии вклада в кредитном учреждении с указанием номера счета, свидетельство о праве на наследство, справка о доходах лица, на иждивении которого находится заявитель, либо иной документ, подтверждающий получение доходов от не запрещенной законом деятельности.

Кроме того, в Приложении №1 к вышеназванному подзаконному нормативному акту, в образце заявления соискатель обязуется указать свою трудовую деятельность за последние пять лет, предшествовавших дате обращения с заявлением (включая учебу в высших, средних, средних специальных и профессионально-технических учебных заведениях, военную службу); источник средств к существованию, т.е. все имевшиеся виды доходов за период проживания на территории России. Далее от него требуется перечислить источники средств к существованию за период с 1 января по 31 декабря года, предшествовавшего дате обращения с заявлением, и указать индивидуальный налоговый номер (при его наличии).

Отсутствие легального определения понятия «законный источник средств к существованию» является серьезным недостатком действующего Закона о гражданстве. В связи с чем могут порождаться различные коллизии и противоречия в правоприменительной деятельности, в процессе реализации данной правовой нормы, что даст возможность многим государственным чиновникам злоупотреблять властными полномочиями в области предоставления российского гражданства. Помимо этого, в самом Законе ничего не сказано о последующем контроле за законностью источников средств к существованию. Думается, необходима проверка на государственном уровне в течение определенного периода времени за соблюдением этого нормативного положения. Кроме того, не указан минимальный размер законного источника средств к существованию.

По нашему мнению, в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года следует внести следующее определение: «законный источник средств к существованию - любой доход, получаемый способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации на уровне не ниже прожиточного минимума, установленного Правительством Российской Федерации на момент обращения».

Вместе с тем мы считаем, в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» требуется утвердить положение о последующем контроле за наличием и законностью источника средств к существованию в течение года после получения лицом гражданства Российской Федерации.

Следующее условие принятия в гражданство в общем порядке касается требования об отказе от имеющегося иного гражданства. Для этого необходимо обратиться в полномочный орган иностранного государства с соответствующим заявлением. Отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или действующим Законом о российском гражданстве либо если от иного гражданства невозможен в силу независящих от лица причин. Напомним, что Россией были подписаны только с Таджикистаном и Туркменистаном соглашения о двойном гражданстве. В мае 2003 г. Туркмения разорвала договоренность с Российской Федерацией о двойном гражданстве. Поэтому в настоящее время жителям Таджикистана при получении российского гражданства не придется отказываться от своей гражданской принадлежности.

Согласно Положению о порядке рассмотрения вопросов гражданства представление документа об отказе от имеющегося иного гражданства не требуется от лиц, которым предоставлено политическое убежище на территории Российской Федерации, и лиц, имеющих статус беженца на территории Российской Федерации.

Последнее требование, выдвигаемое к соискателям на получение российского гражданства, связано с владением русским языком. Порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается Положением о

порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации. В соответствии с Положением, заявитель представляет документ, подтверждающий его владение русским языком на уровне, достаточном для общения в устной и письменной форме в условиях языковой среды. Владение русским языком на указанном уровне подтверждается одним из следующих документов:

документом государственного образца о получении образования (не ниже основного общего образования), выданным образовательным учреждением (организацией): до 1 сентября 1991 г.; после 1 сентября 1991 г. - на территории Российской Федерации; сертификатом о прохождении тестирования по русскому языку (в объеме не ниже базового уровня общего владения русским языком), выданным образовательным учреждениям (организацией) на территории Российской Федерации или за рубежом, которому (которой) Министерством образования Российской Федерации разрешено проведение государственного тестирования граждан зарубежных стран по русскому языку как иностранному языку;

документом об образовании, выданным на территории иностранного государства и имеющим в приложении запись об изучении курса русского языка, с нотариально удостоверенным переводом и свидетельством об эквивалентности документа об образовании.

От предоставления документов, подтверждающих владение русским языком, освобождаются:

- мужчины, возраста 65 лет, и женщины, достигшие возраста 60 лет;
- недееспособные лица;
- инвалиды I группы.

Следует подчеркнуть, что требование знания русского языка выдвигается законодателем впервые. Данное условие содержится в законодательных актах о гражданстве многих государств. В США, иностранец, подающий просьбу о натурализации, должен уметь говорить, читать, писать и понимать простые

фразы на английском языке.²⁴² Постоянные жители в возрасте 50 лет или старше, имеющие вид на жительство в течение двадцати лет, или которым 55 лет и более, имеющие Грин Карту в течение 15 лет, не обязаны проходить экзамен по английскому языку. Интервью может проходить на родном языке заявителя при помощи переводчика. Люди с физическими недостатками или заболеваниями психики также могут быть освобождены от экзамена.²⁴³

В соответствии с законом Украины «О гражданстве Украины» от 18 января 2001 г. определяет одно из условий принятия в гражданство как владение государственным языком или его понимание в объеме, достаточном для общения. Это условие не распространяется на лиц, которые имеют определенные физические недостатки (слепые, глухие, немые).²⁴⁴

Необходимо отметить категорию лиц, освобожденных от представления документов, подтверждающих владение русским языком. На наш взгляд, целесообразно было бы изложить данное положение в следующей редакции:

От представления документов, подтверждающих владение русским языком, освобождаются: мужчины, достигшие возраста 65 лет, и женщины, достигшие возраста 60 лет; лица с психическими и физическими недостатками.

Таким образом, необходимо облегчить процедуру получения гражданства всем людям с физическими недостатками, освободив их от бремени представления вышеназванных документов.

Кроме того, нельзя забывать о русских и русскоязычных гражданах из государств бывшего СССР. В соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» при приеме в гражданство Российской Федерации они должны представить вид на жительство и сдать экзамен, подтверждающий их владение русским. На наш взгляд, все категории данных

²⁴² Николайчик В.М. Иммиграция и гражданство в США. - М.: ПСО, 1992.С.144.

²⁴³ Коуэн, Д.А. Указ. соч.С.125.

²⁴⁴ Комментарий взят со страницы официального интернет-сайта отдела по делам гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц УМВД Украины в Харьковской области. <http://ovir.kharkov.ua>

лиц следует освободить от указанных требований (представление вида на жительство; сдача экзамена, подтверждающего владение русским языком).

Пристального внимания заслуживают образовательные учреждения, получившие от Министерства образования и науки Российской Федерации разрешение на проведение государственного тестирования по русскому языку. Приходится констатировать тот факт, что данные образовательные учреждения расположены не во всех субъектах Российской Федерации. Например, законодательством не установлен образовательный центр, правомочный осуществлять тестирование по русскому языку, в пределах территории Республики Калмыкия. Поэтому лицо, подавшее заявление на приобретение российского гражданства, проживающее в этом регионе, обязуется пройти соответствующее тестирование в г. Волгограде.

Таким образом, существует потребность в увеличении количества образовательных учреждений, правомочных осуществлять тестирование по русскому языку, и установлении их в каждом субъекте Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации Министерство образования и науки Российской Федерации не наделено полномочиями по организации и проведению государственного тестирования по русскому языку для соискателей на российское гражданство. По нашему мнению, необходимо наделить Министерство образования и науки Российской Федерации таким полномочием.

Рассмотрев все условия приобретения российского гражданства в общем порядке, следует подчеркнуть, что они утверждаются на законодательном уровне впервые. Несомненно, прием в гражданство в общем порядке имеет более жесткий характер по сравнению с процедурой получения гражданства в ранее действовавшем законодательном акте о гражданстве.

В процедуре приема в российское гражданство в общем порядке существуют определенные привилегии для некоторых категорий иностранцев и лиц без гражданства. Срок проживания на территории Российской Федерации

сокращается до одного года при наличии у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры и в случае обладания лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для России. В предыдущем Законе о гражданстве такие достоинства лица признавались обстоятельством, облегчающим прием в российское гражданство, то есть дающим право на сокращение вплоть до снятия требования о сроке и непрерывности проживания на территории России. Подобные преимущества для таких категорий лиц предусмотрены в законодательствах многих стран.

Срок проживания на территории Российской Федерации сокращается до одного года также для лиц, которым предоставляется политическое убежище. Такое правило было предусмотрено и в ранее действовавшем Законе о гражданстве.

Подобное преимущество в отношении срока проживания на территории страны касается лиц, признанных беженцами. Для них срок проживания, как и для вышеуказанных категорий иностранцев и лиц без гражданства, устанавливается в один год.

Конвенция о статусе беженцев вступила для Российской Федерации 1 февраля 1993 г.²⁴⁵ В данном международно-правовом документе утверждено положение, согласно которому договаривающиеся государства будут по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию беженцев. В частности, они будут делать все от них зависящее для ускорения делопроизводства по натурализации и возможного уменьшения связанных с ним сборов и расходов.

С целью предоставления международной защиты некоторым категориям вынужденных мигрантов-беженцев и изыскания окончательного решения их проблем путем оказания содействия правительствам и, с согласия правительств, частным организациям для облегчения репатриации беженцев или их ассимиляции в новых странах, Генеральная Ассамблея Организации

²⁴⁵ Бюллетень международных договоров.1993.№ 9.

Объединенных Наций учредила в 1950 г. Управление Верховного комиссара Организаций Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ).²⁴⁶

В рамках реализации Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г. государствами-участниками СНГ был создан Международный фонд помощи беженцам и вынужденным переселенцам (1995). В перспективе предполагается создание подобного фонда в рамках Европейского Союза.²⁴⁷

Принимая во внимание сложившуюся ситуацию с распадом СССР, государства Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан подписали Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 24 сентября 1993 г.²⁴⁸ На следующий год, а именно 22 ноября 1994 г. было ратифицировано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, и 1 сентября 1995 г. оно вступило в силу для Российской Федерации. Одним из обязательств, возлагаемых на договаривающиеся стороны является содействие беженцам и вынужденным переселенцам в истребовании и выдаче документов, необходимых для решения вопросов, связанных с гражданством.

Следует отметить, что не все лица, фактически являющиеся беженцами и вынужденными переселенцами, в соответствии с российским законодательством таким статусом обладают и поэтому находятся на территории Российской Федерации нелегально. Приходится констатировать, что проблема нелегальной миграции имеет особую актуальность для современной России.

Главная причина нахождения нелегальных мигрантов на территории нашей страны зиждется в их тяжелом материальном положении. Определенная

²⁴⁶ Арутюнов М. Положение с правами и свободами беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации // Российский бюллетень по правам человека. 1994. Вып. 3. С. 34.

²⁴⁷ Борисова О. Некоторые аспекты правового положения вынужденных мигрантов - корреляция международных правовых и национальных регламентов // Закон и право. 2004. № 4. С. 16.

²⁴⁸ Бюллетень международных договоров. 1996. № 2.

часть данных лиц осуществляет свою трудовую деятельность в теневых секторах экономики.

Таким образом, эти люди наносят значительный ущерб отраслям народного хозяйства России.

Сокращение количества незаконных мигрантов может быть достигнуто посредством следующих мер: депортация данных лиц в государства проживания или выдвижение предложения о легализации в той или иной форме.

В этой связи, считаем, что в настоящее время в Российской Федерации назрела необходимость проведения так называемой «миграционной амнистии», одной из целей которой явилось бы предоставление в общем порядке гражданства Российской Федерации лицам, находящимся на территории Российской Федерации незаконно в течение двух и более лет, выразившим желание стать гражданами России и удовлетворяющим требованиям законодательства о гражданстве Российской Федерации.

Лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерации, может быть принято в гражданство без соблюдения всех условий, предусмотренных частью 1 статьи 13 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», предъявляемых натурализуемым иностранцам и лицам без гражданства. В самом Законе о гражданстве понятие «особые заслуги» не дается. В Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства прием в гражданство данных лиц осуществляется на основании обращения к Президенту Российской Федерации федерального органа государственной власти или высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и при наличии заявления лица, имеющего особые заслуги перед Россией. В обращении указываются особые заслуги лица перед Российской Федерацией, которыми являются выдающиеся достижения в области науки, техники, производства, культуры, спорта, значительный вклад в развитие общества и экономики, обеспечение обороноспособности и безопасности

Российской Федерации и другие заслуги, способствовавшие повышению международного престижа России. Для объективной оценки заслуг лица перед Российской Федерацией полномочные органы вправе запросить дополнительные сведения и заключения от федеральных органов государственной власти или от органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Закон о гражданстве от 31 мая 2002 г. в первоначальной редакции значительно усугубил правовое положение военнослужащих. Примечателен случай, связанный с прапорщиком Олегом Козловым, служащим в 201 дивизии и являющимся Героем Российской Федерации, который тщетно пытался получить российское гражданство. Только посредством телевизионного обращения к Президенту Российской Федерации В.В. Путину его проблема была решена.

11 апреля 2003 г. депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации составили Обращение к Президенту Российской Федерации В.В. Путину о ситуации, сложившейся после принятия Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».²⁴⁹ В частности, в Обращении была затронута проблема, связанная с военнослужащими. В этом документе было отмечено, что в результате принятия указанного Федерального закона тысячи военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и членов их семей лишились гражданства Российской Федерации. В подобном положении оказались также тысячи граждан, уволенных с военной службы, в том числе проходивших военную службу, и члены их семей. В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» они считаются незаконно находящимися на территории России и подлежат депортации.

²⁴⁹ Текст Обращения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации взят из Банка правовых актов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. <http://wbase.duma.gov.ru>

Депутаты подчеркивали, что до 1 июля 2002 года эти люди считались гражданами Российской Федерации по признанию на основании части первой статьи 13 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-I «О гражданстве Российской Федерации», распространявшейся и на военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и в настоящее время утратившей силу.

Таким образом, эти люди, считавшиеся гражданами Российской Федерации по признанию, проходившие службу в Вооруженных Силах Российской Федерации и не имевшие в связи с этим паспортов, были лишены гражданства Российской Федерации.

Данный факт был принят во внимание, поскольку в новой редакции Закона о гражданстве было закреплена норма относительно правового положения военнослужащих. Отныне граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях или в органах, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения о сроке и непрерывности проживания, а также без представления вида на жительство.

Решения по вопросам гражданства Российской Федерации в общем порядке принимаются Президентом Российской Федерации. Рассмотрение заявлений по вопросам российского гражданства и принятие решения о приеме в гражданство в общем порядке осуществляется в срок до 1 года со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом. Относительно приема в гражданство в упрощенном порядке установлен другой срок - до шести месяцев. Решения о приеме в гражданство в упрощенном порядке принимаются федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, и дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, находящимися за пределами Российской Федерации.

На наш взгляд, важно обратить внимание на сроки, которые устанавливает Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» для приобретения российского гражданства: 5 лет непрерывного проживания на территории Российской Федерации, а также 1 год на рассмотрение документов компетентными органами.

Необходимо сократить установленные Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» для приема в гражданство Российской Федерации сроки проживания на территории страны с 5 лет до 24 месяцев, а сроки рассмотрения документов с 1 года до 6 месяцев (общий порядок) и с 6 до 3 месяцев (упрощенный порядок). Таким образом, будет обеспечена возможность реализации политических прав иностранных граждан и лиц без гражданства, выразивших желание приобрести российское гражданство. В ином случае указанные лица лишаются возможности участия в 4-х годичном политическом цикле жизни российского государства.

Прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке

Упрощенный способ предоставления гражданства впервые был закреплен именно в Европейской Конвенции о гражданстве, ранее ни в одном международно-правовом акте подобного способа решения проблемы не содержалось.²⁵⁰

Упрощенный порядок приобретения гражданства Российской Федерации - порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятие решений по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются льготные условия, предусмотренные действующим Законом о гражданстве.

Такой порядок приобретения российского гражданства предназначен для российских соотечественников, проживающих на постсоветском пространстве.

²⁵⁰ Смирнова Е.С. Россия и Европейские стандарты института гражданства в начале 21 в. // Государство и право. 2002. № 2. С. 68.

