



**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»**

**Правила и принципы института гражданства
Российской Федерации и их согласованность
с порядком въезда в Российскую Федерацию
и получения права на проживание
в Российской Федерации**

Москва - 2020

Правила и принципы института гражданства Российской Федерации и их согласованность с порядком въезда в Российскую Федерацию и получения права на проживание в Российской Федерации: пособие / В.И. Червонюк, С.О. Харламов, С.А. Егоров, В.И. Забавка, Е.Ю. Зинченко и др. [рук. авт. кол. В.И. Червонюк].- М., 2020.– 99 с.

Авторский коллектив:

Харламов С.О, канд.юрид.наук, доцент - §§ 1, 2, 3 главы I (в соавторстве с В.И. Червонюком);

Егоров С.А., канд.юрид.наук, доцент - § 1 главы I (в соавт. с Харламовым С.О. и Червонюком В.И.), § 2 главы II (в соавт. с Червонюком В.И);

Забавка В.И., канд.юрид.наук – § 2.1 главы II (в соавт. с Червонюком В.И);

Зинченко Е.Ю., канд.юрид.наук, доцент – § 6 главы II (в соавт. с Нурадиновым Ш.М. и Червонюком В.И);

Мартirosян Т.Р., заместитель начальника Управления по вопросам гражданства ГУВМ МВД России - §§ 4 и 5 главы II (в соавт. с Червонюком В.И);

Воробьев В.Н., канд.юрид.наук, доцент - § 3 главы II (в соавт. с Лариной Л.А. и Червонюком В.И.);

Нурадинов Ш.М. докт.юрид.наук, профессор – § 6 главы III (в соавт. с Червонюком В.И);

Прудников А.С. докт.юрид.наук, профессор – § 6 главы III (в соавт. с Нурадиновым Ш.М. и Червонюком В.И);

Чепурнова докт.юрид.наук, профессор – § 3 главы III (в соавт. с Кикоть-Глухоедовой Т.В и Червонюком В.И);

Кикоть-Глухоедова Т.В., докт.юрид.наук, доцент - § 3 главы III (в соавт. с Чепурновой Т. и Червонюком В.И);

Ларина Л.А., канд.юрид.наук, доцент - § 3 главы II (в соавт. с Воробьевым В.Н. и Червонюком В.И.);

Хазов Е.Н., докт. юрид.наук, профессор - § 3 главы II (в соавт. с Лариной Л.А., Воробьевым В.Ф. и Червонюком В.И.);

Дурнев В.С., канд.юрид.наук - § 3 главы II (в соавт. с Хазовым Е.Н., Воробьевым В.Н. и Червонюком В.И.);

Червонюк В.И., докт. юрид.наук, профессор – главы 1, 2, 3 (выше указаны параграфы, выполненные в соавторстве), введение и заключение; руководитель авторского коллектива.

В пособии рассмотрен комплекс вопросов, относящихся к проблеме совершенствования действующего законодательства о гражданстве. Представлена характеристика тех оснований приобретения российского гражданства, которые с точки зрения развивающейся конституционной практики оправдали себя, а равно требуют коррекции и утверждения в разрабатываемом законе о гражданстве уточненной конструкции.

Содержание

Введение.....	с.4
Глава 1. Принципы гражданства и действующее законодательство о гражданстве.....	с.7
§ 1. Развитие института гражданства в Российской Федерации.....	с.7
§ 2. Принципы права как фундаментальные начала («дорожная карта») установления правовых режимов предоставления и утраты российского гражданства, производства по делам о гражданстве.....	с.12
§ 3. Современное понимание гражданства.....	с.28
Глава 2. Конституционная практика в сфере действия законодательства о гражданстве.....	с.32
§ 1. Способы приобретения гражданства и их систематика в действующем законодательстве о гражданстве.....	с.32
§ 2. Практика применения Закона о гражданстве и его перманентное усовершенствование.....	с.33
§ 2.1 Приобретение гражданства в общем порядке.....	с.34
§ 2.2 Упрощенный порядок приобретения российского гражданства.....	с.40
§ 2.3. Правовое регулирование порядка предоставления гражданства соотечественникам.....	с.51
§ 2.4. Введение в Закон о гражданстве категории «носители русского языка».....	с.57
§ 3. Иные способы приобретения российского гражданства.....	с.62
§ 3.1. Приобретение гражданства в порядке восстановления.....	с.62
§ 3.2. Оптация.....	с.66
§ 4. Признание как способ приобретения гражданства: новации законодательства и потребности практики.....	с.66
§ 5. Глава VIII.1 действующего Закона о гражданстве: конституционно-правовая оценка.....	с.70
Глава 3. Проблема усовершенствования законодательства в сфере гражданства.....	с.74
§ 1. Прием в гражданство в особом порядке. Особенности правового регулирова- ния предоставления гражданства Президентом Российской Федерации.....	с.74
§ 2. Проблема правового урегулирования «экономического» гражданства в контексте обновления миграционного законодательства.....	с.76
§ 3. Создание режима наибольшего благоприятствования для ученых-репатриантов в новом Законе о гражданстве и проектируемых законах в сфере миграции.....	с.80
§ 4. Проблема противодействия злоупотреблению правом в новом Законе о гражданстве. Брак и приобретение гражданства.....	с.81
§ 5. Гражданство и место жительства.....	с.85
§ 6. Необходимость системного обновления иммиграционного законодательства и законодательства о гражданстве.....	с.86
Общие выводы.....	с.89
Список литературы	с.99

Введение

Потребности развивающейся конституционной практики актуализируют поиск оптимальных моделей правового регулирования и правоприменения в сфере гражданства. В соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы основные задачи в сфере гражданства – совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих упрощенные правила приема в российское гражданство иностранных граждан, являющихся носителями русского языка, инвесторами, предпринимателями или выпускниками российских образовательных организаций и др.¹

В ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 года поставлена задача на конституционном уровне усилить контрольные механизмы за приобретением лицами, «которые занимают должности, критически важные для обеспечения безопасности, суверенитета страны...» иностранного гражданства, вида на жительство или иного документа, «который позволяет постоянно проживать на территории другого государства»². Поправками к Конституции Российской Федерации, внесенными Законом о поправке к Конституции Российской Федерации и одобренными на Всероссийском голосовании 25 апреля 2020 г., закреплён комплекс норм, в полной мере реализующих поставленную задачу (ст.ст. 81 (ч. 2), 95 (ч. 3), 96 (ч. 1), 110 (ч. 3), 119, 129 (ч. 2) Конституции Российской Федерации)³.

Актуальной остается задача контроля за миграционными потоками в государстве, применение и использование современной методологии анализа отечественного и зарубежного опыта в приобретении гражданства в контексте обеспечения прав личности на гражданство. Обозначившаяся в последние годы

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 45, ст. 6917.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. // www.kremlin.ru

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 23, ст. 3234.

интенсивность миграции в России¹ не только обусловлена социально-экономическими и политическими изменениями, но и оказывает обратное влияние на эти процессы. Отсутствие должного контроля за этими процессами порождает конфликты в различных областях жизнедеятельности общества, способствует росту социальной напряженности, создает дополнительные риски в сфере обеспечения национальной безопасности, подержании конституционных порядков.

Позитивное право, высшей формой которого является закон, призвано служить действенным инструментом реализации целей и задач государственной политики. В этой связи законодательство о гражданстве и практика его применения должны быть соотнесены с целями и задачами государственной миграционной политики Российской Федерации на ближайшую и отдаленную перспективы. Очевидно, что решение этой сложной и социально востребуемой задачи требует как необходимого организационного, материального, финансового, ресурсного, так и надлежащего научного обеспечения.

С учетом сложившейся проблемной ситуации в рассматриваемой сфере **основная гипотеза исследования (научного анализа проблемы)** может быть сформулирована следующим образом:

происходящие в стране социально-экономические и политические изменения, четко обозначившиеся тренды в развитии миграционных процессов в современном мире и в российской действительности определяют инновационную модель правового регулирования вопросов гражданства; действующее законодательство о гражданстве, отличается несистемным эффектом действия, чрезвычайным динамизмом, непоследовательностью и противоречивостью. Разработка нового законодательного акта о

¹ Современная ситуация в мире отличается масштабностью миграционных процессов. Согласно данным исследования Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН, число международных мигрантов в мире с 2000 г. выросло на 49% и составляет 258 млн чел. Около 3,4% живущих на Земле являются мигрантами, то есть проживают не в тех странах, где родились. Наибольшее число, а именно 49,8 млн человек, или 19% всех мигрантов, проживают в США. Число мигрантов, проживающих в России, Саудовской Аравии и Германии, достигает 12 млн в каждой стране; в Великобритании – 9 млн (URL:<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml>).

гражданстве способна достичь конституционно определенных целей при условии: а) его соответствия действительным потребностям российского общества; б) согласованности с миграционным законодательством, радикальное и системное обновление которого в такой же мере как и законодательства о гражданстве объективно назрело.

Основная цель работы – характеристика общего состояния правового регулирования в сфере гражданства, главным образом правовых оснований приобретения и утраты гражданства, оценка регулирующего воздействия действующего законодательства, обоснование концептуальных мер по его совершенствованию.

Содержание работы, ее структура отвечают основному замыслу и, безусловно, ориентирована относительно интересов Заказчика. Композиционно работа представлена тремя главами. Первая глава – своего рода введение в проблему, характеристика природы гражданства или описание тех его характерных (сущностных) особенностей, которые обязаны учитывать и законодатель, и правоприменители, должны быть понятными широкому кругу адресатов. Во второй главе представлена аналитика общего и упрощенного порядков приема в российское гражданство, оценено состояние правового регулирования в данной сфере. Третья глава главным образом подчинена обоснованию того нового, что может быть включено в нормативное содержание – текст – проектируемого Закона о гражданстве.

Краткие выводы отсылают к тем предложениям и рекомендациям, которые представлены в главах 2 и 3.

Глава 1. Принципы гражданства и действующее законодательство о гражданстве

§ 1. Развитие института гражданства в Российской Федерации

Развал Союза ССР создал принципиально новую миграционную ситуацию.

Потребовался радикально иной подход в правовом регулировании вопросов гражданства. С решением этой задачи связывали принятие Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации»¹. Закон отличался совершенно новой правовой структурой и превосходил все ранее существующие нормативные акты как по уровню конкретизации многих сфер и положений в рамках обеспечения права на гражданство, так и в части демократизации закрепляемых положений. Существенной новеллой в сравнении с ранее действовавшим Законом СССР, был запрет лишения гражданства. Государственно-правовая политика в сфере гражданства, согласно Закону о гражданстве 1991 г., основывалась на так называемом принципе накопления (прямо данный принцип в законодательстве не указывается), что находило выражение: а) в либерализации оснований и порядка приема в российское гражданство; б) в расширении круга лиц, имеющих право на приобретение российского гражданства в порядке признания; в) в отсутствии принятых в других странах ограничительных цензов; г) в допущении двойного гражданства; д) в запрещении лишения гражданства государством в одностороннем порядке. Считается, что политика накопления гражданства, как представляется, была обусловлена двумя причинами: во-первых, стремлением России в сложившихся условиях максимально облегчить приобретение ее гражданства оставшимся проживать в странах «ближнего» зарубежья соотечественниками; во-вторых, возможностью таким образом восполнить демографическую убыль отечественного населения, которая приобрела в последнее десятилетие поистине катастрофический характер.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. – 1992. – № 6, ст. 243.