Упрощенный порядок имеет некоторые черты ранее действовавшей процедуры регистрации, урегулированной Законом о гражданстве от 28 ноября 1991 г. Право на получение российского гражданства в упрощенном порядке в соответствии с первоначальной редакцией Закона о гражданстве 2002 г. имели лишь некоторые категории российских соотечественников из стран СНГ, а остальные, по сути, приравнивались к иностранцам из дальнего зарубежья. Законом игнорировались многие международно-правовые акты, заключенные со странами СНГ, в том числе и Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства, заключенное в Москве 26 февраля 1999 г. и ратифицированной 2 января 2000 г. Каждое государство обязалось предоставлять свое гражданство в упрощенном порядке, в том числе и Россия гражданам Белоруссии, Казахстана, Киргизии. Таким образом, намечалась тенденция к росту социальной напряженности в обществе и необходимость кардинального усовершенствования положения об упрощенном порядке приобретения гражданства была налицо.

Поправки, внесенные в Закон о гражданстве, 11 ноября 2003 г. полностью изменили статью 14, регулиующую упрощенный порядок приобретения российского гражданства. В результате такого изменения право на получение гражданства уже имели более широкие слои населения, проживающего в странах СНГ.

В соответствии с Законом совершеннолетние дееспособные иностранные граждане и лица без гражданства вправе обратиться с заявлениями о приеме в российское гражданство в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а» ч.1 ст.13 Закона (срок и непрерывность проживания, представление вида на жительство), если они имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на территории Российской Федерации. Ранее в первоначальной редакции статьи 14 Закона предполагалась упрощенная процедура в случае, если заявители имели хотя бы

одного нетрудоспособного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации.

Правом обращения с подобным заявлением без соблюдения условия о сроке проживания на территории России обладают соискатели, которые имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства.

Правом на получение гражданства в упрощенном порядке обладают лица, являющиеся гражданами государств, входивших в состав СССР, получивших среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 г. Введение такого положения объясняется желанием государства привлечь высококвалифицированных специалистов к осуществлению профессиональной деятельности в России.

Однако данное положение не совсем совершенно. Как же быть с молодыми людьми, получившими среднее профессиональное или высшее образование до 1 июля 2002 г.? В частности, по новому Закону выпускники 2002 г. не имеют права на приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке. Поэтому эти высококвалифицированные специалисты приравниваются по своему правовому статусу к иностранцам из дальних зарубежных стран. У таких людей появляется очень реальная перспектива пополнить армию нелегальных мигрантов, а значит стать иностранцем в своем родном Отечестве.

Французское законодательство в данном вопросе более либерально: срок проживания на территории Франции сокращается до двух лет для иностранца, успешно проучившегося два года во французском университете или в другом высшем учебном заведении.²⁵¹

²⁵¹ Законодательные акты о гражданстве. Сост. П.Г. Громушкин. Т1. Страны Европы. М., 1993. С.367.

По нашему мнению, положение п. «в» статьи 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», согласно которому иностранные граждане и лица без гражданства вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке в случае, если они являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 года, нарушает права лиц, получивших такое же образование, но до 1 июля 2002 года. Данное положение противоречит принципу равенства прав и свобод человека и гражданина, закрепленного Конституцией Российской Федерации (ст.19).

На наш взгляд, временной предел «после 1 июля 2002 года» из положения пункта «в» части 1 статьи 14 следует исключить.

Проживающие на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания, если они:

- а) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;
- б) состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет;
- в) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына и дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами Российской Федерации.

Необходимо подчеркнуть, что указанные категории иностранцев и лиц без гражданства в первоначальной редакции Закона о гражданстве 2002 г. имели право на получение российского гражданства в общем порядке. Для них срок проживания сокращался до одного года.

Отметим, что для некоторых указанных категорий бывших соотечественников предусмотрена только одна льгота - несоблюдение условия о сроке проживания. Представляется целесообразным, освободить их от бремени представления вида на жительство, требующих юридического оформления многих документов.

Следующая группа лиц, обладающих правом получения российского гражданства на льготных условиях - это нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года. Они вправе обратиться с соответствующими заявлениями без соблюдения условия о сроке проживания на территории России и без представления вида на жительство.

Законодательно установлен срок, до истечения которого заявителям необходимо изъявить желание о приобретении российского гражданства, а именно до 1 января 2006 года. Это правило относится к иностранным гражданам и лицам без гражданства, имевшим гражданство СССР, зарегистрированным по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года либо получившим разрешение на временное проживание в Российской Федерации. При выполнении указанного правила они принимаются в российское гражданство в упрощенном порядке без соблюдения условий о сроке проживания, требований иметь законный источник средств к существованию, владеть русским языком, и без представления вида на жительство.

Ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории Российской Федерации, принимаются в российское гражданство в упрощенном порядке без соблюдения условий о сроке проживания, законном источнике средств к существованию, владению русским языком, и без представления вида на жительство. От них не требуется

обращаться в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства.

На наш взгляд, упрощенный порядок приобретения российского гражданства необходим всем ветеранам Великой Отечественной войны независимо от места их проживания.

Ребенок и недееспособное лицо, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства, принимаются в российское гражданство в упрощенном порядке без соблюдения всех условий, которые предъявляются соискателям на российское гражданство. К их числу относятся:

а) ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, - по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства Российской Федерации. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории Российской Федерации;

б) ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство Российской Федерации, - по заявлению этого родителя;

в) ребенок или недееспособное лицо, над которым установлены опека или попечительство, - по заявлению опекуна или попечителя, имеющих гражданство Российской Федерации.

Таким образом, упрощенный порядок приобретения российского гражданства должен помочь отдельным категориям бывших российских соотечественников на облегченных условиях его приобрести. Законодателем введен определенный период, в течение которого необходимо выразить волеизъявление приобрести российское гражданство. Он истекает 1 января 2006 года. Представляется целесообразным, не устанавливая конкретного срока, поскольку приобретение гражданства не только России, но и любого другого государства - достаточно длительный процесс. Для этой цели необходимо соблюсти многие требования, в том числе отказаться от иного гражданства. Процедура отказа от гражданства в странах СНГ сопряжена со множеством трудностей и с юридическим оформлением целого ряда документов. Кроме

того, совсем недавно 11 ноября 2003 года были внесены серьезные поправки в процедуру получения российского гражданства и в результате этого возможность приобрести гражданство Российской Федерации на льготных условиях стала реальной для большего количества людей на постсоветском пространстве.

Закон о гражданстве от 31 мая 2002 года называет бывших российских соотечественников «иностранными гражданами и лицами без гражданства», в буквальном смысле приравнивая их к иностранцам и лицам без гражданства из дальнего зарубежья. Следует отказаться от такой порочной практики и законодательно установить термин «бывшие российские соотечественники», тем самым утвердить их особый правовой статус по сравнению с иными натурализуемыми иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Упрощенный порядок приобретения гражданства Российской Федерации относительно русских и русскоязычных граждан из бывших республик СССР не может обеспечить в полной мере их право на гражданство. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» должен освободить всех бывших российских соотечественников от выполнения требований о предоставлении вида на жительство и сдачи экзамена, подтверждающего владение русским языком. Соответственно, для этих людей из Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» необходимо исключить указанные требования.

В идеале для русских и русскоязычных граждан необходимо установить возможность автоматического получения российского гражданства, поскольку они имеют особые связи с Россией. Огромной трудностью является для бывшего российского соотечественника зарегистрироваться по месту проживания. Отсутствие регистрации по месту жительства не дает ему право на упрощенную процедуру приобретения гражданства. Эти люди испытывают большие трудности, проходят череду унижений в процессе оформления документов на получение российского гражданства, что не позволяет им чувствовать себя полноценными гражданами в своей родной стране.

Восстановление в гражданстве Российской Федерации

Действующий Закон о гражданстве предусматривает восстановление в российском гражданстве. Сущность восстановления в гражданстве состоит в том, что эти нормы распространяются на иностранных граждан и лиц без гражданства, которые имели гражданство Российской Федерации, но утратили его в связи с выходом из гражданства или иными основаниями, предусмотренными данным Законом (например, при оптации). Поскольку указанные лица уже состояли в российском гражданстве, им установлен сокращенный срок постоянного проживания на территории Российской Федерации - три года. При этом они должны отвечать всем критериям, предусмотренным частью 1 ст.13 Закона, а именно: срок проживания, представление вида на жительство, обязательство соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации, иметь законный источник средств к существованию, осуществить отказ от иного гражданства (если это не предусмотрено международным договором и др.), владеть русским языком. Данный факт сближает институт восстановления в гражданстве с приемом в гражданство в общем порядке.²⁵²

Пожалуй, данных лиц следует освободить от выполнения условия о сроке проживания и представления вида на жительство. Подобная мера является оправданной, поскольку ранее они обладали гражданством Российской Федерации.

Законом о гражданстве предусмотрены основания отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации (ст. 16).

Данное обстоятельство имеет место в случае, если заявители выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации.

²⁵² Коряковцев В.В., Питулько К.В. Комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации». Спб., 2003. С.103-104.

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года приравнивает призывы к насильственному изменению основ конституционного строя к экстремистской деятельности.²⁵³

Согласно Закону «О безопасности» от 5 марта 1992 года угроза безопасности есть не что иное как совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства.²⁵⁴

Отклоняются заявления о приеме и восстановлении в российском гражданстве, поданные лицами, которые в течение 5 лет, предшествовавших дню обращения с данными заявлениями, выдворялись за пределы Российской Федерации в соответствии с федеральным законом. Это основание отклонения заявлений о приеме и восстановлении в гражданстве является новеллой для российского законодательства.

В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан» от 25 июля 2002 года²⁵⁵ одним из оснований отказа в выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание является тот факт, что он в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации либо депортации.

Если подобная санкция была применена в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации и пятилетний срок со дня административного выдворения либо депортации еще не истек, то в таком случае данному лицу въезд в Российскую Федерацию не разрешается. Это

²⁵³ Российская газета. 30 июля. 2002 г. №139.

²⁵⁴ Российская газета. 6 марта. 1992 г. №103.

²⁵⁵ СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3092.

положение закреплено в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 года.²⁵⁶

В случае, если соискатели на российское гражданство использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения, то их поданные заявления о приеме или восстановлении в гражданстве Российской Федерации подлежат отклонению.

Также отклоняются заявления о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, поданные лицами, которые:

состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории Российской Федерации 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, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);

осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания).

Указанные основания отклонения заявлений о приеме и восстановлении в гражданстве, за исключением последнего основания, являются новыми положениями в российском законодательстве о гражданстве.

Таким образом, расширение перечня оснований отклонения заявлений, поданных соискателями на российское гражданство, свидетельствует об ужесточении порядка получения российского гражданства.

²⁵⁶ СЗ РФ.1996.№34.Ст.4029.

Оптация

При изменении Государственной границы Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, которые установлены соответствующим международным договором Российской Федерации (ст.17 Федерального закона «О гражданстве РФ» 2002 г.).

Оптация - это выбор гражданства при изменении территориальных границ государства. Лицу предоставляется возможность стать гражданином другой страны или оставить прежнее гражданство.

Право оптации может быть предусмотрено как в обычном, так и в специальном законодательстве государства, а также в международных договорах. В обычном законодательстве оно используется как средство, дающее возможность избежать последствий коллизий законов о гражданстве, в частности двойного гражданства.²⁵⁷

Оптация может выступать основанием как приобретения, так и утраты гражданства, поскольку лицу предоставляется право беспрепятственного выхода из одного гражданства и приобретения другого.²⁵⁸

С.Н. Бабурин отмечает, что ограничения в праве оптации в принципе не допустимы. Государство может распоряжаться своей территорией в установленном законом порядке, принимать решение о выделении из своего состава нового независимого государства или передаче своей территории иному государству, но государство не вправе отказаться от своих граждан и передать их кому бы то ни было без их согласия.²⁵⁹

Иные основания приобретения гражданства Российской Федерации

²⁵⁷ Черниченко С.В. Указ. соч.С.72-73.

²⁵⁸ Российское гражданство. Под ред. В.Я.Кикотя.М.,2003.С.181.

²⁵⁹ Бабурин С.Н. Взаимосвязь территории и гражданства государства как фактор российской геополитики // Вестник Омского университета.Омск.1996.Вып.2.С.105.

Иные основания приобретения российского гражданства предусматриваются Федеральным законом о гражданстве от 31 мая 2002 г. или международным договором Российской Федерации. Под этим подразумевается приобретение гражданства детьми и недееспособными лицами.

Гражданство ребенка сопряжено с изменением гражданской принадлежности его родителей или единственного родителя. Закон о гражданстве также регулирует гражданство детей при усыновлении (удочерении). Имеет законодательное закрепление положение о гражданстве детей и недееспособных лиц, над которыми установлены опека и попечительство.

В соответствии со ст.26 Федерального закона «О гражданстве РФ» полномочными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, являются:

- 1) Президент Российской Федерации;
- 2) федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы;
- 3) федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации наделяет Президента Российской Федерации полномочиями решать вопросы гражданства Российской Федерации и предоставлять политическое убежище (ст.89, п «а»).

Президент Российской Федерации решает вопросы приема в гражданство Российской Федерации, восстановления в гражданстве Российской Федерации, выхода из гражданства Российской Федерации в общем порядке, отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации, а также обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов в связи с исполнением Федерального закона (п.28 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства).

Указом Президента Российской Федерации «О приеме в гражданство Российской Федерации» от 4 августа 2005 года №921²⁶⁰ были удовлетворены ходатайства о приеме в гражданство Российской Федерации 105 человек, проживавших ранее в бывших республиках СССР. Указом Президента Российской Федерации «О приеме в гражданство Российской Федерации» от 4 августа 2005 года №923²⁶¹ российское гражданство приобрели лица, имеющие особые заслуги перед Российской Федерацией.

Президент Российской Федерации утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, издает указы по вопросам гражданства Российской Федерации (ч.2, ч.4 ст.29 Закона о гражданстве).

При наличии обстоятельств, предусмотренных пунктами «б»-«ж» статьи 16 Федерального закона о гражданстве, Президент Российской Федерации вправе рассмотреть вопрос о приеме в гражданство Российской Федерации или восстановлении в гражданстве Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в соответствии со статьями 13-15 Закона о гражданстве (ч.5 ст.29).

В целях реализации своих полномочий по вопросам гражданства Российской Федерации и предварительного рассмотрения заявлений Президент Российской Федерации образует Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. было утверждено Положение о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее составе.²⁶² Указом Президента Российской Федерации от 22 мая 2004 года было утверждено Положение об Управлении

²⁶⁰ Документ взят из базы данных официального интернет-сайта Президента РФ.
<http://www.kremlin.ru>

²⁶¹ Документ взят из базы данных официального интернет-сайта Президента РФ.
<http://www.kremlin.ru>

²⁶² СЗ РФ.2002.№46.Ст.4570.

Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан.²⁶³

В соответствии с Приказом МВД РФ от 19 февраля 2004 г. «Об организации деятельности внутренних дел Российской Федерации при рассмотрении вопросов гражданства Российской Федерации»²⁶⁴ установлено, что в системе органов внутренних дел Российской Федерации функции по оформлению материалов по вопросам гражданства осуществляют подразделения паспортно-визовой службы органов внутренних дел Российской Федерации.

В паспортно-визовом отделе МВД Республики Калмыкия осуществляются оформление материалов по вопросам гражданства. Сотрудники данного ведомства принимают заявления и прилагаемые к нему документы, составляют заключения на заявления об изменении гражданства в общем порядке и направляют их в МВД РФ, принимают в пределах своей компетенции решения по заявлениям об изменении гражданства в упрощенном порядке, исполняют решения по заявлениям об изменении гражданства, определяют и оформляют наличие российского гражданства, осуществляют отмену принятых ими решений по вопросам гражданства.

В нижеизложенной таблице приводятся данные о количестве лиц, приобретших гражданство Российской Федерации, за определенный временной период. Начальный период - 2002 год, конечный - первое полугодие 2005 года.²⁶⁵

²⁶³ СЗ РФ.2004.№21.Ст.2025.

²⁶⁴ Российская газета. 9 апреля.2004 г.

²⁶⁵ Компьютерная база данных ПВО МВД РК.