Правовая и фактическая правопреемственность Российской Федерации обусловила главную особенность Закона о гражданстве 1991 г.: возможность расширения круга российских граждан посредством предоставления гражданства лицам, проживающим за пределами Российской Федерации, что выразилось в признании двойного гражданства, отсутствии большинства требований при приеме в гражданство, возможности облегченного приема в российское гражданство, предоставлении российского гражданства проживающим за пределами России и т. д. Все это, безусловно, функционально ослабляло институт российского гражданства. Не принималось во внимание то, что чрезмерно свободное российское гражданство, основанное на принципе накопления, приводит к его девальвации, ослаблению уровня безопасности государства.

Понятно, что действующий Закон о гражданстве разрабатывался в переходный период становления новой российской государственности и не мог учитывать особенностей последующего развития России и ее правовой системы, а также характера взаимоотношений с новыми независимыми государствами. Отдельные положения действовавшего Закона Российской Федерации от 28 сентября 1991 г. «О гражданстве» не полностью были согласованы с соответствующими положениями Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., в то время как Закон о гражданстве введен был в действие 6 февраля 1992 г. Содержавшиеся в действовавшем Законе положения о гражданстве Российской Федерации и гражданстве республик в составе Российской Федерации противоречили положениям федеральной Конституции. Ставя республики в особое положение в сравнении с иными субъектами Российской Федерации, Закон формально-юридически усиливал асимметричный характер Федерации и не соответствовал нормам Основного закона о суверенитете России и верховенстве федеральных законов, о равноправии субъектов Российской Федерации, о едином и равном гражданстве независимо от оснований его приобретения, об отнесении вопросов

гражданства к ведению Федерации, определенным ст. 71 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, в сравнении с зарубежным законодательством в области гражданства закон отличался чрезмерным либерализмом, что в особенности касалось условий приема в российское гражданство, оснований отказа в его приобретении и трактовки двойного гражданства. Присоединение России в 1997 г. к Европейской конвенции о гражданстве также потребовало модернизации подходов к регулированию вопросов гражданства. Характерно, что в 1997 г. Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации пришла к выводу о необходимости разработки новой редакции Закона о гражданстве.

Множество изменений, внесенных Закон от 28 сентября 1991 г., не могли конструктивно повлиять на юридическое содержание акта, который не отвечал новым условиям. Устранить эти несоответствия призван был Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹.

Разработанный при участии европейских экспертов названный Закон существенно отличался от действовавшего Закона от 28 сентября 1991 г. Прежде всего, отличной оказалась композиция законодательного акта: по структуре и содержанию главы Закона были приведены в соответствие с современными российскими и международными требованиями законодательной техники. Исключены не применяемые на практике положения действовавшего Закона о почетном гражданстве; в отдельную главу выделены вопросы отмены решения по вопросам гражданства Российской Федерации. Ориентация на принципы федерализма предопределила устранение института гражданства субъектов Федерации, регламентация которого содержалась в ранее действовавшем Законе о гражданстве 1991 г. Сохранив основополагающие начала, принципы и механизмы ранее существовавшего института гражданства, законодатель с предельным вниманием подошел к

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 22, ст. 2031.

вопросам устранения противоречий основополагающим положениям Конституции Российской Федерации, согласно которой гражданство является единым и равным независимо от оснований его приобретения (ст. 6).

Законодательно впервые было закреплено понятие «гражданства», которое определялось, как «устойчивая правовая связь лица с государством, выражающаяся в совокупности взаимных прав и обязанностей». Принципиально новым явилось введение понятий *общего* и *упрощенного* порядка рассмотрения и принятия решений по вопросам гражданства. Исключены (может быть, не вполне продуманно) положения о приобретении гражданства в порядке признания и в порядке регистрации.

Существенно были изменены условия приобретения гражданства: с трех до пяти лет увеличен в качестве обычного условия приема в гражданство срок проживания на территории Российской Федерации до подачи заявления.

Условия приобретения российского гражданства дополнены рядом обязательств (соблюдение Конституции и законодательства Российской Федерации, наличие законного источника существования, отказ от имеющегося иного гражданства и др.).

С учетом практики применения действующего Закона о гражданстве в специальную статью выделены льготные условия приема в гражданство в упрощенном порядке.

Процедура восстановления в гражданстве приравнена в Законе к приобретению гражданства. При этом основным условием признается проживание такого лица на территории России.

Конкретизирован и значительно расширен перечень оснований отклонения заявлений о приобретении гражданства, а также оснований отказа в выходе из российского гражданства.

Федеральный закон по-новому определил принадлежность к гражданству Российской Федерации и др.

Вместе с тем, принятый закон отличался серьезными изъянами, основной из которых – несоответствие его нормативного содержания общественным

ожиданиям. Так, на момент принятия Закона за пределами Российской Федерации проживало свыше 25 млн соотечественников. Сложная демографическая ситуация в стране, наблюдаемый в течение длительного времени устойчивый негативный прирост населения объективно требовали закрепление в законе в виде комплекса норм льготного правового режима приобретения российского гражданства для указанной категории лиц. Между тем действующим Законом эти лица были поставлены в один ряд с иностранными гражданами. В этом смысле вновь принятый Закон явно был хуже прежнего.

Радикальные изменения последовали только в 2003 – 2004 годы и в последующий период времени. Внесенные более чем 30-ю федеральными законами значительные изменения существенно преобразовали формат и нормативное содержание закона. В результате многократных перманентно вносимых изменений Закон о гражданстве становится труднообозримым, противоречивым, что в особенности касается систематического обновления (преобразования), начиная с 2014 г., нормативного содержания ст. 14. Похоже на то, что федеральный законодатель исходит из весьма своеобразного понимания роли законодательных средств в решении социально значимых проблем и достижении конституционно определенных целей. Очевидно, что требуются конструктивные коррективы Закона, основанные на отвечающей духу времени качественно иной концепции, и современной парадигме развития миграционных процессов. С этих позиций, действительно, назрело принятие нового, третьего, закона о гражданстве.

Одновременно требуется принятие принципиально нового консолидированного закона о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации. Учитывая, что применительно к нынешней социально-правовой и миграционной ситуации такой закон не может дистанцироваться от многопредметности, его название должно отвечать данному требованию. Соответственно предлагается следующее название федерального закона: «Об иностранцах» или «Об иностранцах в Российской Федерации» (возможна

версия «Об иностранных гражданах в Российской Федерации», имея в виду, что термин «иностранцы» истолковывается расширительно, включая и лиц без гражданства). Что касается самого термина «иностранцы», то он имеет легальное значение в международном праве и иностранном законодательстве ряда зарубежных стран. Очевидно, что в последующем, когда специальные законы в сфере иммиграции свою роль выполнят и будет принят кодифицированный акт, такое название потребует изменения. Идентичным по смыслу и своей основной цели предлагаемому закону об иностранцах может быть Федеральный закон «Об иммиграции в Российской Федерации». Такой консолидированный акт в условиях современной миграционной ситуации, сложившейся в стране с учетом четко обозначившихся в мире трендов, более всего отвечал бы потребностям развивающегося миграционного законодательства. Принятие отмеченных специальных законов в сфере миграции в полной мере отвечает новым реалиям, сложившимся в мире и в современной России, согласуется с тенденциями и закономерностями развития миграционного права в новейших условиях¹.

§ 2. Принципы права как фундаментальные начала («дорожная карта») установления правовых режимов предоставления и утраты российского гражданства, производства по делам о гражданстве

Принципы гражданства представляют собой исходные начала, ведущие идеи, базовые положения, определяющие стабильность его функционирования.

¹ Анализ отмеченной проблемы посвящен цикл публикаций автора: Червонюк В. И. Миграционное право (законодательство) в структуре действующего права. В 3 вып. Вып. первый. Часть 3. Регулятивные особенности миграционного права как внеотраслевой нормативной общности // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 5; Червонюк В. И. Миграционное право (законодательство) в структуре действующего права. В 3-х выпусках. Вып. 2. Часть 1. Систематизация миграционного законодательства: предпосылки, конституционные цели и ценность // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 6; Червонюк В. И. Миграционное право (законодательство) в структуре действующего права. В 3-х выпусках. Вып. 2. Часть 2. Систематизация миграционного законодательства (юридические формы: современные приоритеты) // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 7; Червонюк В. И. Проблема кодификации миграционного законодательства: «за» и «против». В 3-х выпусках. Вып. третий. Ч. 1. Методология кодификации и концепт кодекса в истории права и в современности // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 1. С. 177 – 186; Червонюк В. И. Проблема кодификации миграционного законодательства: «за» и «против». В 3-х вып. Вып. 3. Ч. 2. Аргументация идеи Иммиграционного кодекса (Закона об иммиграции) // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 2. С. 154 – 162.

Соотнесение внутригосударственных принципов института гражданства с принципами, касающимися прав и свобод человека и гражданина и получившими международное признание и закрепление, служит показателем степени развитости и демократичности законодательства о гражданстве в том или ином государстве.

Основываясь на своде общих принципов права, характеризующих основы правового положения личности, гражданство вместе с этим выражается в присущих ему специфических формах, которые в свою очередь соответствуют определенным базовым началам. Соответственно к принципам гражданства следует отнести такие, как: принцип недискриминации, единое гражданство, равное гражданство, свобода и добровольность выбора гражданства, гарантированность защиты государством своих граждан за границей, недопустимость выдачи гражданина иностранному государству, недопустимость лишения гражданства, непризнание автоматической утраты российского гражданства.

Вместе с тем, предложена и иная систематика принципов гражданства. В частности, в рекомендательном законодательном акте «О согласованных принципах регулирования гражданства», одобренном Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 29 октября 1992 г., нормативно признаны следующие принципиальные положения: гражданство – атрибут государственного суверенитета; право каждого человека на гражданство; недопустимость лишения гражданства или права изменения гражданства; недопустимость дискриминации в вопросах гражданства по различным основаниям; равенство гражданства независимо от основания приобретения; сокращение безгражданства; учет постоянного проживания на данной территории при решении вопроса о приобретении гражданства; принцип единства семьи; защита своих граждан государством за пределами своей территории в соответствии с международными нормами; сохранение гражданства при проживании за границей; недопустимость выдачи собственных граждан иностранному государству; право на судебную защиту в случае нарушения правомочий лица в вопросах гражданства; приоритет

межгосударственных договоров в отношении национального законодательства.

Принцип недискриминации. Принципы и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, не могут содержать дискриминационных положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Такой подход представляется единственно приемлемым с учетом как исторического опыта нашей страны и имеющих место гуманитарных традиций, так и многонационального и многоконфессионального состава населения Российской Федерации.

Принцип единого гражданства. Федеративное устройство России, наличие в ее составе республик, имеющих собственное гражданство, придают особую значимость принципу единства граждан. В ч.1 ст. 6 Конституции Российской Федерации закреплено, что гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований приобретения. В то же время Конституция не раскрывает содержания понятия единого гражданства. В Законе 1991 г. «О гражданстве РСФСР» было закреплено, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики в составе Российской Федерации, являются одновременно гражданами этой республики. Прекращение гражданства Российской Федерации влекло прекращение гражданства республики. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» преодолел неопределенность в вопросе единства российского гражданства, поскольку сама возможность существования гражданства республик в нем не признается.