Год	Количество лиц, получивших гражданство РФ		
	в общем порядке	в упрощенном порядке	в соответствии с международными соглашениями
2003	0	6	2
2004	0	266	11
2005 (январь-июнь)	0	384	12

В процессе изучения 102 дел о приобретении гражданства Российской Федерации, находящихся в архиве ОВИР ПВО МВД Республики Калмыкия, анализа ведомственных актов и контакта с сотрудниками паспортно-визового отдела МВД РК были получены сведения о том, каким образом происходит процедура приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Необходимо подчеркнуть, что подавляющее большинство заявителей являются выходцами из государств СНГ. Многие из них принимаются в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке в соответствии с частью 4 статьи 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года. Так, гражданин П. родился в РСФСР. В 1993 году прибыл из государства СНГ в свой родной российский город. В 1999 году переехал в Республику Калмыкия, где был зарегистрирован по месту жительства. Данное лицо приобрело гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке в соответствии с ч.4 ст.14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».²⁶⁶

В разъяснении вопросов, связанных с приобретением гражданства Российской Федерации, неоценимую помощь оказывают определения

²⁶⁶ Архив ОВИР ПВО МВД Республики Калмыкия.

Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2005 г. «По жалобе гражданки Даминовой Светланы Рашидовны на нарушение ее конституционных прав пунктом «а» части первой статьи 12 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».²⁶⁷

На сегодняшний день в связи с демократизацией правовых отношений в сфере защиты прав и основных свобод человека возрастает роль и значение Европейского суда по правам человека в г. Страсбурге. При исчерпании внутригосударственных способов защиты прав граждане обращаются в эту судебную инстанцию с последней надеждой на торжество правосудия.

Европейский суд по правам человека рассматривает жалобы, связанные с нарушением прав заявителей в области гражданства. Особое внимание привлекают дела, где потерпевшей стороной выступают этнические россияне из прибалтийских государств.

Семья советского, а затем российского офицера Николая Сливенко, который с 1977 года служил в Латвии и после вывода войск в 1994 году вышел в отставку, была выдворена из страны на том основании, что никто из ее членов не проживал в Латвии до 1940 года. Перед этим власти изъяли у Сливенко документы и провели обыск в их квартире в Риге. Николай Иванович, Татьяна Федоровна и их дочь Карина были вынуждены переехать в Курск.²⁶⁸

Дело Татьяны Сливенко, подавшей иск к правительству Латвии, рассматривалось в Европейском суде по правам человека больше четырех лет.²⁶⁹ В октябре 2003 года Суд по правам человека в Страсбурге вынес окончательное решение по данному делу. Большая палата Европейского суда по правам человека постановила, что «принимая решение о выдворении семьи Сливенко из Латвии, власти Латвии нарушили гарантированное ст.8 Европейской конвенции право на уважение частной жизни и право на жилище».

²⁶⁷ Собрание законодательства РФ.2005.№22.Ст.2196.

²⁶⁸ Коршунова А. Курянка выиграла в Страсбурге процесс против Латвии. Статья была опубликована на сайте «Комсомольская правда в Черноземье». <http://vrn.kp.ru>

Таким образом, Европейский суд по правам человека фактически признал, что в отношении семьи Сливенко «была допущена дискриминация». На властей Латвии была возложена обязанность немедленно возвратить семье Сливенко статуса жителей страны, который они имели, вернуть жилье, в котором они проживали.²⁷⁰ Также от латвийских властей требовалась выплата компенсации за причиненный моральный ущерб в размере 10 тысяч евро.

Согласно материалам официального интернет-сайта «Российской газеты»²⁷¹ в Европейский Суд по правам человека обратилась семья Викуловых с жалобой против Латвии.

Информация, содержащаяся в жалобе, свидетельствует о серьезных нарушениях властями Латвии прав заявителей, предусмотренных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

В соответствии со статьями 3, 5 и 8 Конвенции Викуловы жалуются на принудительную депортацию из Латвии, в процессе которой они были лишены свободы без законных на то оснований в течение 14 суток. В результате насильственного выдворения из Латвии Викуловы также были лишены жилья в г. Риге и разлучены с постоянно проживающими в Латвии престарелыми родителями, Викуловой Г.В. и ее старшей дочерью. Викуловы также заявили о вмешательстве властей Латвии в осуществление их права на подачу индивидуальной жалобы в Европейский Суд в соответствии с предложениями статьи 34 Конвенции. Викулов А.С. жалуется на то, что депортация из Латвии нарушила его право на образование, предусмотренное статьей 2 Протокола N 1 к Конвенции.

В соответствии со статьей 36 Конвенции, а также с правилом 61 Регламента Европейского Суда государство - участник Конвенции вправе принимать участие в слушаниях и представлять письменные замечания в отношении любого дела, возбужденного по жалобе гражданина этого

²⁶⁹ Там же.

²⁷⁰ Европейская Фемида вступилась за несправедливо обиженных. <http://news.msn.ru>

²⁷¹ О деле «Викуловы против Латвии» в Европейском Суде по правам человека.

государства. Отец, мать и сын Викуловы являются гражданами Российской Федерации.

13 января 2004 года Уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека Лаптев П.А. вручил Европейскому Суду по правам человека меморандум о вступлении Российской Федерации в данное дело в качестве третьей стороны в защиту интересов граждан Российской Федерации.

25 марта 2004 г. Европейский Суд вынес частичное решение по вопросу приемлемости жалобы Викуловых, признав необходимым продолжение ее рассмотрения в части, касающейся нарушения в отношении заявителей статей 3, 5, 8, 14 и 34 Конвенции.

31 декабря 2004 г. Уполномоченный направил в Европейский Суд меморандум, содержащий позицию властей Российской Федерации по делу Викуловых и опровергающий ряд доводов, представленных властями Латвии.

Исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что Европейский суд по правам человека играет не последнюю роль в деле защиты прав и основных свобод человека. Как видно из практики данной судебной инстанции, власти Латвии неоднократно нарушают права этнических россиян в области реализации права на гражданство. При этом латвийские власти в качестве мотивации своих действий представляют необоснованные доводы, не могущие стать основанием подобных нарушений.

Правовые отношения, связанные с порядком получения российского гражданства, имеют сложный комплексный характер. Распад СССР повлек за собой создание независимых государств, в которых было принято свое

законодательство о гражданстве, и образование особой группы людей - бывших российских соотечественников. Они оказались в противоречивом положении, поскольку их коснулась проблема выбора своей гражданской принадлежности. Закон о гражданстве Российской Федерации от 28 ноября 1991 года был принят в переходный период, основная цель которого заключалась в облегчении получения гражданства данной группой лиц.

Становление и развитие отношений гражданства потребовали реформирования законодательства в данной области. Новый Закон о гражданстве от 31 мая 2002 года ужесточил процедуру получения российского гражданства, новеллой явилось введение общего и упрощенного порядка приема в гражданство. В целом, установление высоких требований соискателям на российское гражданство обусловлено сложившейся социально-экономической ситуацией в России, стремлением государства упрочить свою безопасность и неприкосновенность. Однако не следует забывать о бывших российских соотечественниках, которые в силу различных обстоятельств так и не смогли определиться с выбором гражданства. Упрощенный порядок приема в российское гражданство предназначен именно для них, но и он учитывает не все интересы данных лиц. Необходимо наиболее упростить получение гражданства России бывшими соотечественниками, не отождествлять их с иностранными гражданами и лицами без гражданства из дальнего зарубежья.

Следует подчеркнуть, что действующее законодательство о гражданстве нуждается в усовершенствовании, устранении всех возможных коллизий, поскольку конечной целью такого законодательства является соблюдение и защита конституционных прав человека, среди которых не менее важное и значительное - право на гражданство.

§2. Конституционные основы возникновения двойного гражданства

В практике международных отношений имеют место случаи так называемой кумуляции гражданства (бипатризма), когда лицо (чаще всего независимо от своего желания) обладает гражданством двух или более

государств. Как правило, проблема правового положения лиц с двойным гражданством рассматривается в курсе международного права, между тем она имеет немаловажное значение и для конституционного (государственного) права. Это значение заключается в том, что она непосредственно связана с определением правового положения таких лиц на территории государства, объема прав и свобод, гарантированных им государством, а также и возлагаемых на бипатридов обязанностей.²⁷²

Двойное гражданство - правовое состояние лица, означающее, что данное лицо является гражданином двух или более государств в соответствии с их законами.²⁷³

Правовое регулирование вопросов двойного гражданства, как и вопросов собственно гражданства, - прерогатива государства, допускающего или отвергающего в отношении собственных граждан возможность приобретать гражданство другого государства или предоставлять свое гражданство другим лицам.²⁷⁴

Двойное гражданство возникает в силу многих причин, порой не зависящих от воли обладателя многогражданства. Преобладающим источником двойного гражданства является расхождение в установленных различными государствами условиях и порядке приобретения и утраты прав гражданства - по рождению, по семейному положению (при браке, разводе или усыновлении) и при натурализации по желанию и ходатайству данного лица.²⁷⁵

Несомненно, миграционные людские потоки способствуют порождению двойного гражданства. Миграцию населения невозможно остановить, поскольку процессы глобализации на сегодняшний день приобрели интенсивный характер. Кроме того, люди вынуждены иммигрировать из-за политико-социальных конфликтов, продолжающихся кровопролитных войн,

²⁷² Эбзеев Б.С. Конституционные основы свободы личности в СССР. Саратов.1982.С.69.

²⁷³ Черниченко С.В. Указ. соч.С.98.

²⁷⁴ Свинарев В.В. К вопросу о правовом регулировании статуса лиц с двойным гражданством // Право и политика.2001 г. №2.С.100.

происходящих на их родине. Некоторые иммигранты стремятся приобрести гражданство принявшей их страны, сохранив при этом свое прежнее гражданство.

Наконец, двойное гражданство распространяется еще и по той причине, что государства становятся все более терпимы к этому явлению. Даже страны, провозгласившие своей целью сокращение двойного гражданства, на практике относятся к нему с удивительным благодушием.²⁷⁶

Отношение к институту двойного гражданства в различных странах неоднозначное. Государственно-правовая политика отдельных стран направлена на недопущение и запрет двойного гражданства.

Принцип непризнания за гражданином СССР двойного гражданства впервые четко был сформулирован в Законе о гражданстве СССР 1978 г. Ст. 8 данного законодательного акта была специально посвящена этому принципу: «За лицом, являющимся гражданином СССР, не признается принадлежность к гражданству иностранного государства».²⁷⁷

В целях устранения нежелательных фактов двойного гражданства Советский Союз заключал соответствующие соглашения с другими государствами. Так, в период 1956-1958 годов были заключены конвенции об урегулировании вопроса относительно лиц с двойным гражданством с Югославией, Венгрией, Румынией, Албанией, Чехословакией, Болгарией, КНДР, Польшей, МНР. Были заключены также договоры и конвенции о предотвращении возникновения случаев двойного гражданства.²⁷⁸

Такие цели преследовала и международная Конвенция о гражданстве замужней женщины от 20 февраля 1957 г., которую подписал и Советский Союз. Участники Конвенции согласились с тем, что ни заключение, ни

²⁷⁵ Черномордик Е.Я. К вопросу о двойном гражданстве в иностранном и международном праве // Советское государство и право. 1947 г. №1. С.57.

²⁷⁶ Томас Хаммар. Государство, нация и двойное гражданство // Российский бюллетень по правам человека. Вып.3.1994.С.57.

²⁷⁷ Русинова С.И. Закон о гражданстве СССР // Известия вузов. Правоведение. 1980 г. №1. С.7.

²⁷⁸ Кулик Р. Правовые начала советского гражданства // Советы народных депутатов. 1979 г. №2. С.37.

расторжение брака, ни перемена гражданства мужем во время брачного союза не будет автоматически отражаться на изменении гражданства жены.²⁷⁹

Государства, отрицающие двойное гражданство, прилагают все усилия, чтобы предотвратить это явление или, по крайней мере, ликвидировать возможные последствия бипатризма, основываясь на международно-правовой практике и внутригосударственном законодательстве.

Существуют государства, допускающие состояние двугражданства. К их числу относится Российская Федерация, которая не поощряет двойное гражданство, а лишь на определенных условиях соглашается с его наличием. Такими условиями являются подписание Россией и иностранным государством соответствующего международного договора о двойном гражданстве. Необходимо отметить, что Российская Федерация подписала соглашения об урегулировании вопросов двойного гражданства только с двумя странами СНГ - Туркменией и Таджикистаном.

США допускают наличие у их граждан гражданства иностранного государства. Государственный департамент США в июле 1990 г. внес серьезные коррективы в осуществляемую им политику. Теперь даже принятие второго гражданства в сочетании с работой на государственной службе на должности, не связанной с официальной политикой иностранного государства, не приводит к потере таким лицом американского гражданства.²⁸⁰

Некоторые страны относятся к двугражданству благожелательно. Хотя провозглашение двойного гражданства в конституциях государств - явление редкое. Как правило, такая практика применяется при имеющихся «особых», исторически связанных, отношений между странами. Но и в этом случае конституция предусматривает необходимость заключения международных договоров по вопросу двойного гражданства, т.е. отдает приоритет национальным интересам государства в решении этого вопроса. Так, Испанская Конституция (ч.3 ст.11) устанавливает, что «государство сможет заключать

²⁷⁹ Сафронов В.М. Ты - гражданин Советского Союза. М., 1978. С.31.

²⁸⁰ Шабайкин Ю.Н. Двойное гражданство. - М.: Когито-Центр, 2000. С.48.

договоры о двойной национальности с иберо-американскими странами или с теми странами, которые имели либо имеют особую связь с Испанией (т.е. с испано- и португалоязычными странами Латинской Америки). К этим странам относятся все те, которые в прошлом являлись испанскими колониями, а также Португалия и Андорра. В этих странах даже при отсутствии взаимности испанцы могут натурализоваться без утраты своего гражданства. Испанский Гражданский кодекс о правах лиц 1954 г. в редакции Закона 1982 г. подробно регулирует вопросы испанского гражданства (ст.17-26). Исходя из его положений, утраченное испанское гражданство можно восстановить при условии, что лицо имеет гражданство иберо-американских стран или других стран, исторически связанных с Испанией, или стран, с которыми имеется соглашение о двойном гражданстве. Этим же законом регламентируется возможность двойного гражданства с указанными странами.²⁸¹

В данном конституционном положении утверждается роль Испании как своеобразного центра испаноязычного мира. В преамбуле испано-доминиканского «Соглашения о двойном гражданстве» прослеживается желание укрепить «связи между двумя странами и облегчить своим гражданам возможность стать испанскими или, соответственно, доминиканскими гражданами, сохраняя при этом свое первоначальное гражданство, тем самым отдавая дань своему историческому происхождению и коренным связям, существующим между Доминиканской республикой и Испанией».²⁸²

Граждане испаноязычных стран могут иметь, таким образом, двойное гражданство, но это двойное гражданство особого рода: одно гражданство активное, другое «спящее». Если, например, испанец переезжает в Перу (или наоборот) либо туда перемещается центр его деловой активности или

²⁸¹ Смирнова Е.С. Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации. С.135.

²⁸² Любарский К. Одно или два гражданства? // Российский бюллетень по правам человека. Вып.3.С.50.

общественных интересов, то его «спящее» второе гражданство активизируется.²⁸³

Таким образом, отношение к данному правовому явлению у отдельных государств различное. Несмотря на это, двойное гражданство продолжает распространяться, армия бипатридов имеет тенденцию к увеличению. Допущение, поощрение или запрещение государством двойного гражданства зависит в целом от его сложившихся исторических особенностей, социально-экономической и политической ситуации.

Следует подчеркнуть, что юридическая природа кумулятивного гражданства имеет противоречивый характер, поскольку наряду с положительными, данному правовому явлению присущи и отрицательные свойства.

На наш взгляд, одним из самых позитивных моментов установления двойного гражданства является морально-психологическое состояние личности, в силу различных обстоятельств не могущее проживать в своей родной стране. Приобретая правовой статус бипатрида, такое лицо может не порывать своих связей со страной происхождения и сохранить, при этом, гражданство того государства, в котором постоянно проживает, осуществляет трудовую деятельность. В условиях интенсификации правового и экономического сотрудничества между различными странами, нарастающими миграционными процессами, охватившими все мировое пространство, развития такого явления как глобализация, вполне очевидной кажется подобная ситуация. В данном контексте прежде всего проявляются психологический и моральный аспекты института гражданства, реализация которых позволяет индивиду почувствовать себя гражданином своей Родины, не отказавшейся от него. В связи с этим наличие двойного гражданства представляется необходимостью для отдельно взятого человека.

²⁸³ Любарский К. С.50.

Помимо того, заключение договора о двойном гражданстве будет иметь своим результатом развитие сотрудничества, сближение экономических и политических интересов, укрепление дружбы и взаимопонимания между двумя государствами.

Наличие гражданства страны проживания является гарантией предоставления лицу социальных, политических, экономических и иных прав, приравнивая его тем самым к другим гражданам. Иностранцы лишены некоторых политических прав, например, избирательных прав. Они не могут осуществлять функции, связанные с государственной властью, т.е. занимать определенные государственные должности. Поэтому второе гражданство позволит лицу чувствовать себя участником общественной и политической жизни государства.

Однако наряду с положительными свойствами, двойное гражданство обладает определенными трудностями, усложняющими его реализацию. К ним относятся проблемы, связанные с налогообложением, дипломатической защитой индивида и несением воинской службы. Кроме того, некоторые государства опасаются, что огромное количество бипатридов будет способствовать ослаблению суверенитета, возможности вмешательства в их внутренние дела. Существует порог безопасности (по разным подсчетам от 5 до 15 процентов иностранного населения), который любое заботящееся о своей целостности государство не может превысить.²⁸⁴

Наиболее значимую сложность и противоречивость представляют собой разрешение вопросов, связанных с воинской службой и дипломатической защитой бипатрида.

Вопрос о военной службе лиц с двойным гражданством особенно часто был предметом межгосударственных споров. Может возникнуть положение, когда лицо, имеющее двойное или множественное гражданство, подлежит

²⁸⁴ Ковлер А.И. Двойное гражданство как форма правового бытия (проблемы гражданства в постсоветском пространстве) // Человек и право. Книга о летней школе по юридической антропологии (г. Звенигород, 22-29 мая 1999 г.). М., 1999. С.44.

призыву на военную службу в государствах своего гражданства, причем, конечно, оно будет проходить ее только в одном государстве. Другое государство, гражданином которого оно является, вправе, если это лицо окажется в пределах его юрисдикции, привлечь его к ответственности за прохождение военной службы в иностранном государстве или уклонение от призыва на военную службу. Защита, которую первое государство имеет право ему предоставить, практически оказывается бессильной. Вопрос может быть урегулирован либо путем непосредственных дипломатических переговоров, либо путем заключения международного договора о военной службе лиц с двойным гражданством.²⁸⁵

Значительным международным актом в этой области является принятая 6 мая 1963 г. рядом стран Европейского Совета конвенция о сокращении многогражданства и воинской службе лиц с многогражданством. В Конвенцию входят 10 стран нынешнего Европейского Сообщества, а также Швеция, Норвегия и Австрия. Согласно этой конвенции гражданин одной из стран-участниц, принявший гражданство другой страны-участницы, теряет свое первое гражданство. Великобритания, Ирландия и Испания ратифицировали только ту ее часть, которая касается порядка воинской службы бипатридов.²⁸⁶

Статья 5 конвенции устанавливает, что лица, обладающие гражданством двух или более договаривающихся государств, выполняют воинскую обязанность только в одном из этих государств. Это общее положение, согласно конвенции, может быть конкретизировано специальными соглашениями между любыми ее участниками.²⁸⁷

Европейская конвенция о гражданстве от 7 ноября 1997 г. также устанавливает положения относительно воинской обязанности в случаях множественного гражданства. Согласно конвенции, лица, имеющие

²⁸⁵ Черниченко С.В. Указ. соч.С.110-111.

²⁸⁶ Любарский К. Указ. соч.С.51.

²⁸⁷ Черниченко С.В. Указ. соч.С.114.

гражданство двух или более государств-участников, должны выполнять свою воинскую обязанность только в одном из этих государств-участников.

Дипломатическая защита осуществляется со стороны государства постоянного проживания бипатрида. В этом выражен так называемый принцип «эффективного гражданства», четко сформулированный Гаагской конвенцией о некоторых вопросах, касающихся коллизий между законами о гражданстве 1930 г.²⁸⁸ В соответствии с конвенцией государство не вправе осуществлять дипломатическую защиту своего гражданина в отношении другого государства, гражданством которого это лицо также обладает. В пределах третьего государства лицо, имеющее более чем одно гражданство, будет рассматриваться как имеющее лишь одно. Сохраняя за собой право применения своих законов, касающихся личного статуса и любого действующего международного соглашения, третье государство будет на своей территории признавать за таким лицом исключительно либо гражданство страны, где это лицо обычно и главным образом проживает, либо гражданство страны, с которой в данных обстоятельствах это лицо по-видимому наиболее тесно связано фактически.

Таким образом, посредством межгосударственных и внутригосударственных средств, заключения международно-правовых соглашений проблемы, связанные с прохождением военной службы и дипломатической защитой лица с кумулятивным гражданством, могут быть разрешены.

Двойное гражданство - спорная и трудноразрешимая дилемма. На нее нельзя дать однозначный ответ. Между юристами, политиками и другими общественными деятелями по сей день продолжаются непримиримые дискуссии о вреде или пользе кумулятивного гражданства. Думается, двойное гражданство может принести как то, так и другое, так как кумулирует в своей сущности двойственные, противоположные грани. Поэтому к двойному

²⁸⁸ Бюллетень по правам человека. 1994 г. Вып.3.

гражданству необходимо относиться с определенной долей осторожности. При установлении кумулятивного гражданства следует прежде всего исходить из принципа обеспечения прав и свобод человека. На наш взгляд, ради избежания разрыва связей личности и государством происхождения, в котором остаются родной дом, семья, а также при наличии других обстоятельств, не позволяющих отказаться от своего собственного гражданства, установление двойного гражданства представляется наиболее гуманным решением.

Кроме того, необходимо учесть, что количество бипатридов с каждым днем увеличивается, несмотря на запреты, санкции и другие способы ликвидации двойного гражданства. Это явление невозможно остановить, поскольку мировое пространство развивается, смыкает границы, находится на пути мировой глобализации.

Необходимо подчеркнуть, что опыт нормативного закрепления института двойного гражданства, а также правоприменительной практики чрезвычайно полезно было бы использовать в отношении Российской Федерации.

Так, в частности, для России примером может послужить Конституция Испании, которая предусматривает возможность иметь двойное гражданство жителям иберо-американских государств в силу сложившихся исторических связей между этими странами. В Российской Федерации институт двойного гражданства необходимо развивать по отношению к российским соотечественникам, проживающим в государствах СНГ и Балтии, на основе концепции «спящего» гражданства (на гражданина распространяются права и обязанности, связанные с наличием того государства, на территории которого он пребывает).

Распад советской империи - одно из самых значительных событий, произошедших в 20 веке. С 1991 г. начался отсчет для строительства новых независимых государств на постсоветском пространстве.

Подписывая Беловежское соглашение, поставившее точку в 70-летней истории СССР, участники этой акции не предусмотрели ее последствий для более чем 50 миллионов человек (т.е. почти пятой части населения страны),

живших за пределами своих национально-государственных образований. Наиболее многочисленные диаспоры имели русские (25,3 млн человек), украинцы (6,6 млн), узбеки (2,6 млн), белорусы (2,1 млн), армяне (1,5 млн), азербайджанцы, казахи и таджики (по 1 млн человек).²⁸⁹

Гражданином какого государства я являюсь? Где, в каком из государств - бывших республик СССР хотел бы жить? Для миллионов людей эти вопросы становятся все острее, дать ответы на них оказывается совсем не просто. Одни хотят жить там, где жили, но при этом быть гражданами иного государства - бывшей соседней или иной республики СССР. Другие намерены принять гражданство по месту своего постоянного пребывания. Третьи эмигрируют в надежде получить новое гражданство.²⁹⁰

Каждая бывшая республика СССР стала постепенно закладывать фундамент своей государственности, которая прежде всего выразилась в принятии Конституции; отраслевого законодательства, регулирующие основные аспекты общественных отношений и установлении, в качестве обязательного, национального языка.

Часть из этнических россиян поспешили принять российское гражданство, остальные - находятся в долгих раздумьях, будучи плененными различными жизненными обстоятельствами. Многие не соглашаются на переезд из-за материальных затруднений, некоторые усматривают в российской действительности смутные, неопределенные перспективы, которые могут оказаться гораздо хуже их реального положения. Но в тоже время все они хотят сохранить свои исторические связи с родиной, не порывать с ней окончательно. В связи с этим для такой категории населения оптимальным решением явилось бы наличие двойного гражданства - российского и страны проживания.

Российская Федерация после крушения Советского Союза пошла на встречу бывшим соотечественникам: возможность наличия двойного

²⁸⁹ Елена Филиппова. Социальные последствия неурегулированности проблем гражданства в СНГ // Проблемы становления института гражданства в постсоветских государствах. Под ред. Г.Витковской. М., 1998. С.31

гражданства предусматривалась в Конституции Российской Федерации 1993 г. и в Законе о гражданстве от 28 ноября 1991 г. Такое событие происходило только при наличии международно-правового договора между Россией и соответствующим государством.

С.А. Авакьян подчеркивает, что до принятия Конституции 1993 г. вопрос о двойном гражданстве регулировался Законом о гражданстве 1991 г. В нем была статья 3 «Двойное гражданство», которая состояла из трех пунктов и предусматривала следующее: приобретение гражданства РФ иностранным гражданином допускается при условии его отказа от прежнего гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ (ч.1); гражданину РФ может быть разрешено по его ходатайству иметь одновременно гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий договор РФ; граждане РФ, имеющие иное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из гражданства РФ.

По мысли правоведа, если россиянин мог иметь (приобрести) иное гражданство, то и иностранец мог приобрести в качестве второго гражданство РФ. Однако Законом о гражданстве 1991 г. предусматривалось противоположное: в расчете на то, что будут договоры с другими странами, прежде всего бывшими республиками СССР, предполагалось, что граждане станут в первую очередь россиянами, но получают и местное гражданство, т.е. статус двойного гражданства; в остальном же условием предоставления российского гражданства был отказ от иностранного.

Однако республики не пошли на заключение подобных соглашений. Поэтому формулировка ч.1 Закона о гражданстве 1991 г. 17 июня 1993 г. была заменена. После внесения коррективов Закон гласил, что за лицом, состоящим в гражданстве РФ, не признается принадлежность к гражданству другого государства, если иное не предусмотрено международным договором РФ.

²⁹⁰ Васильев В. Гражданство после распада СССР // Народный депутат. 1992. №18. С.55.

Таким образом, стало возможным приобретение российского гражданства с сохранением гражданства другого государства, но на условиях межгосударственного соглашения. Другие формулировки ст.3 Закона о гражданстве 1991 г. остались без изменений.

Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. в ч.1 ст.62 установила, что гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ, т.е. в Конституции РФ также был сделан акцент на возможность приобретения россиянами иностранного гражданства. Нововведение Закона о гражданстве 1991 г. о возможности приобретения гражданства РФ с сохранением иностранного гражданства осталось в силе после принятия новой Конституции РФ, а это означало возможность двухстороннего процесса, т.е. как получение россиянами гражданства других государств, так и получение российского гражданства с сохранением иностранного на основе договоров РФ с другими странами.²⁹¹

В этот же период Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ разработала Предложения к концепции Российской Федерации о двойном гражданстве.²⁹² Разработчики склонялись к мысли, что введение института двойного гражданства для России может стать оптимальным решением особой ситуации, в которой после распада СССР оказались русские и другие выходцы из России в независимых республиках СНГ и Балтии, а лица других национальностей - в России.

Некоторые юристы рассматривают двойное гражданство как позитивное явление, способствующее интеграции государств, ликвидации административных барьеров и снятию социальной напряженности. А. Микитаев, бывший начальник Управления по вопросам гражданства Администрации Президента РФ, констатирует, что «никто из противников двойного гражданства до сих пор не мог привести никакого реального примера

²⁹¹ С.А. Авакьян. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. Спб., 2003. С.38-39.

²⁹² Российский бюллетень по правам человека. 1994 г. Вып.3.

того, что этот институт нанес ущерб суверенитету какого-либо государства. Напротив, все говорит в пользу двойного гражданства, которое раскрепощает людей, дает им необходимую свободу. Ведь государства изначально создавались для того, чтобы поддерживать своих граждан и защищать их интересы».²⁹³

На призыв России к заключению международно-правовых договоров о двойном гражданстве откликнулись только два государства СНГ - Туркмения и Таджикистан. Самое парадоксальное заключается в том, что процент русскоязычного населения в этих бывших советских республиках небольшой по сравнению, например, с Казахстаном и Узбекистаном.

23 декабря 1993 г. в Ашхабаде было принято Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства.²⁹⁴ Согласно документу, каждое государство признает за своими гражданами право приобрести гражданство другого, не утрачивая прежнее.

Однако в мае 2003 г. Туркмения вышла из данного соглашения. 22 июня 2003 г. Туркменбаши С. Ниязов издал указ о выборе одного из гражданств - туркменского или российского. Со стороны Российской Федерации не было заявлено о ратификации выхода из соглашения.

7 сентября 1995 г. в Москве был подписан договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства.²⁹⁵ В нем указано, что каждая из сторон признает за своими гражданами право приобретения, не утрачивая ее гражданства, гражданство другой стороны.

Остальные государства СНГ не согласились с концепцией многогражданства, имея на то определенные причины. Самая главная из них -

²⁹³ Проблемы становления института гражданства в постсоветских государствах. Под ред. Г. Витковской. М., 1998. С. 63-64.

²⁹⁴ СЗ РФ. 1994. № 31. Ст. 3192.

²⁹⁵ Российская газета. 1995. 9 сентября.

боязнь потерять свой суверенитет, возможность вмешательства России во внутренние дела государства.

Негативное отношение к двойному гражданству высказали страны Балтии. В Литве и Эстонии оно не допускается; в Латвии гражданин, принявший гражданство иностранного государства должен выйти из латвийского.

Несмотря на официальные категоричные заявления властей по поводу установления двойного гражданства, общественные деятели в некоторых странах СНГ выступают за необходимость введения данного правового института в своей стране. Так, Л. Карапетян и В. Енгибарян рассматривают приемлемость состояния бипатризма в Республике Армения. Они отмечают, что бурные дебаты по вопросу двойного гражданства во время обсуждения проекта Конституции Республики Армения приобрели новое значение после смены высшего руководства государства. Сторонники двойного гражданства с удовлетворением восприняли сообщения средств массовой информации о возможном пересмотре соответствующего положения Конституции по данному вопросу.²⁹⁶

С принятием нового российского Закона о гражданстве, несколько изменилась формулировка правового регулирования института двойного гражданства. Согласно ч.1 ст.6 Закона гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Иными словами, в современной отечественной конституционно-правовой доктрине по существу подтверждено известное правило, вытекающее из государственного суверенитета, согласно которому, пока лицо, имеющее двойное гражданство, находится в пределах юрисдикции одного из государств,

²⁹⁶ Карапетян Л., Енгибарян В. О двойном гражданстве в республике Армения // Армянский вестник. М., 1999. №1-2. С.117.

гражданством которого оно обладает, другое его гражданство не играет никакой роли в том смысле, что осуществление прав и обязанностей, составляющих его содержание, невозможно.²⁹⁷

Особое внимание заслуживает часть 2 данной статьи, в соответствии с которой приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации. По логике суждения это означает, что любой российский гражданин может стать бипатридом. При получении гражданства иностранного государства не существует никакой необходимости отказываться от российского гражданства.

Исходя из данного положения, можно заключить, что государственная политика в области двойного гражданства претерпевает процессы либерализации. Современный подход в условиях российской действительности к решению данной проблемы - толерантное отношение к бипатризму.

Однако при приобретении российского гражданства Закон о гражданстве требует от соискателей отказа от предыдущего. Например, русскоязычный гражданин Узбекистана должен выйти из своего гражданства и только после этого он получает право на приобретение гражданства Российской Федерации.