Принцип равного гражданства. Среди других принципов, на которых основывается институт российского гражданства, важнейшее значение имеет принцип равного гражданства. Он закреплен в ч. 1 ст. 6 Конституции Российской Федерации и в ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. (ред. 13.07.2020 г.) № 62-ФЗ. Принцип равного гражданства выражается в двух аспектах: в содержательном и в формальном. В первом он означает равенство правовых статусов граждан, во

втором – равенство относительно прав в вопросах гражданства. Отечественное законодательство не устанавливает каких-либо различий в правовом статусе лиц, ставших гражданами России по рождению, усыновлению, в связи с принятием в гражданство по рождению и другим различными основаниям. В Российской Федерации отсутствует деление граждан на «природных» и «натурализованных», т. е. принятых в гражданство. Для всех граждан установлен единый статус российского гражданина. Принцип равного гражданства подразумевает также недопустимость ограничений прав граждан относительно вопросов гражданства по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч. 1 ст. 4 Закона).

Принцип равного гражданства означает, что все граждане государства равны перед законом независимо от происхождения, образования, языка, политических и иных убеждений, рода занятий, места жительства. В данном аспекте принцип равного гражданства распространяется и на правовое положение гражданина. Согласно ч. 2 ст. 6 Конституции Российской Федерации каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией¹.

¹ Принцип равного гражданства прямо закреплен в немногих конституциях постсоветских государств. Помимо России наиболее четко он зафиксирован в Конституции Республики Узбекистан (ст. 21): «Гражданство Республики Узбекистан устанавливается равным для всех независимо от оснований его приобретения». В большинстве конституций стран ближнего зарубежья данный принцип либо поглощается более широким по содержанию общим принципом равенства граждан (в Конституциях Таджикистана (ст. 17), Молдовы (ст. 16), Грузии (ст. 14), Армении (ст. 15)), либо подчеркивается, что граждане имеют равные конституционные права и свободы и равны перед законом, как, например, в ст. 24 Конституции Украины. Можно предполагать, что более общий принцип равенства граждан должен охватывать и их равные права по отношению к гражданству.

Наиболее четко и развернуто принцип равенства закрепляется в национальных законах о гражданстве. Например, в ст. 3 белорусского Закона о гражданстве говорится, что гражданство Республики Беларусь является равным для всех граждан Республики Беларусь независимо от оснований его приобретения. Во многом схожие формулировки содержатся в законах о гражданстве Азербайджана (ст. 2), Кыргызстана (ст. 4), Молдовы (ст. 4), Таджикистана (ст. 4) и др. В то же время в законах о гражданстве Грузии, Казахстана и Украины принцип равного гражданства заменен принципом равенства граждан перед законом.

В США, например, натурализованные граждане не могут баллотироваться на должность президента (разд. 1 ст. II Конституции США). Натурализованные граждане США могут быть избраны в Конгресс лишь через 7-9 лет после приобретения американского гражданства. Во Франции, согласно Кодексу о гражданстве Франции, натурализованные граждане пять лет не могут назначаться на оплачиваемые государственные должности, а в течение 10 лет, как правило, не могут занимать выборные должности.

Ограничение в правах натурализованных граждан в отношении права на гражданство предусмотрено в ч. 2 ст. 11 испанской Конституции: «ни один испанец по происхождению не будет лишен своей национальности». Толкование указанной нормы позволяет сделать вывод о том, что натурализованные граждане могут быть лишены гражданства. Австрийский закон, допускающий лишение гражданства натурализованных граждан,

Как отмечалось, российское законодательство в вопросах равенства гражданства и равенства статуса является последовательно демократичным.

Принцип свободы и добровольности выбора гражданства. Иначе данный принцип может быть обозначен как принцип самостоятельного решения лицом вопросов гражданства. В его основе лежит субъективное право лица на гражданство, выступающее в качестве предпосылки для свободной реализации каждым человеком своего естественного желания иметь гражданство и в силу этого пользоваться защитой со стороны государства, а также конституционными правами и свободами. В ч. 3 ст. 6 Конституции Российской Федерации закреплено: «Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его». Аналогичная формулировка содержится в ч. 4 ст. 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации». Из этого принципа вытекает, что лицо правомочно самостоятельно решать вопросы, связанные с приобретением гражданства, возможностью восстановления утраченного гражданства или выходом из гражданства Российской Федерации. Никто не вправе принудить дееспособное лицо как к принятию гражданства какого-либо государства, так и к выходу из гражданства.

Право на изменение гражданства предусматривает, что присущий гражданству устойчивый характер связи лица и государства не означает насильственного, принудительного удержания человека в состоянии гражданства. Гражданин России имеет право прекратить состояние гражданства, стать гражданином другого государства либо лицом без гражданства.

С принципом свободы и добровольности выбора гражданства непосредственно связаны и другие принципы: прежде всего, это принцип недопустимости лишения гражданства и принцип сокращения безгражданства.

запрещает это по истечении 6 лет после натурализации

(§ 34, абз. 3): В некоторых странах, например, в Бирме, существуют «ассоциированные граждане» (т.е. лица, относящиеся к некоренным национальностям), которые должны сделать письменное заявление о лояльности государству.

Принцип недопустимости лишения гражданства. Основания прекращения гражданства Российской Федерации, за исключением отмены решения о приеме в гражданство (гл. IV Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»), предусматривают добровольное волеизъявление гражданина. Нормы, касающиеся прекращения гражданства, полностью соответствуют Конституции РФ, Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г., ст. 15 Всеобщей декларации прав и свобод человека и другим международным соглашениям. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. (ред. 13.07.2020 г.) № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» так же, как предыдущий, исключает возможность произвольного лишения гражданства. Согласно ч. 4 ст. 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. (ред. 13.07.2020 г.) № 62-ФЗ в Российской Федерации никто не может быть лишен гражданства Российской Федерации. В частности, гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его. В Постановлении от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта «г» ст. 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А. Б. Смирнова» Конституционный Суд Российской Федерации указывает, в частности), что лицо, имеющее российское гражданство, не может утратить его без своего волеизъявления без законных на то оснований¹.