Несмотря на либеральную позицию государства в этом вопросе, многие российские ученые имеют предубеждение против двойного гражданства. По мнению А.И. Ковлера, двойное гражданство не снимает проблемы культурной, языковой и иной интеграции иммигрантов первого поколения. Для международных отношений проблема двойного гражданства означает прежде всего противоречия между международными и двусторонними договорами о двойном гражданстве. По мысли ученого, двойное гражданство выступает в современном праве как девиантная форма правового статуса личности.²⁹⁸

Несмотря на кажущуюся убедительность доводов против двойного гражданства, многие проблемы, связанные с двойным гражданством, решаемы

²⁹⁷ Герасименко Ю.А. Лица, не являющиеся гражданами России, как субъекты конституционно-правовых отношений // Государство и право.2002.№6.С.26.

²⁹⁸ Ковлер А.И. Указ. соч.С.45.

с помощью заключения межгосударственных договоров. Дипломатическая защита бипатридов осуществляется с помощью использования принципа «эффективного гражданства» на примере западных стран.

На наш взгляд, допущение двойного гражданства возможно, но только при соблюдении целого ряда условий. Нельзя толерантно относиться к тому, что двойное гражданство может приобрести массовый характер. Двойное гражданство целесообразно установить только по отношению к бывшим соотечественникам, проживающим в государствах СНГ и Балтии.

В российское законодательство в области защиты государственных интересов и обеспечения безопасности необходимо ввести ограничения для бипатридов, которые в силу особого правового статуса не вправе осуществлять определенные полномочия.

22 августа 1998 г. Постановлением Правительства РФ было утверждено Положение о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне.²⁹⁹ В соответствии с данным правовым актом лица, имеющие двойное гражданство, допускаются к государственной тайне в порядке, определенном для должностных лиц и граждан Российской Федерации. Указанные лица допускаются к сведениям, составляющим государственную тайну, с грифом «секретно» только после проведения проверочных мероприятий органами федеральной службы безопасности.

Таким образом, бипатриды в реальной жизни имеют доступ к государственной тайне, занимают должности в государственном аппарате, имеют силу лишь некоторая часть ограничений. Думается, ограничительный ценз в отношении лиц с двойным гражданством необходимо распространить на большее количество государственных и муниципальных учреждений.

По нашему мнению, необходимо установить ограничение по доступу к высшим государственным должностям и сведениям, составляющим

²⁹⁹ СЗ РФ.1998.№35.Ст.4407.

государственную тайну для лиц, обладающих двойным гражданством и внести их в законодательство о государственной службе и государственной тайне.

Некоторые ученые обращают внимание на тайное приобретение второго гражданства в обход нормативному порядку и официальных предписаний. Такое явление часто наблюдается в странах СНГ. Исследователь О.И. Брусина обращается к заместителю начальника Управления Президента РФ по вопросам гражданства В.Н. Кузнецову, отметивший даже, что предпочитает разделять термины, обозначающие официально признанное двойное гражданство - в соответствии с международным соглашением - и два гражданства, вернее, два паспорта, которыми обладают в силу определенных обстоятельств жители тех стран, с которыми нет соглашений о двойном гражданстве. Наша страна, по словам В.Н. Кузнецова, не собирается лишать людей с двумя паспортами их статуса, но считает, что необходимо упорядочить существующее положение дел, в частности путем переговоров с другой стороной.³⁰⁰

В связи с этим можно прийти к выводу, что двойное гражданство невозможно свести к нулю, используя всевозможные международные и внутригосударственные способы предотвращения бипатризма. Это правовое явление продолжает существовать по сей день и имеет все перспективы на дальнейшее развитие в будущем. Если невозможно официально стать бипатридом, то граждане придумывает различные способы ухищрений и в конце концов, добиваются искомого результата.

Одним из способов выхода из непростой ситуации является использование международно-договорной механизма регулирования двойного гражданства со странами, имеющими исторические связи с Россией.

В конце 2004 г. между Россией и Украиной велись переговоры о введении двойного гражданства. Необходимо отметить, что за установление двойного гражданства ратовал один из главных претендентов на пост

³⁰⁰ Брусина О.И. Двойное гражданство на постсоветском пространстве: европейские стандарты в азиатском преломлении // Этнографическое обозрение. 2002 г. №2. С.113-114.

президента Украины В. Янукович. Но, как известно, президентом Украины стал В. Ющенко. Станет ли он поддерживать идею об установлении с Россией двойного гражданства - покажет время. Хочется надеяться, что институт двойного гражданства найдет воплощение в законодательстве обоих государств.

С отдельными странами СНГ были подписаны международно-правовые договоры, в частности, об упрощенном порядке получения гражданства. Так, например, 26 февраля 1999 г. в Москве было заключено Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства.³⁰¹ С Казахстаном и Киргизией такой договоренности удалось достичь ранее.

Положение о безвизовом пересечении границ также нашло место в ряде соглашений, заключенных со странами СНГ. 16 января 1997 г. Украиной и Российской Федерацией было принято Соглашение «О безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Украины».³⁰² 20 ноября 2000 г. аналогичное соглашение было подписано между Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан.³⁰³

Как известно, Россия и Белоруссия образовали союзное государство. Этому предшествовал Договор о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 г. 23 мая 1997 г. был принят Устав данного объединения.³⁰⁴ 8 декабря 1999 г. стороны заключили Договор о создании Союзного государства.³⁰⁵

Для решения проблемы этнических россиян приемлема концепция «спящего» гражданства, применяемая в Испании и в странах Латинской Америки. Например, человек, приезжая в Россию, автоматически приобретает

³⁰¹ СЗ РФ.2002 г.№39.Ст.3643.

³⁰² Дипломатический вестник.1997.№2.

³⁰³ Бюллетень международных договоров РФ.2001.№10.

³⁰⁴ СЗ РФ.1997.№24.Ст.2732.

³⁰⁵ СЗ РФ.2000.№7.Ст.786.

российское гражданство. В случае отъезда, приобретает гражданство той страны, в которой постоянно проживает.

О концепции «спящего гражданства» и о возможности ее эффективного функционирования в российских условиях ученые говорят на протяжении многих лет, но никаких реальных действий по претворению данного правового института в жизнь не было осуществлено.

Галина Витковская в октябре 1995 г. поддерживала эту концепцию. По ее словам, один из вариантов решения проблемы - признание двойного гражданства в форме «спящего» или «отложенного», т.е. вступающего в силу лишь после переезда на постоянное жительство при однократности такого переезда. Подобное решение не несет в себе негативных последствий для государств, зато способно средством социальной терапии, помочь многим людям обрести чувство уверенности в будущем, в своем праве на переселение или возвращение в качестве полноправного гражданина, предотвратить экстремальную, неподготовленную миграцию.³⁰⁶

А.С. Кузьмин констатирует, что вопрос о двойном гражданстве один из самых тяжелых, потому что международно-правовые механизмы регулирования двойного гражданства, конвенции по двойному гражданству не позволяют Российской Федерации в достаточной мере обеспечить, например, дополнительную защиту российскому гражданину Казахстана в Казахстане. Что можно в связи с этим предпринять? Во-первых, следовать нашему внутреннему закону о гражданстве и, во-вторых, предложить во взаимоотношениях с СНГ норму «спящего гражданства».³⁰⁷

³⁰⁶ Проблемы установления института гражданства в постсоветских государствах. Под ред. Г. Витковской. С.72.

³⁰⁷ Кузьмин А.С. Вопрос о двойном гражданстве - один из самых тяжелых // Клуб «Реалисты». Информационно-аналитический бюллетень. №35. 1998 г. С.75.

По мнению С.О. Харламова, в нормальных обстоятельствах наличие «спящего» гражданства побуждает человека к установлению более тесных отношений с Россией - с перспективой активизации гражданства в будущем.³⁰⁸

Проблема установления двойного гражданства в России и в связанных с нею единой исторической общностью государствах не потеряла своей актуальности и на сегодняшний день. В противоречивом положении до сих пор находятся многие бывшие российские соотечественники. Принятый Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» 31 мая 2002 г., несмотря на внесенные поправки, отличается жесткостью процедуры приема в российское гражданство. В связи с этим многие категории этнических россиян не смогут приобрести гражданство в упрощенном порядке. Выходом из сложившейся ситуации для них могло бы стать двойное гражданство, которое во многих странах имеет эффективный механизм функционирования. Камнем преткновения являются сложные взаимоотношения России со странами СНГ, которые ассоциируют институт двойного гражданства с возможностью вмешиваться в их внутренние дела. Поэтому в перспективе, в лучшем случае лишь несколько стран СНГ изъявят желание о заключении соглашений в области двойного гражданства.

Завершая рассмотрение вопроса о конституционно-правовых основах возникновения двойного гражданства, представляется целесообразным предложить следующие способы гармонизации отношений, связанных с кумулятивным гражданством.

Во-первых, институт двойного гражданства необходимо развивать по отношению к российским соотечественникам, проживающим в государствах СНГ и Балтии, на основе концепции «спящего» гражданства (на гражданина распространяются права и обязанности, связанные с наличием того государства, на территории которого он пребывает). Примером, может

³⁰⁸ Харламов С.О. Международно-правовые стандарты в области двойного гражданства//Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов. Ч.1.М.,1997.С.115.

послужить Конституция Испании, которая предусматривает возможность иметь двойное гражданство жителям иберо-американских государств в силу сложившихся исторических связей между этими странами.

Во-вторых, необходимо установить ограничение по доступу к высшим государственным должностям и сведениям, составляющим государственную тайну для лиц, обладающих двойным гражданством и внести их в законодательство о государственной службе и тайне.

§3. Правовое регулирование прекращения гражданства

Каждый гражданин имеет право на прекращение своей гражданской принадлежности какому-либо государству. В связи с этим утрачивается устойчивая правовая связь, существовавшая между государством и личностью.

Основаниями утраты гражданства могут являться: 1) экспатриация - выход из гражданства по собственному заявлению; 2) денатурализация - принудительное лишение гражданства натурализованных лиц государством; 3) денационализация - лишение гражданства лиц, которые приобрели гражданство по рождению. Лицо может утратить гражданство и в силу положений международного договора.³⁰⁹

Прекращение гражданства (подданства) в большинстве зарубежных стран возможно лишь как реализация добровольного желания лица и запрещено в качестве меры наказания (ФРГ, Италия, Испания, страны СНГ).³¹⁰

Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 года устанавливает, что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.³¹¹

В российском законодательстве о гражданстве закреплена свобода экспатриации. Каждый гражданин посредством добровольного волеизъявления может выйти из российского гражданства. Лица, проживающие на территории

³⁰⁹ Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. М., 1986. С.27.

³¹⁰ Казанчев Ю.Д. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003. С.29.

³¹¹ Российская газета. 5 апреля. 1995 г.

Российской Федерации, осуществляют выход из российского гражданства в общем порядке. В отношении лиц, проживающих за пределами Российской Федерации, применяется упрощенный порядок выхода из гражданства.

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

Решение вопроса о выходе из гражданства в общем порядке отнесено к компетенции Президента Российской Федерации. Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации, принимают в пределах своей компетенции решения по заявлениям о выходе из гражданства в упрощенном порядке. Таким образом, в российском законодательстве о гражданстве закреплена разрешительная система выхода из гражданства.

Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятие решений о выходе из гражданства в общем порядке осуществляются в срок до 1 года со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятие решений о выходе из гражданства в упрощенном порядке осуществляются в срок до шести месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Согласно Положению о порядке рассмотрения вопросов гражданства при выходе из гражданства Российской Федерации в общем порядке лицо, проживающее на территории России, вместе с соответствующим заявлением представляет документ полномочного органа иностранного государства о наличии у него иного гражданства или подтверждение возможности предоставления иного гражданства в случае выхода из российского

гражданства. Также требуется документ налогового органа Российской Федерации об отсутствии задолженности по уплате налогов.

Лицо, проживающее на территории иностранного государства, для осуществления выхода из российского гражданства вместе с заявлением представляет:

документ, подтверждающий разрешение полномочного органа иностранного государства на проживание в данном государстве (в случае отсутствия этих данных в паспорте заявителя);

документ о снятии с регистрационного учета по месту жительства в Российской Федерации (в случае отсутствия этих данных в паспорте заявителя);

документ полномочного органа иностранного государства о наличии у заявителя иного гражданства или подтверждение возможности предоставления заявителю иного гражданства в случае его выхода из гражданства Российской Федерации;

документ налогового органа Российской Федерации об отсутствии задолженности по уплате налогов.

При выходе из гражданства Российской Федерации ребенка, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, а другой - является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, вместе с заявлением обоих родителей или единственного родителя представляются:

свидетельство о рождении ребенка, а также паспорт ребенка (при его наличии);

документ полномочного органа иностранного государства о наличии у ребенка иного гражданства или подтверждение возможности предоставления ребенку иного гражданства в случае его выхода из гражданства Российской Федерации;

согласие ребенка в возрасте от 14 до 18 лет на прекращение гражданства Российской Федерации.

Заявление родителей подписывается обоими родителями. В случае если один из родителей не может присутствовать при подаче заявления в полномочный орган, подпись этого родителя на заявлении должна быть удостоверена нотариальной записью.

В законодательстве США также предусматривается право экспатриации. Экспатриация может стать результатом добровольных действий человека, желающего отказаться от американского гражданства, покидающего США и становящегося гражданином или подданным другой страны.³¹²

В Великобритании отказ от гражданства оформляется путем регистрации государственным секретарем (т.е. министром) внутренних дел соответствующего заявления лица. Лицо должно быть совершеннолетним и дееспособным и в результате удовлетворения заявления не должно стать апатридом. Если в течение шести месяцев после регистрации заявления лицо не приобрело другого гражданства, регистрация аннулируется и лицо остается гражданином Соединенного Королевства.³¹³

Следует отметить, что законодательство зарубежных стран выход из гражданства лица обычно связывают с одновременной или последующей натурализацией в другом государстве. В российском законодательстве одним из оснований отказа в выходе из гражданства является отсутствие у лица иного гражданства и гарантий его приобретения. Это означает, что лицу необходимо иметь гражданство иностранного государства или гарантии его приобретения для того, чтобы осуществить выход из гражданства Российской Федерации.

Законом о гражданстве 2002 года предусматриваются основания отказа в выходе из гражданства Российской Федерации. Выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин Российской Федерации:

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

³¹² Николайчик В.М. Иммиграция и гражданство в США. М., 1992. С. 153.

³¹³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Отв. ред. Б.А. Страшун. Т. 3. Особенная часть. Страны Европы. М., 1997. С. 10.

б) привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;

в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Соблюдение и защита государственных интересов - главенствующее звено в сфере сохранения целостности и безопасности любой страны. Закрепление в законодательстве о гражданстве нормы о недопущении выхода из гражданства, если это противоречит государственным интересам, является необходимостью.

Закон о гражданстве СССР от 23 мая 1990 г. запрещал выход из гражданства в случае противоречия государственным интересам безопасности СССР (ст.21). В последующих законах о гражданстве данное условие отсутствует. Правовое положение лиц, имеющих доступ к государственной тайне или к иным секретным сведениям, регулируется на сегодняшний день Законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г.

Так, данный законодательный акт регламентирует, что право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено, если он при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к его государственной тайне в соответствии с законом Российской Федерации о государственной тайне, заключил трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации, при условии, что срок ограничения не может превышать пять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями - до истечения срока ограничения, установленного трудовым договором (контрактом) или в соответствии с законом о порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию.

В случае, если имеется заключение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о том, что сведения особой важности или

совершенно секретные сведения, в которых гражданин был осведомлен на день подачи заявления о выезде из Российской Федерации, сохраняют соответствующую степень секретности, то указанный в трудовом договоре (контракте) срок ограничения права на выезд из Российской Федерации может быть продлен Межведомственной комиссией, образуемой Правительством Российской Федерации. При этом срок ограничения права на выезд не должен превышать в общей сложности десять лет, включая срок ограничения, установленный трудовым договором (контрактом), со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями.

Таким образом, лицо, имеющее доступ к сведениям особой важности или совершенно секретно сведениям, ограничивается лишь в праве на выезд из России в течение определенного времени, по истечении которого он приобретает право на экспатриацию. Закон о гражданстве 2002 г. тем самым не запрещает таким гражданам выйти из российского гражданства и получить гражданство иностранного государства.

Федеральный закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года в область своего внимания не включает лиц, имеющих доступ к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям. В данном законодательном акте для этих граждан не предусматривается запрет в выходе из гражданства Российской Федерации.

Такое положение дел недопустимо, поскольку вероятность причинения значительного ущерба государственным интересам Российской Федерации очень велика. В целях обеспечения безопасности и сохранения целостности страны в законодательном акте о гражданстве необходимо расширить перечень оснований отказа в выходе из российского гражданства, присоединив к нему положение о недопустимости экспатриации в случае, если это противоречит государственной безопасности России.

Поэтому мы можем заключить, что российское законодательство содержит пробел относительно возможности выхода из российского

гражданства лиц, имеющих доступ к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенных федеральным законом к государственной тайне, и их последующего выезда из России. Установленный запрет на выезд из страны действует в отношении граждан Российской Федерации, имеющих доступ к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям. На наш взгляд, в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» следует внести положение о запрете выхода из гражданства Российской Федерации, касающегося лиц, имеющих доступ к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенных федеральным законом к государственной тайне в течение пяти лет со дня последнего ознакомления лица с такими сведениями. При этом срок может быть продлен специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, но не должен превышать в общей сложности десять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями.

В отдельных странах предусматривается лишение гражданства.

Лишение гражданства - это расторжение гражданских связей по инициативе государства, в одностороннем порядке, не предусматривающее в качестве условия согласие гражданина.³¹⁴

Лишение гражданства сокращает объем правосубъектности лица, снижает меру его правовой защищенности. По последствиям лишение гражданства сходно с такими мерами, как поражение в правах, «лишение основных прав» (ст.18 Основного закона ФРГ, ст.66 швейцарской Конституции), гражданская казнь и прочими, влечет утрату или сокращение политических связей с государством либо лишение покровительства - основных элементов гражданства.³¹⁵

Денатурализация применяется в отношении лиц, приобретших гражданство не по рождению, а в результате приема в гражданство. Данная

³¹⁴ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России.М.,2002.С.210.

³¹⁵ Российское гражданство. Под ред. В.Я. Кикотя.М.,2003.С.196.

форма лишения гражданства практикуется в странах, в которых происходит деление граждан на «коренных» и «некоренных». Так, в законе Бельгии о порядке приобретения, утраты и восстановления гражданства от 17 декабря 1932 г.³¹⁶ указано, что бельгийские граждане, которые не были таковыми в момент своего рождения, в случае грубого нарушения обязанностей бельгийского гражданина, могут быть лишены гражданства по решению прокуратуры.

В.М. Николайчик подчеркивает, что в США денатурализация предполагает отмену судом судебного же решения о натурализации конкретного лица. Отмена такого решения основывается на том, что натурализация была осуществлена незаконно, например в результате фальсификации каких-либо документов и фактов.³¹⁷

Денационализация - принудительное лишение гражданства лиц, которые приобрели его в силу рождения за границей по «праву крови», и граждан по рождению.³¹⁸

В советском законодательстве была закреплена норма, согласно которой государство могло лишить определенных лиц гражданства. Лишение гражданства широко использовалось советским государством на протяжении всей истории его развития, являлось средством борьбы с инакомыслием, формой репрессий, непризнания за советскими гражданами права проживать за границей. Характерно, что законодательные акты о гражданстве до Закона СССР 1978 г. не содержали никаких указаний на основания, по которым могло применяться лишение гражданства, оставляя полный простор в решение этих вопросов компетентным органам.³¹⁹

В соответствии с Законом о гражданстве СССР, принятым 19 августа 1938 г., лишение советского гражданства производилось по приговору суда в

³¹⁶ Законодательные акты о гражданстве.С.43.

³¹⁷ Николайчик В.М. Указ. соч.С.153.

³¹⁸ Боярс Ю.Р. Указ. соч.С.30.

³¹⁹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. соч.С.210.

случаях, предусмотренных законом, или в силу особого в каждом конкретном случае указа Президиума Верховного Совета СССР.³²⁰

В Законе о гражданстве СССР 1978 г. было указано, что «лишение гражданства СССР может иметь место в исключительном случае по решению Президиума Верховного Совета СССР, если лицо совершило действия, порочащие высокое звание гражданина СССР и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР».³²¹

В соответствии с антидемократическим по своей сущности советским законодательством многие выдающиеся деятели лишились своего гражданства. Так, в «1978 году Президиум Верховного Совета СССР лишил советского гражданства М.Л. Ростроповича и Т.И. Вишневу, выехавших в зарубежную поездку и нежелавших возвратиться в Советский Союз».³²²

С 1966 года по 1988 год Указами Президиума Верховного Совета СССР были лишены советского гражданства 175 человек. Около 60 из них - лица армянской национальности, требовавшие выезда из СССР в США и Канаду. Им долго отказывали в этом, и они организовали кампанию протеста. Тогда этих людей выслали из страны, лишив гражданства. Около 100 человек - так называемые диссиденты, из которых многих выслали насильно, несправедливо и незаконно лишив гражданства.³²³

Известно, что лица, выезжавшие из СССР на жительство за границей по так называемой «израильской визе», автоматически лишались советского гражданства. Такая практика противоречила как международному праву (согласно ст.15 Всеобщей Декларации прав человека никто не может быть произвольно лишен своего гражданства), так Закону о гражданстве 1978 года.³²⁴

Закон о гражданстве СССР 1990 г., закрепляя положение о лишении гражданства, ограничил возможности его применения - только к тому

³²⁰ Денисов А.И., Кириченко М.Г. Советское государственное право. М., 1957. С.138-139.

³²¹ Сафронов В.М. Конституция СССР и советское гражданство. М., 1984. С.31.

³²² Головкин А.А. Человек, личность, гражданин. Минск. 1982. С.31.

³²³ Матвеева Т.А. Реализация законодательства о гражданстве. Воронеж. 1991. С.30.

гражданину, который проживает за границей, устранил такое расплывчатое основание, как «действия, порочащие высокое звание гражданина», и решил не регулируемый ранее вопрос о том, кто вносит представление о лишении гражданства.³²⁵

В постсоветском законодательстве о гражданстве не содержится подобного основания прекращения гражданской принадлежности индивида. В Законе о гражданстве 1991 г. и в ныне действующем законодательном акте закреплён принцип недопустимости лишения гражданства, что в полной мере способствует развитию демократического государства и общества.

Выбор иного гражданства (оптация) при изменении Государственной границы Российской Федерации осуществляется как в случае приобретения, так и при прекращении гражданства. В соответствии со ст.21 Закона о гражданстве при территориальных преобразованиях в результате изменения в соответствии с международным договором Российской Федерации Государственной границы Российской Федерации граждане Российской Федерации, проживающие на территории, которая подверглась указанным преобразованиям, вправе сохранить или изменить свое гражданство согласно условиям данного международного договора.

Решение о приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации подлежит отмене, если будет установлено, что данное решение принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке.

В предыдущем Законе о гражданстве отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации не распространялась на супругов и детей лица, совершившего преступление, приобретших гражданство Российской

³²⁴ Анисимов В.Л., Колосов Ю.М. Эмиграция и гражданство // Советское государство и право.1989.№5.С.114.

³²⁵ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. соч.С.210.

Федерации вместе с ним, если не будет доказана их осведомленность о том, что гражданство Российской Федерации было приобретено незаконным путем. Отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации была возможна в течение пяти лет после приема.

Действующий Закон о гражданстве отказывается от данных правил. Закрепляется положение, что решение по вопросам гражданства в случае его отмены в связи использованием лицом подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений считается недействительным со дня принятия такого решения.

Отмена решения по вопросам гражданства Российской Федерации осуществляется Президентом Российской Федерации или иным полномочным органом, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации и принявшими такое решение.

Прекращение российского гражданства происходит также по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве или международным договором Российской Федерации. Иные основания включают в себя изменение гражданства детей.

Гражданство Российской Федерации ребенка прекращается при прекращении гражданства Российской Федерации обоих его родителей или единственного его родителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

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

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

В целом новый Закон о гражданстве от 31 мая 2002 г. претерпел некоторые изменения по сравнению с предыдущим. В Законе 1991 г. было установлено, что прекращение гражданства Российской Федерации влечет за собой прекращение гражданства республик в составе Российской Федерации. В связи с тем, что действующий Закон о гражданстве объявил гражданство России единым, то соответственно не закрепил на нормативном уровне наличие республиканского гражданства.

Закон 1991 г. ввел регистрационный порядок выхода из гражданства, если у лица, заявившего о намерении выйти из гражданства России, хотя бы один из родителей, супруг или ребенок имеет иное гражданство либо если лицо выехало на постоянное жительство в другое государство в установленном законом порядке. Нынешний законодательный акт о гражданстве утвердил общий и упрощенный порядок выхода из гражданства. В общем порядке осуществляют выход из гражданства лица, проживающие в Российской Федерации. Право на упрощенный порядок выхода из гражданства имеют лица, проживающие на территории иностранного государства.

Закон о гражданстве РФ 2002 г. отказался от нормы, регламентировавшей нераспространение отмены решения о приеме в российское гражданство в отношении супругов и детей лица, приобретшего гражданство на основании заведомо ложных сведений и фальшивых документов, которые получили гражданство вместе с данным лицом, если не будет доказана их осведомленность о том, что гражданство Российской Федерации было приобретено незаконным путем. Не было заимствовано

положение о возможности отмены решения о приеме в российское гражданство в течение пяти лет после приема.

Таким образом, в области прекращения российского гражданства были внесены определенные коррективы. Это связано прежде всего с реформированием законодательства о гражданстве, введением общего и упрощенного порядка приобретения гражданства Российской Федерации. Однако институт прекращения российского гражданства нуждается в дальнейшем совершенствовании, поскольку были не учтены некоторые аспекты недопущения в выходе из гражданства.

Заключение

Гармонизация и либерализация российской правовой системы за последние годы эволюции государственного строя наметили тенденции к демократизации основ правового статуса личности, что в значительной мере повлияло на процесс формирования института гражданства. Принятие Конституции Российской Федерации явилось катализатором в сфере реформирования в области приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

Ориентация российской конституционно-правовой доктрины на общепризнанные международные стандарты в области гражданства за последние годы приобрела поистине вселенский масштаб. Поэтому международно-правовое законодательство играет особую роль в конституционно-правовом регулировании отношений по приобретению и прекращению гражданства Российской Федерации.

За последние несколько лет российское законодательство о гражданстве претерпевает серьезные изменения. 31 мая 2002 года был принят Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», существенно отличающийся по своему характеру и содержанию от предыдущего законодательного акта. Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 года создавался в переходный период развития российской государственности. Данный законодательный акт предусматривал наиболее облегченные условия и порядок приобретения российского гражданства. Этот правовой документ своей первостепенной задачей и целью ставил защиту и обеспечение интересов российских соотечественников, оставшихся после распада СССР в новых независимых государствах.

Разработка и принятие нового законодательного акта в сфере гражданства обуславливалось желанием законодателя ужесточить доступ в Российскую Федерацию лиц с криминальным прошлым, преступников. Этот благой помысел обернулся ужесточением процедуры получения гражданства для многих категорий соискателей и прежде всего для бывших российских соотечественников.

В первоначальной редакции Закон грубо нарушал права переселенцев из стран СНГ, длительное время проживавших в России, имевших регистрацию по месту жительства. Законом игнорировалось Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства, заключенное в Москве 26 февраля 1999 г. и ратифицированное 2 января 2000 г.

Эти и многие другие недостатки Закона породили всеобщее недовольство, вызвали бурный общественный резонанс. Президент России В.В. Путин в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ отметил несовершенство, недостаточную эффективность законодательства в сфере гражданства.

Для снятия социальной напряженности законодатель был вынужден изменить ряд положений Закона. 11 ноября 2003 г. появился в свет

Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». 14 декабря 2004 г. он вступил в законную силу.

Эти изменения не исчерпали все недостатки, присущие новому Закону. На сегодняшний день нормативные документы в сфере гражданства защищают интересы не всех бывших российских соотечественников из ближнего зарубежья. Думается, для достижения этой цели необходимо более тщательное рассмотрение и последующее разрешение проблем, с которыми сталкиваются этнические россияне при подаче документов на оформление российского гражданства. Главной мотивацией законодателя должно стать стремление к наиболее облегченной натурализации русскоязычных граждан из государств СНГ.

Закон о гражданстве РФ от 31 мая 2002 г. разрабатывался под влиянием Европейской конвенции о гражданстве 1997 г. Однако создатели законодательного акта в целом не учли российскую правовую специфику, которая является необходимой предпосылкой в понимании всего комплекса проблем, стоящих перед государством. Существует потребность в заимствовании, экстраполяции некоторых норм европейского и всего международного законодательства. При этом нужно принимать во внимание права людей, связанных с российским государством. Прежде всего, это касается русских и русскоязычных граждан на всем постсоветском пространстве.

Новый Закон имеет определенные отличия от ранее действовавшего законодательного акта о гражданстве по своей структуре и нормативному содержанию.

В действующем Законе о гражданстве РФ определение понятия гражданства обозначено как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Как видно, юридическая категория «ответственность», которой оперировал предыдущий Закон, отсутствует. Представляется целесообразным наделить

стороны взаимной ответственностью в случае невыполнения возложенных обязанностей.

В этой связи считаем, что исключение из легального определения гражданства положения о взаимной ответственности гражданина и Российской Федерации не соответствует норме статьи 2 Конституции Российской Федерации. В статье 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» следует закрепить следующее определение: «Гражданство Российской Федерации - устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей и ответственности».

Данное определение базируется на юридическом обосновании понятия гражданства, данным Законом РФ «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 г. На наш взгляд, характеристика понятийного аппарата гражданства, отраженная в этом законодательном акте, в полной мере раскрывает юридическую природу связи между личностью и государством.

Таким образом, принимая во внимание такое определение понятия гражданства, представляется возможным обосновать понятие приобретения гражданства Российской Федерации и понятие прекращения гражданства Российской Федерации.

Приобретение гражданства Российской Федерации - это создание устойчивой правовой связи лица с Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей и ответственности.

Прекращение гражданства Российской Федерации - это утрата устойчивой правовой связи лица с Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей и ответственности.

Принципы гражданства имеют огромную общетеоретическую и прикладную значимость для раскрытия юридической природы и сущности гражданства. Они являются его основополагающими правилами, исходными определяющими положениями. Правовым фундаментом утверждения и

декларации принципов гражданства является, бесспорно, Конституция РФ и законодательство о гражданстве.

На наш взгляд, в перечень принципов российского гражданства необходимо внести принцип государственной поддержки воссоединения разделенного в результате распада СССР российского народа.

Государственная политика в области двойного гражданства претерпевает процессы либерализации. Современный подход в условиях российской действительности к решению данной проблемы - толерантное отношение к бипатризму.

Но в Законе предусмотрено, что при получении российского гражданства необходимо отказаться от предыдущего. Поэтому русским и русскоязычным гражданам из стран СНГ требуется выйти из местного гражданства, чтобы стать российскими гражданами. На практике, такой выход сопряжен со многими трудностями, в том числе и материальными, препятствующими безболезненно отказаться от гражданства страны СНГ. Поэтому институт двойного гражданства целесообразен в отношении данных лиц.

Для решения проблем всех русских и русскоязычных граждан из государств СНГ приемлема концепция «спящего гражданства», применяемая в Испании и в странах Латинской Америки. В соответствии с этой теорией, человек, приезжая в Россию, автоматически приобретает российское гражданство. В случае отъезда, приобретает гражданство той страны, в которой постоянно проживает.

В российское законодательство в области защиты государственных интересов и обеспечения безопасности необходимо ввести ограничения для бипатридов, которые в силу особого правового статуса не вправе осуществлять определенные полномочия

По нашему мнению, необходимо установить ограничение по доступу к высшим государственным должностям и сведениям, составляющим государственную тайну для лиц, обладающих двойным гражданством и внести их в законодательство о государственной службе и государственной тайне.

Новый закон в отношении натурализации вводит общий и упрощенный порядок приобретения гражданства.

Новелла Закона - наличие вида на жительство при приеме в гражданство. Совершеннолетний иностранный гражданин или лицо без гражданства, проживший в России не менее 1 года на основании разрешения на временное проживание, может получить вид на жительство. Для получения вида на жительство необходимо представить большое количество документов. Утверждение обязательства иметь вид на жительство усложняет процесс натурализации. Для этнических россиян из стран СНГ необходимо устранить требование о предоставлении вида на жительство.