Принцип недопустимости выдачи гражданина Российской Федерации другому государству. Развитие международных связей порождает проблему международной, транснациональной преступности, представляющую серьезную угрозу для отдельных государств и для всего человечества. Преступность усложняется, выходит за рамки национальных границ, устанавливает в разных странах тесные взаимные контакты, которые используются для незаконного вывоза из страны большого количества валюты, «отмывания» средств, добытых преступным путем, избежания

¹ Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. – 1996. – № 3.

налогообложения, а также для обеспечения безопасности своих членов и лидеров преступных группировок. За последние годы наблюдается увеличение количества обвиняемых в совершении ими преступлений в разных странах. Лица, совершившие преступления в одной стране, скрываются на территории другой, часто меняя место проживания. В условиях необходимости объединения разных стран в борьбе с преступностью проблема выдачи лиц, подлежащих уголовному преследованию (экстрадиции), становится все более актуальной, поскольку очевидно, что сегодня в одиночку ни одно государство не в состоянии добиться решающего успеха в этой области¹.

В Конституции Российской Федерации данный принцип содержится в ч. 2 ст. 63 наряду с положением о невыдаче лиц, преследуемых за политические убеждения, что также соответствует международным нормам.

Принцип невыдачи собственных граждан нашел отражение в ч. 1 ст. 61 Конституции Российской Федерации, императивно запрещающей высылку и выдачу российских граждан другому государству.

Не могут противоречить Конституции РФ и положения международного договора, поскольку ч. 4 ст. 15 Конституции РФ устанавливает преимущественную силу международных договоров в отношении законов, но не Конституции. Согласно ст. 22 Закона «О международных договорах Российской Федерации» в случае противоречия между нормами Конституции Российской Федерации и международного договора последний может быть ратифицирован только после внесения соответствующих поправок в

¹ С учетом этого в современном международном и внутринациональном праве вопросам международного сотрудничества уделяется все большее внимание. По отношению к выдаче лиц, совершивших преступления, среди государств существуют различные подходы: одни государства стараются не выдавать своих граждан, совершивших преступления за границей, даже если они не имеют дипломатического иммунитета; другие страны выдают своих граждан, снимая с себя тем самым бремя их наказания и ресоциализации. Выдача обвиняемого для предания его суду государству, чьим гражданином он является, способствует обеспечению объективного судебного процесса, поскольку предоставляет больше гарантий от возможного необоснованного уголовного преследования и обеспечивает суверенное право государства на осуществление правосудия над своими гражданами¹. Основная проблема в отношении выдачи заключается в несовпадении друг с другом двух принципов – принципа территории (территориальной подследственности и подсудности), согласно которому обвиняемый должен быть предан суду в месте совершения преступления и там же должно быть расследовано дело, и принципа гражданства этого лица. Как показывает практика заключения международных договоров о выдаче, преобладающим является принцип гражданства, т. е. действует не территориальный, а персональный принцип ответственности. Это полностью соответствует ст. 13 Всеобщей декларации прав человека, провозгласившей право каждого человека покинуть любую страну и возвращаться в свою страну.

Конституцию Российской Федерации или пересмотра ее положений в установленном порядке.

Коллизия норм о выдаче, присущая ранее действовавшему российскому законодательству о гражданстве, не стала исключением для законодательства многих стран ближнего зарубежья.

Принцип допустимости двойного гражданства. В ч. 1 ст. 62 Конституции Российской Федерации закреплено, что гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Признание двойного гражданства конституционной нормой обусловлено распадом Советского Союза и большим числом оставшихся проживать в его бывших республиках российских этнических соотечественников.

Согласно ст. 6 «Двойное гражданство» Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. (ред. 13.07.2020 г.) № 62-ФЗ 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 прекращения российского гражданства (ч. 2 ст. 6)¹.

Следует отметить, что в настоящее время действуют два соглашения: Соглашение от 7 октября 1995 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан «Об урегулировании вопросов двойного гражданства», Соглашение от 26 февраля 1999 г. между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и

¹ Б. Н. Чичерин еще в 1894 г. отмечал: «При переходе из одного подданства в другое возникает вопрос: может ли одно и то же лицо состоять подданным двух государств? Некоторые законодательства это допускают, но большей частью ответ дается отрицательный. Последнее законодательство согласно с началами государственного права. Подданство есть отношение всецелое, которое делиться не может. Человек может пользоваться теми или другими правами в разных государствах; он всегда обязан подчиняться законам той страны, где он находится; но своим лицом он принадлежит только одному отечеству» (Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Ч. 1: общее государственное право. М., 1894. С. 200).

Российской Федерацией «Об упрощенном порядке приобретения гражданства». Однако в современных условиях глобализации, большей мобильности населения, массовой миграции в более благополучные страны, а также других процессов, приводящих к трансформации национальных государств, отношение к двойному гражданству начинает меняться.

Внесенными двумя законодательными актами в июне и декабре 2014 г. и в декабре 2018 г. изменениями в Закон о гражданстве, статус лиц, имеющих двойное гражданство, существенно уточнен; ст. 6 Закона («Двойное гражданство») дополнена девятью новыми частями (чч. 3 – 11 ст. 6, введенных Федеральными законами от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ¹ и от 31 декабря 2014 г. № 507-ФЗ²).

Соответственно в действующей редакции Закон о гражданстве содержит, в частности, следующие новации:

Во-первых, в течение 60 дней со дня приобретения российским гражданином иного гражданства или получения им документа на право постоянного проживания в иностранном государстве – вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве (исключение составляют постоянно проживающие за пределами страны российские граждане), обязан подать письменное уведомление о наличии иного гражданства (или документа на право постоянного проживания в иностранном государстве). Такое уведомление подается в территориальный орган Главного управления по вопросам миграции МВД России по месту жительства данного гражданина в пределах Российской Федерации (ч. 3 (абз. 1) ст. 6, введена Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ в ред. Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 528-ФЗ³);

(2) российские граждане, которые приобрели иное гражданство (иной документ на право проживания в иностранном государстве) и находятся за пределами Российской Федерации, обязаны подать такое уведомление не позднее 30 дней со дня въезда в Российскую Федерацию (абз. 2 ч. 3 ст. 6, введен Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 507-ФЗ⁴);

(3) установлен специальный порядок подачи законным представителем гражданина Российской Федерации, не достигшего возраста восемнадцати лет либо ограниченного в дееспособности письменного уведомления о наличии у данного лица (представляемого иного гражданства или документа на право постоянного проживания в иностранном государстве (ч. 4 ст. 6 в ред. Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 528-ФЗ⁵);

(4) в бланкетной норме определено, что форма и порядок подачи уведомлений устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел (ч. 8 ст. 6, введена Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ; в ред. в ред. Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 528-ФЗ). Исключение касается лиц, освобожденных в случаях, предусмотренных международными договорами Российской

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 23, ст. 2927.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 1 (часть I), ст. 60.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 53 (часть I), ст. 8454.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 1 (часть I), ст. 60.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 53 (часть I), ст. 8454.

Федерации или федеральными законами (ч. 9 ст. 6, введена Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ);

(5) специальным предписанием Закона установлены правила подачи уведомления в случае, если российский гражданин приобрел гражданство одного и более иностранного государства либо получивших один и более документ на право постоянного проживания в иностранном государстве (ч. 11 ст. 6, введена Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ¹).

Принцип сокращения безгражданства. Безгражданство – правовое состояние, характеризующееся отсутствием у лица гражданства какого-либо государства. В ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. (ред. 13.07.2020 г.) № 62-ФЗ содержится следующее понятие лица без гражданства: это лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства. Безгражданство, как и многогражданство, как правило, порождается вследствие несовпадения принципов приобретения и прекращения гражданства в различных странах.

Безгражданство может быть **абсолютным** и **относительным**: абсолютное – возникает с момента рождения; относительное – с момента утраты гражданства.

Поскольку состояние безгражданства с государственно-правовой точки зрения является аномальным, государства предпринимают меры, направленные на его ограничение.

Целью заключенной в 1954 г. Конвенции о статусе апатридов является не ликвидация самого состояния безгражданства, а установление на территории государств-участников определенного режима для лиц без гражданства. Согласно Конвенции о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г. государства обязаны принять меры к уменьшению числа находящихся на их территории лиц, не имеющих какого-либо гражданства, упростив порядок его получения².

В указанной Конвенции, в частности, рекомендуется предоставлять

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 23, ст. 2927.

² Согласно ст. 5 Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г. каждое государство – член ООН должно позаботиться о том, чтобы утрата гражданства страны была обусловлена приобретением другого гражданства. Статья 8 Конвенции не рекомендует государствам прибегать к лишению гражданства, если это делает их лицами без гражданства // Действующее международное право. Т. 1. 1996. С. 250.

гражданство лицам, ходатайствующим об этом и проживающим на территории государства в период не менее пяти лет и не осужденным за совершение тяжких преступлений, а также лицам, всегда являвшимся апатридами, и пр. Однако в национальных законодательствах государства избегают устанавливать какие-либо конкретные обязательства перед лицами без гражданства.

Ни в одном международном договоре, касающемся лиц без гражданства, Россия не принимает участия, ограничиваясь внутренними мерами. Так, в ч. 6 ст. 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. (ред. 13.07.2020 г.) № 62-ФЗ закреплено, что Российская Федерация поощряет приобретение ее гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории России.

Лица без гражданства (апатриды) не должны быть бесправными. Их правовое положение определяется внутренним законодательством государства, в котором они проживают. Государства обязаны обеспечить для лиц без гражданства пользование основными правами человека и обеспечить для них соответствующий режим. В России статус лиц без гражданства, по существу, приравнивается к статусу иностранных граждан, за исключением того, что иностранное дипломатическое представительство не вправе оказывать им защиту. Лица без гражданства не несут воинской обязанности и не обладают правами граждан, на них распространяются те же ограничения, что и на иностранцев.

Принцип сохранения российского гражданства за лицами, проживающими за пределами Российской Федерации (принцип защиты и покровительства граждан Российской Федерации, находящихся за ее пределами).

Особенностью данного принципа является его взаимосвязь с естественным правом человека избирать место своего жительства, свободно выезжать за пределы своего государства и беспрепятственно в него возвращаться. В ч. 2 ст. 27 Конституции Российской Федерации указанное право получило

закрепление: «Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию». В свою очередь, конституционная норма соответствует ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., где говорится, что «каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную» (ч. 2 ст. 12) и «никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну» (ч. 4 ст. 12). Правила выезда за пределы Российской Федерации и въезда на ее территорию определяются Федеральным законом от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹. Следовательно, существо этого принципа заключается в установлении обязательства государства оказывать всемерную защиту своим гражданам, находящимся за пределами его территории, покровительствовать им. Данный принцип связан с суверенитетом государства и наличием взаимных обязанностей между государством и гражданином.

Как уже отмечалось, одним из важнейших признаков правовой связи гражданства является ее устойчивость, обеспечивающая сохранение и существование гражданства вне пределов территориальной юрисдикции государства².

Согласно ч. 2 ст. 61 Конституции Российской Федерации Россия принимает на себя обязательство защиты своих граждан и покровительства им за пределами государства, гарантируя такую защиту и покровительство как постоянно проживающим за границей российским гражданам, так и временно

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 34, ст. 4029.