В законодательстве общие условия получения гражданства устанавливаются впервые и призваны ужесточить доступ в российское гражданство. Необходимо отметить, что закон не раскрывает понятие «законный источник средств к существованию», не устанавливает его минимальный размер. Это является существенным недостатком нового Закона, который сохраняет отсутствие и неопределенность формулировок важнейших категориальных понятий.

Представляется целесообразным данный пробел восполнить посредством введения в законодательный оборот следующего определения: «Законный источник средств к существованию - любой доход, получаемый способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации на уровне не ниже прожиточного минимума, установленного Правительством Российской Федерации на момент обращения». Также в закон требуется внести положение о последующем контроле за наличием и законностью средств к существованию в течение года.

Категорию лиц, которые освобождаются от представления документов, подтверждающих владение русским языком, необходимо расширить. Думается, что предпочтительной является такая редакция: «От представления документов, подтверждающих владение русским языком: мужчины, достигшие возраста 65

лет, и женщины, достигшие возраста 60 лет; лица с физическими и психическими недостатками».

Кроме того, нельзя забывать о русских и русскоязычных гражданах из государств бывшего СССР. В соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» при приеме в гражданство Российской Федерации они должны представить вид на жительство и сдать экзамен, подтверждающий их владение русским. На наш взгляд, все категории данных лиц следует освободить от указанных требований (представление вида на жительство; сдача экзамена, подтверждающего владение русским языком).

Пристального внимания заслуживают образовательные учреждения, получившие от Министерства образования и науки Российской Федерации разрешение на проведение государственного тестирования по русскому языку. Приходится констатировать тот факт, что данные образовательные учреждения расположены не во всех субъектах Российской Федерации. Таким образом, существует потребность в увеличении количества образовательных учреждений, правомочных осуществлять тестирование по русскому языку, и установлении их в каждом субъекте Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации Министерство образования и науки Российской Федерации не наделено полномочиями по организации и проведению государственного тестирования по русскому языку для соискателей на российское гражданство. По нашему мнению, необходимо наделить Министерство образования и науки Российской Федерации таким полномочием.

Следует обратить внимание на сроки, которые устанавливает Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» для приобретения российского гражданства: 5 лет непрерывного проживания на территории Российской Федерации, а также 1 год на рассмотрение документов компетентными органами.

Необходимо сократить установленные Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» для приема в гражданство Российской Федерации сроки проживания на территории страны с 5 лет до 24 месяцев, а сроки рассмотрения документов с 1 года до 6 месяцев (общий порядок) и с 6 до 3 месяцев (упрощенный порядок). Таким образом, будет обеспечена возможность реализации политических прав иностранных граждан и лиц без гражданства, выразивших желание приобрести российское гражданство. В ином случае указанные лица лишаются возможности участия в 4-х годичном политическом цикле жизни российского государства.

Принимая во внимание сложившуюся ситуацию с распадом СССР, государства Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан подписали Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 24 сентября 1993 г.³²⁶ На следующий год, а именно 22 ноября 1994 г. было ратифицировано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, и 1 сентября 1995 г. оно вступило в силу для Российской Федерации. Одним из обязательств, возлагаемых на договаривающиеся стороны является содействие беженцам и вынужденным переселенцам в истребовании и выдаче документов, необходимых для решения вопросов, связанных с гражданством.

Следует отметить, что не все лица, фактически являющиеся беженцами и вынужденными переселенцами, в соответствии с российским законодательством таким статусом обладают и поэтому находятся на территории Российской Федерации нелегально. Приходится констатировать, что проблема нелегальной миграции имеет особую актуальность для современной России.

Главная причина нахождения нелегальных мигрантов на территории нашей страны зиждется в их тяжелом материальном положении. Определенная

³²⁶ Бюллетень международных договоров.1996.№2.

часть данных лиц осуществляет свою трудовую деятельность в теневых секторах экономики.

Таким образом, эти люди наносят значительный ущерб отраслям народного хозяйства России.

Сокращение количества незаконных мигрантов может быть достигнуто посредством следующих мер: депортация данных лиц в государства проживания или выдвижение предложения о легализации в той или иной форме.

В настоящее время в Российской Федерации назрела необходимость проведения так называемой «миграционной амнистии», одной из целей которой явилось бы предоставление в общем порядке гражданства Российской Федерации лицам, находящимся на территории Российской Федерации незаконно в течение двух и более лет, выразившим желание стать гражданами России и удовлетворяющим требованиям законодательства о гражданстве Российской Федерации.

11 ноября 2003 г. в Закон о гражданстве и в Положение о порядке рассмотрения вопросов о гражданстве были внесены изменения, в основном, затрагивающие упрощенный порядок приобретения гражданства. Некоторые категории бывших российских соотечественников теперь получали возможность приобрести гражданство на льготных условиях. Граждане входивших в состав СССР государств, получившие среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях России после 1 июля 2002 г. могут ходатайствовать о приеме в российское гражданство в упрощенном порядке. Получается, что лица, получившие образование до 1 июля 2002 г., обязуются приобретать гражданство в общем порядке. Таким образом, данное положение противоречит принципу равенства прав и свобод человека и гражданина, закрепленному в Конституции Российской Федерации (ст.19). На наш взгляд, условие «после 1 июля 2002 г.» нужно устранить.

В целях облегчения получения гражданства бывшими российскими соотечественниками необходимо исключить, в качестве обязательных, выполнение отдельных требований - представление вида на жительство, владение русским языком. В целом, смягчить до приемлемых пределов упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации. В идеале, для русских и русскоязычных граждан из государств СНГ следует утвердить возможность автоматического получения российского гражданства, поскольку они имеют особые связи с Россией.

Закон о гражданстве устанавливает основания отказа в выходе из гражданства. Но в целях обеспечения безопасности и сохранения целостности страны в законодательном акте о гражданстве необходимо расширить перечень оснований отказа в выходе из российского гражданства, присоединив к нему положение о недопустимости экспатриации в случае, если это противоречит государственной безопасности России.

В Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» необходимо внести положение о запрете выхода из гражданства Российской Федерации для лиц, имеющих доступ к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенных федеральным законом к государственной тайне, в течение пяти лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями. При этом срок может быть продлен специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, но не должен превышать в общей сложности десять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями.

Подводя конечный итог, можно сказать, что принятое законодательство о гражданстве не оправдало всех ожиданий. Несмотря, на последовавшие изменения 11 ноября 2003 г., законодательный акт о гражданстве нуждается в дальнейшем усовершенствовании. Предстоит длительная законотворческая работа по устранению недостатков. Следует подчеркнуть, что несовершенное законодательство в области регулирования правового положения личности

сказывается отрицательным образом на правоприменительной деятельности, приводит к многочисленным нарушениям прав человека. Если в России был объявлен курс на построение правового государства и создание гражданского общества, то непозволительно отходить от намеченных тенденций.

Концептуальные положения гражданства должны быть направлены прежде всего на урегулирование отношений в правовом и социальном пространстве, на провозглашение приоритета общечеловеческих ценностей.

Библиография

Международно-правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 5 апреля. 1995 г.
2. Конвенция, регулирующая некоторые вопросы, касающиеся коллизий между законами о гражданстве от 12 апреля 1930 г. // Российский бюллетень по правам человека. Вып.3. 1994 г.
3. Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // Бюллетень международных договоров.1993.№9.
4. Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. - М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2002.
5. Конвенция о гражданстве замужней женщины от 20 февраля 1957 г. // Г.Е. Вилков. Законодательство СССР и международные соглашения по вопросам гражданства.М.,1964.
6. Конвенция о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г. // Г.Е. Вилков. Законодательство СССР и международные соглашения по вопросам гражданства.М.,1964.

7. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. - М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2002.
8. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Права человека. Сборник международных документов.- М.: Юридическая литература,1998.
9. Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. // Права человека. Сборник международных документов. - М.: Юридическая литература,1998.
10. Европейская конвенция о гражданстве от 7 ноября 1997 г. // В.Ф. Миронов, А.В. Миронов. Гражданство в Российской Федерации: Российские и международные акты. Комментарии законодательства. - М.: НОРМА, 2003.

Нормативно-правовые документы

11. Конституция Российской Федерации.М.,1993. // Российская газета. 25 декабря 1993 г. №237.
12. Свод законов о состояниях (Св. Зак. Т IX., изд. 1899 г. по Прод. 1906 и 1908 гг.). Сост. А.Л. Саатчиан.Спб.,1911.
13. Положение о видах на жительство (Св. Зак., Т.XIV, изд. 1895 г.). Сост. Н.И. Арефа.Спб.,1897.
14. Декрет ВЦИК от 23 (10) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // СУ РСФСР. 1917. №3.ст.31.
15. Декрет ВЦИК от 1 апреля 1918 г. «О приобретении прав русского гражданства» // СУ РСФСР.1918.№31.ст.405.
16. Декрет СНК РСФСР от 22 августа 1921 г. «О принятии иностранцев в российское гражданство» // СУ РСФСР.1921.№62.ст.437.
17. Декрет СНК РСФСР от 28 октября 1921 г. «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей» // СУ РСФСР.1921.№72.ст.578.

18. Постановление СНК БССР «Положение об иностранцах в БССР» // СУ БССР.1922.ст.148.
19. Положение о союзном гражданстве от 29 октября 1924 г.// СЗ СССР 1924 г. №23. Ст.202.
20. Постановление ЦИК и СНК СССР от 13 ноября 1925 г. «О лишении гражданства Союза ССР находящихся за границей и пропустивших сроки регистрации бывших военнопленных и интернированных военнослужащих царской и Красной армий, а также амнистированных лиц, служивших в белых армиях, и участников контрреволюционных восстаний» // СЗ СССР 1925 г. №7.ст.581.
21. Положение о гражданстве СССР, утвержденное ЦИК и СНК 13 июня 1930 г. // СЗ СССР 1930 г.№34.ст.367; СЗ СССР 1931 г.№24.ст.196.
22. Положение о гражданстве Союза ССР, утвержденное ЦИК и СНК СССР 22 апреля 1931 г. // СЗ СССР 1931 г.№24.ст.196; СЗ СССР 1932 г.№55.ст.329.
23. Закон о гражданстве СССР от 19 августа 1938 г. // «Ведомости Верховного Совета СССР».1938 г.№11.
24. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке приобретения гражданства СССР гражданами Литовской, Латвийской и Эстонской Советских Социалистических республик» от 7 сентября 1940 г. // «Ведомости Верховного Совета СССР».1940 г.№31.
25. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 марта 1941 г. «О восстановлении в гражданстве СССР жителей Бессарабии и о приобретении советского гражданства жителями Северной Буковины» // «Ведомости Верховного Совета СССР».1941 г.№13.
26. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 16 декабря 1947 г. «О порядке приобретения гражданства СССР лицами литовской национальности, коренными жителями города Клайпеды, Клайпедского, Шилутского и Пагегского уездов Литовской ССР» // «Ведомости Верховного Совета СССР». 1948 г.№1.

27. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 марта 1948 г. «О порядке приобретения гражданства СССР гражданами Литовской, Латвийской и Эстонской республик и уроженцами Бессарабии, проживающими в странах Латинской Америки» // «Ведомости Верховного Совета СССР».1948 г.№28.
28. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 31 октября 1946 г. «О выходе из советского гражданства лиц чешской и словацкой национальностей, переселяющихся из СССР в Чехословакию, и приобретении советского гражданства лицами русской, украинской и белорусской национальностей, переселяющихся из Чехословакии в СССР» // «Ведомости Верховного Совета СССР».1946 г.№40.
29. Закон СССР «О гражданстве СССР» от 1 декабря 1978 г. // «Ведомости Верховного Совета СССР».1978.№49.Ст.816.
30. Закон СССР от 23 мая 1990 г. «О гражданстве СССР» // «Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР».1990 г.№23.Ст.435.
31. Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 г. // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992.№6.Ст.243; СЗ РФ.2002.№22.Ст.2031.
32. Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. // СЗ РФ.2002.№22.Ст.2031.
33. Федеральный закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 11 ноября 2003 г. // Российская газета. 14 ноября 2003 г.
34. Закон РФ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. // СЗ РФ.2002.№30.Ст.3092.
35. Закон РФ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. // СЗ РФ.1999.№22.Ст.2670.
36. Закон РФ «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. // Российская газета. 30 июля. 2002 г.
37. Закон РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. // Российская газета. 6 марта. 1992 г.

38. Закон РФ «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. в редакции Федерального закона от 28 июня 1997 г., с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральными законами от 21 июля и 7 ноября 2000 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ.1993.№12.Ст.425; СЗ РФ.1997.№26.Ст.2956; 1998.№30.Ст.3613; 2000.№33.Ст.3348; №46.Ст.4537.
39. Закон РФ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г., с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральными законами от 18 июля 1998 г., 24 июня 1999 г., 10 января 2003 г. // СЗ РФ.1996.№34.Ст.4029; 1998.№30.Ст.3606; 1999.№26.Ст.3175; Российская газета.14 января 2003 г.
40. Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. // СЗ РФ.2002.№46.Ст.4571.
41. Указ Президента Российской Федерации «О внесении изменений в положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. №1324». // СЗ РФ.2003.№1.Ст.16.
42. Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. «Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава» // СЗ РФ.2002.№46.Ст.4570.
43. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 17 мая. 2003 г.
44. Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 г. // СЗ РФ.2002.№45.Ст.4516.
45. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2004 г. «Об установлении квот на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2005 год» // СЗ РФ.2004.№48.Ст.4818.

46. Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 г. // СЗ РФ. 2002.№45.Ст.4520.
47. Приказ МВД РФ от 19 февраля 2004 г. «Об организации деятельности внутренних дел Российской Федерации при рассмотрении вопросов гражданства Российской Федерации» // Российская газета. 9 апреля.2004 г.
48. Рекомендательный Законодательный Акт «О согласованных принципах регулирования гражданства», одобренный Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 29 декабря 1992 г. // Мицкевич А.В. Комментарий законодательства государств – участников СНГ о гражданстве. М.: Юридическая литература, 1996.
49. Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1996.№2.
50. Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства от 23 декабря 1993 г. // СЗ РФ.1994.№31.Ст.3192.
51. Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г. // Российская газета.1995 г. 9 сентября.
52. Положение о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне. Утверждено Постановлением Правительства РФ 22 августа 1998 г. // СЗ РФ.1998.№35.Ст.4407.
53. Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г. // СЗ РФ.2002.№39.Ст.3643.
54. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Украиной «О безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Украины» от 16 января 1997 г. // Дипломатический вестник.1997.№2.

55. Соглашение между Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 20 ноября 2000 г. // Бюллетень международных договоров РФ.2001 г.№10.
56. Устав Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 г. // СЗ РФ.1997.№24.Ст.2732.
57. Договор о создании союзного государства между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. // СЗ РФ.2000.№7.Ст.786.

Решения судебных органов Российской Федерации и акты

Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

58. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 1996 г. №12-П по делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А.Б. Смирнова // СЗ РФ. 1996.№21.Ст.2579.
59. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2005 г. «По жалобе гражданки Даминовой Светланы Рашидовны на нарушение ее конституционных прав пунктом «а» части первой статьи 12 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ.2005.№22.Ст.2196.
60. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2003 году // Российская газета. 29 июля. 2004 г.
61. Доклад Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае в 2003 г. Ставрополь, 2004.

Монографическая и учебная литература

62. Абрамович А.М. Правовой статус советского гражданина. – Минск: Наука и техника, 1988.
63. Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. - Спб.: Юридический центр Пресс, 2003.

64. Алексеева Л.Б., Жуйков В.М., Лукашук И.И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации. - М.: Права человека, 1996.
65. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2002.
66. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М.: Проспект, 2004.
67. Бархатова Е.Ю. Гражданство и регистрация: Москва, Россия, СНГ. - М.: Проспект, 2004.
68. Беер Я., Ковач И., Самел Л. Государственное право Венгерской народной республики. М., 1962.
69. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Т. 1. - М.: Профобразование, 2002.
70. Берченко А.Я. Вопросы советского гражданства. Торжество ленинской национальной политики. М., 1963.
71. Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа, 1972.
72. Боярс Ю.Р. Законодательство о советском гражданстве. – Рига: ЛГУ, 1979.
73. Боярс Ю.Р. Гражданство в международном и внутреннем праве. – Рига: ЛГУ, 1981.
74. Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. - М.: Международные отношения, 1986.
75. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. - М.: Инфра-М-Норма, 1997.
76. Вилков Г.Е. Законодательство СССР и международные соглашения по вопросам гражданства. М., 1964.
77. Витрук Н.В. Роль института советского гражданства в формировании и развитии новой исторической общности. В кн.: Актуальные проблемы истории государства и права. М., 1976.
78. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.

79. Гайдуков Д. Гражданство СССР. М., 1940.
80. Гессен В.М. Подданство, его установление и прекращение. Спб., 1909.
81. Головкин А.А. Человек, личность, гражданин. Минск: Беларусь, 1982.
82. Гражданство. Сборник правовых документов. Сост. А.В. Мазуров. - М.: Юрайт-Издат, 2003.
83. Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса., 1912.
84. Денисов А.И., Кириченко М.Г. Советское государственное право. М., 1957.
85. Есаян А.А. Некоторые вопросы советского гражданства. Ереван. 1966.
86. Законодательные акты о гражданстве. Сост. П.Г. Громушкин. Т 1. Страны Европы. - М.: ТЕРРА, 1993.
87. Законодательные акты о гражданстве. Т.2 и 3. Страны Америки, Азии, Океании, Австралии. Сост. П.Г Громушкин. М.: ТЕРРА, 1993.
88. Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. М., 1960.
89. Зражевская Т.Д. Становление гражданского общества в России: личность, самоуправление, власть. - Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. С.48.
90. Иванов М.М. США: правовое регулирование иммиграционного процесса. - М.: Международные отношения, 1998.
91. Казанчев Ю.Д. Конституционное право зарубежных стран. М., 2003.
92. Кишкин С.С. Советское гражданство. М., 1925.
93. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. - М.: Юрист, 2002.
94. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Курс лекций. М., 1995.
95. Комментарий к Уголовному Кодексу Российской Федерации. Под общ. ред. Ю.И. Скуратова и В.М. Лебедева. - М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2000.
96. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Отв. ред. Б.А. Страшун. Т 3. Особенная часть. Страны Европы. - М.: Изд-во БЕК, 1997.
97. Конституционное право зарубежных стран. Под ред. М.В. Баглая. - М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2002.
98. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб., 1905.

99. Коряковцев В.В., Питулько К.В. Комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации». - Спб.: Питер, 2003.
100. Коряковцев В.В. Гражданство РФ: приобретение и оформление. – Спб.: Изд. Группа «Весь», 2005.
101. Косаков С.К. Конституционные основы советского гражданства. Фрунзе: Кыргызстан, 1984.
102. Кудрявцев В.Н. Юридическая природа и сущность основных прав гражданина СССР. «Сборник научных работ слушателей Академии», вып. 1. М., 1948.
103. Кузнецов М.Н. Иностранцы граждане и лица без гражданства на территории СССР. – М.: Изд-во Ун-та дружбы народов, 1985.
104. Кулик Р.И. Закон о гражданстве СССР. М., 1980.
105. Куплеваский Н.О. Русское государственное право. Т.1. Харьков. 1902.
106. Курс советского государственного права. Под. Ред. Б.В. Щетинина и А.Н. Горшенева. М., 1971.
107. Кутафин О.Е. Российское гражданство. - М.: Юрист, 2003.
108. Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. Т.1. М., 1961.
109. Лукашева Е.С. Социалистическое право и личность. М., 1987. С. 58.
110. Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности (теоретические вопросы). М., 1968.
111. Матвеева Т.А. Реализация законодательства о гражданстве. Деп. рукопись ИНИОН РАН. Воронеж, 1991.
112. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права.- М.: Юрист, 2002.
113. Махненко А.Х. Основные институты государственного права европейских стран народной демократии. М., 1964.
114. Международное право. М., 1957.
115. Международные акты о правах человека. Сборник документов. Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2002. С.142-143.

116. Миронов В.Ф., Миронов А.В. Гражданство в Российской Федерации: Российские и международные акты. Комментарии законодательства. - М.:НОРМА, 2003.
117. Миронов Н.В. Правовое регулирование внешних сношений СССР.М.,1971.
118. Миронов О.О., Горовцев Д.Е. Гражданин России: историко-правовой очерк. М.,1997
119. Мицкевич А.В. Комментарий Законодательства государств – участников СНГ о гражданстве. - М.: Юридическая литература, 1996.
120. Николайчик В.М. Иммиграция и гражданство в США. - М.: ПСО, 1992.
121. Основин В.С., Козлова Е.М., Кириченко М.Г. Советское государственное право.М.,1983.
122. Основы советского государственного строительства и права. М., 1961. С.
123. Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. (Правовые аспекты взаимоотношений). М., 1974.
124. Полянский В.В. Юридическая природа и содержание советского гражданства. Деп. рукопись ИНИОН РАН.М.,1979.
125. Полянский В.В. Советское гражданство. - Куйбышев: КГУ, 1985.
126. Попович С. Административное право. М., 1968. С. 391.
127. Права человека. Сборник международных документов.- М.: Юридическая литература, 1998.
128. Проблемы становления института гражданства в постсоветских государствах. Под ред. Г. Витковской.М.,1998.
129. Российское гражданство. Под ред. В.Я.Кикотя. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.С.26.
130. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления. - М.: Юрист, 1994.
131. Румянцев О.Г., Додонов В.Н. Юридический энциклопедический словарь. - М.: ИНФРА-М, 1997.С.64.
132. Сафронов В.М. Советское государство и основы правового положения его граждан.М.,1973.

133. Сафронов В.М. Ты - гражданин Советского Союза. М., 1978.
134. Сафронов В.М. Конституция СССР и советское гражданство. М., 1984.
135. Смирнова Е.С. Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации. М., 2003.
136. Советское государственное право. Под ред. А.И. Лепешкина. М., 1971.
137. Советское государственное право. Под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979.
138. Советское государственное право. Под ред. С.С. Кравчука. М., 1985.
139. Советское конституционное право. Ленинград, 1975.
140. Советское конституционное право. Под ред. С.И. Русиновой и В.А. Рянтина. Ленинград, 1975.
141. Турубинер А. Энциклопедия государства и права. Под ред. П.С. Стучки. Т.1. М., 1925.
142. Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского концептуального права. Вып. 1. Саратов, 1967.
143. Филиппов С.В. США: иммиграция и гражданство. М., 1973.
144. Черниченко С.В. Международно-правовые вопросы гражданства. М., 1968.
145. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. - М.: Юрист, 2002.
146. Чхиквадзе В.М. Советское государство и личность. М., 1978.
147. Шабайкин Ю.Н. Двойное гражданство. - М.: Когито-Центр, 2000.
148. Шафир М.А. Единство прав и обязанностей граждан СССР. М., 1979.
149. Шевцов В.С. Государственный суверенитет (вопросы теории). М., 1979.
150. Шевцов В.С. Гражданство в советском союзном государстве. М., 1969.
151. Шевцов В.С. Советское гражданство. М., 1965.
152. Щетинин Б.В. Проблемы теории советского государственного права. М., 1974.
153. Шульженко Ю.Л. Хрестоматия по конституционному праву Российской Федерации. - М.: Юрист, 1997.
154. Эбзеев Б.С. Конституционные основы свободы личности в СССР. Саратов, 1982.

Научные статьи

155. Анисимов В.Л., Колосов Ю.М. Эмиграция и гражданство // Советское государство и право.1989.№5.
156. Арутюнов М. Положение с правами и свободами беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации//Российский бюллетень по правам человека.1994.Вып.3.
157. Бабурин С.Н. Взаимосвязь территории и гражданства государства как фактор российской геополитики // Вестник Омского университета. Омск, 1996.Вып.2.
158. Баяки В. Общее и особенное в правовом регулировании гражданства в европейских социалистических странах // Советское государство и право: 1976 г. №11.
159. Бойцов В.Я. К вопросу о понятии гражданства как государственно-правового отношения // Сборник ученых трудов свердловского юридического института.Свердловск,1969.
160. Борисова О. Некоторые аспекты правового положения вынужденных мигрантов - корреляция международных правовых и национальных регламентов // Закон и право.2004.№4.
161. Брусина О.И. Двойное гражданство на постсоветском пространстве: европейские стандарты в азиатском преломлении // Этнографическое обозрение.2002 г.№2.
162. Буяков А.Ю. К вопросу о коллизиях норм Конституции РФ // Учен. зап. Ульянов. гос. ун-та. Сер.: право. Ульяновск.1998.№5.
163. Витрук Н.В. Гражданство как правовая связь личности с государством // Проблемы государства и права. М., 1976.
164. Воробьев Н.Ф. Вопросы гражданства в Российском Федеративном государстве // Российская государственность: состояние и перспективы развития.М.,1995.
165. Герасименко Ю.А. Лица, не являющиеся гражданами России, как субъекты конституционно-правовых отношений // Государство и право.2002.№6.

166. Дурденевский В. На путях к русскому федеральному праву // Советское право. 1923 г. №1(4).
- 167.. Дурденевский В.Н. Закон о гражданстве Союза Советских социалистических республик // Проблемы социалистического права. Сборник. 1938. №6.
168. Интыкбаева Б.Б. Законодательство зарубежных стран о гражданстве // Саясат = Политика. Алматы, 1996. №6.
169. Карапетян Л., Енгибарян В. О двойном гражданстве в республике Армения // Армянский вестник. М., 1999. №1-2.
169. Кириченко М. Гражданство Союза ССР // Социалистическая законность. 1972. №11.
170. Ковлер А.И. Двойное гражданство как форма правового бытия (проблемы гражданства в постсоветском пространстве) // Человек и право. Книга о летней школе по юридической антропологии (г. Звенигород, 22-29 мая 1999 г.). М., 1999.
171. Кузьменко Л.Б. Развитие правового регулирования статуса личности в новом законе о гражданстве СССР // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1980. №4.
172. Кузьмин А.С. Вопрос о двойном гражданстве - один из самых тяжелых // Клуб «Реалисты». Информационно-аналитический бюллетень. №35. 1998 г.
173. Кулик Р. Правовые начала советского гражданства // Советы народных депутатов. 1979 г. №2.
174. Кутафин О.Е. Российский Закон о гражданстве по ряду позиций либеральнее, чем его европейские аналоги // Прокурорская и следственная практика. 2002 г. №3-4.
175. Любарский К. Одно или два гражданства? // Российский бюллетень по правам человека. Вып. 3. 1994.
176. Маликов М.К. Гражданство Российской Федерации и гражданство ее субъектов // Государство и право. 1997. №8.

177. Мезенцева А. Новое в законодательстве о гражданстве // Законность. 2004 г. №2.
178. Мещеряков А.В. К вопросу о понятии гражданства // Проблемы конституционного права: Конституционные основы политической системы. – Межвуз. Научн. Сб. Саратов, 1988.
179. Миронов О.О. Содержание категории «советское гражданство». Проблемы конституционного права. Вып. 1 (2). Межвуз. научн. сб. Саратов, 1974.
178. Николайчик В.М. Правовые основы иммиграционной политики США // США: экономика, политика, идеология. 1990 г. №11.
179. Петров Ю.А. Соотношение понятий гражданства, правоспособности, правового положения граждан // Вестник Ленинградского университета, 1974. №5.
180. Полянский В.В. Принципы советского гражданства // Советское государство и право. 1980. №5.
181. Рубанов А.А. основные коллизионные вопросы советского законодательства о гражданстве // Советское государство и право. 1979. №7.
182. Русинова С.И. Закрепление института гражданства в послевоенных конституциях буржуазных стран // Правоведение. 1962 г. №4.
183. Русинова С.И. Закон о гражданстве СССР // Известия вузов. Правоведение. 1980 г. №1.
184. Сафронов В.М. Правовое положение граждан СССР // Государство и право. М., 1969. №3.
185. Свиначев В.В. К вопросу о правовом регулировании статуса лиц с двойным гражданством // Право и политика. 2001 г. №2.
186. Смирнова Е.С. Россия и Европейские стандарты института гражданства в начале 21 в. // Государство и право. 2002. № 2.
187. Трайнин И. К вопросу о гражданстве // Советское гражданство. 1938, №5.
188. Тункин Г.И. Закон о гражданстве СССР // Советское государство и право. 1979. №7.

189. Фарбер И.Е. Права человека, гражданина и лица в социалистическом обществе // Известия вузов. Правоведение. 1967 г. №7.
190. Харламов С.О. Международно-правовые стандарты в области двойного гражданства // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов. Ч.1.М.,1997.
191. Чайка Ю.А. Конституция Российской Федерации и построение демократического правового государства // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации.2003.№12.
192. Черномордик Е.Я. К вопросу о двойном гражданстве в иностранном и международном праве // Советское государство и право.1947 г. №1.
193. Чехоев А. Закон о гражданстве бьет по своим на радость чужим // РФ сегодня.2003 г., №12.
194. Шафир М.А. Гражданство Российской Федерации и его законодательное регулирование // Конституционный строй России. Вып.1.М.,1992.

Зарубежные источники

195. Book review. Racial restrictions on naturalization: the recurring intersection of race and gender in immigration and citizenship law // Berceley Womens law journal. Berceley.1996.Vol.11.
196. Броунли Я. Международное право. Кн.2.М.,1977.
197. The birthright citizenship amendment // Harvard law review.1994. Vol.107:1026.
198. John W. Guendelsberger. Access to citizenship for children born within the state to foreign parents // The American journal of comparative law. Berceley. Vol.40.1992.
199. Деви У. Правовые инструменты интеграции: проблемы получения гражданства в ФРГ // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. - М., Чикаго, 2000.№2 (31).
200. Камман К. Поощрение и допущение двойного гражданства // Российский бюллетень по правам человека.Вып.3.1994.

201. Коуэн, Д.А. Виза в США. Практическое руководство: как получить разрешение на въезд, вид на жительство, гражданство. - М.: Дело, 1998.
202. Маунц Т. Государственное право Германии. М., 1959.
203. Оппенгейм Л. Международное право. Т. 1. Полутом 2. М., 1949.
204. Peter H. Schuck. Citizenship in Federal Systems. The American journal of comparative law. Vol.48. Bercley. 2000.
205. Хаммар Т. Государство, нация и двойное гражданство // Российской бюллетень по правам человека. Вып. 3. 1994 г.
206. Хабермас Ю. Гражданство и национальная идентичность // Российский бюллетень по правам человека. 1995. Вып. 7.
207. Хайд Ч. Международное право. Его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. Т. 3. М., 1951.
208. Хоффман Г. Закон об иммиграции. Путь открыт. // Deutschland. 2004. №4.

Авторефераты кандидатских диссертаций

209. Низамов Б.Б. Теоретические проблемы возникновения и развития гражданства. Автореф. канд. дис. Ташкент, 1982.

Ведомственные документы

210. Архив ОВИР ПВО МВД Республики Калмыкия.

Информационные источники

211. Европейская Фемида вступилась за несправедливо обиженных.
<http://news.msn.ru>
212. Закон Украины «О гражданстве Украины» от 18 января 2001 г. Официальный интернет-сайт отдела по делам гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц УМВД Украины в Харьковской области.
<http://ovir.kharkov.ua>
213. Компьютерная база данных ПВО МВД РК.

214. Коршунова А. Курянка выиграла в Страсбурге процесс против Латвии. Статья опубликована на интернет-сайте «Комсомольская правда в Черноземье». <http://vrn.kp.ru>
215. . Межуев Б. Политика натурализации в Европейском союзе и США. Статья опубликована на интернет-сайте Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа группы «Русский архипелаг». «Государство и антропоток». <http://antropotok.archipelag.ru>
216. Обращение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Президенту Российской Федерации В.В. Путину о ситуации, сложившейся после принятия Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации». Банк правовых актов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. <http://wbase.duma.gov.ru>
217. О деле «Викуловы против Латвии» в Европейском Суде по правам человека. Статья опубликована на официальном интернет-сайте «Российской газеты». <http://www.rg.ru>
218. Указ Президента Российской Федерации «О приеме в гражданство Российской Федерации» от 4 августа 2005 года №921. Указ Президента Российской Федерации «О приеме в гражданство Российской Федерации» от 4 августа 2005 года №923. Официальный интернет-сайт Президента Российской Федерации. <http://www.kremlin.ru>