² Принцип сохранения гражданства за лицами, находящимися за пределами своего государства, нашел свое отражение в национальных законах о гражданстве Азербайджана (ст. 7), Беларуси (ст. 15), Грузии (ст. 7), Казахстана (ст. 7), Кыргызстана (ст. 6), Молдовы (ст. 19), Латвии (ст. 6), Литвы (ст. 5) и других стран ближнего зарубежья. Единство социального и правового компонента гражданства нашло отражение в законодательстве ряда государств, где предусмотрено, что лицо, в течение нескольких лет постоянно не проживающее в этой стране, утрачивает ее гражданство. Принцип сохранения гражданства за пределами территории государства может быть ограничен рядом норм, предусматривающих утрату гражданства этих государств. В национальных законодательствах о гражданстве данный конституционный принцип развивается, прежде всего, в плане уточнения обязанностей государства и его органов по отношению к гражданам, пребывающим за его пределами. Вышесказанное особенно характерно для содержания законов о гражданстве Азербайджана (ст. 7), Беларуси (ст. 5), Грузии (ст. 6), Казахстана (ст. 9), Молдовы (ст. 5).

там пребывающим.

Как следует из ст. 7 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами, предоставляются защита и покровительство Российской Федерации. Органы государственной власти Российской Федерации, ее дипломатические представительства и консульские учреждения, находящиеся за пределами Российской Федерации, должностные лица указанных представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми 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.

Функции дипломатических представительств Российской Федерации определяются Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г.¹, а функции консульских учреждений – Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г. Действует также Консульский устав 1976 г. Россией заключены также многочисленные двусторонние консульские договоры и конвенции.

Защиту и покровительство находящимся за рубежом российским гражданам Российская Федерация может оказывать в форме правовой помощи, консультаций, содействия в помещении в лечебное заведение, материальной помощи. Государство не обязано возмещать убытки, понесенные его гражданами за рубежом вследствие своих действий в качестве частных лиц. Российская Федерация обязана оказывать защиту своим гражданам, находящимся на территории других государств, если есть основания считать, что их власти нарушают права этих граждан, предусмотренные законода-

¹Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1964. – № 18, ст. 221.

тельством государства пребывания или вытекающие из международных договоров и обычаев, и по собственной инициативе, без обращения ее граждан с просьбой о защите. В любом случае защита должна оказываться дипломатическими и консульскими представительствами независимо от просьбы лица, права которого нарушены.

Ряд других норм, содержащихся в гл. I Закона, также могут рассматриваться как нормы-принципы института гражданства. Так, ст. 6 Закона посвящена двойному (множественному) гражданству; ст. 7 закрепляет принцип защиты и покровительства граждан Российской Федерации, находящихся за пределами Российской Федерации; ст. 8 - «Гражданство Российской Федерации и брак»; ст. 9 - «Гражданство детей»¹.

Основным принципом, закрепленным Законом, является принцип *единого и равного гражданства Российской Федерации* независимо от оснований его приобретения. Принцип единого гражданства связан с федеративным устройством России и наличием в ее составе республик, имеющих собственное гражданство. Правовой основой для этого ранее служили соответствующие положения Федеративного договора, конституций республик, имеющиеся в некоторых из них собственные законы о гражданстве, а также некоторые нормы предыдущего Закона о гражданстве 1991 г., в которых упоминалось республиканское гражданство. Так, в Законе о гражданстве 1991 г. говорилось, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики, являются одновременно гражданами этой республики (п. 2 ст. 2); прекращение российского гражданства влечет прекращение гражданства

¹ Основные принципы гражданства, закрепленные в законодательстве государств - участников СНГ, в целом соответствуют общепризнанным принципам и положениям международного права, относящимся к гражданству, правам и свободам человека. Отдельные отступления от некоторых из них, имеющие место в основном в Латвии и Эстонии, лишний раз подтверждают необходимость и важность не только включения этих принципов в текст законов о гражданстве, но и следования им на практике. Коллизии между нормами конституции и закона о гражданстве относительно трактовки того или иного принципа, встречающиеся в законодательстве некоторых стран ближнего зарубежья, свидетельствуют о наличии определенных трудностей в плане обеспечения синхронизации развития законодательства. Последнее очень важно для обеспечения полноценных отношений гражданства между различными странами, например, при прекращении и приобретении гражданства. Зафиксированные на конституционном уровне и конкретизированные в законах о гражданстве, данные принципы структурируют содержание национальных институтов гражданства, придавая им необходимую четкость и направленность.

республики (п. 2 ст. 22).

Вместе с тем, в Конституции Российской Федерации о республиканском гражданстве ничего не говорится, более того, согласно п. «в» ст. 71 Конституции гражданство отнесено к исключительному ведению Федерации, в силу чего только федеральный закон должен регулировать все отношения в данной сфере. Конституционное непризнание республиканского гражданства, таким образом, обязывает республики отказаться от его сохранения.

Другим важным принципом, признанным международно-правовой практикой, является *сохранение гражданства Российской Федерации за лицами, проживающими за пределами Российской Федерации*.

Как и ранее, Закон отрицает лишение гражданства. Установлено, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его. Гражданин России ни при каких условиях не может быть выслан за пределы Российской Федерации или быть выдан иностранному государству.

Принцип поощрения приобретения гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации, соответствует нормам международного права и направлен на сокращение безгражданства.

Закреплен *принцип сохранения гражданства при заключении или расторжении брака*: изменение гражданства одним из супругов не влечет изменения гражданства другого супруга; расторжение брака не влечет изменения гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей.

В формулировке *принципа защиты и покровительства граждан, находящихся за пределами своего государства*, впервые четко закреплен круг субъектов права, обязанных содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами

международного права, международными договорами Российской Федерации, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан России, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы.

Принципиально *новый подход к двойному гражданству* предусматривает, что 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 прекращения гражданства Российской Федерации. В то же время полный отказ от двойного гражданства в новом Законе делает невозможным конституционная норма, допускающая двойное гражданство.

В Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. 13.07.2020 г.) в ст. 4 закреплено, что принципы и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Перечисленные принципы гражданства и их общая характеристика не должны создавать иллюзии их (принципов) абсолютной константности, неизменности даже при изменяющихся практиках. В частности, представляется, что принцип равного гражданства применительно к современным реалиям требует несколько более точных акцентов. Данное утверждение не означает какого-либо умаления этого фундаментального требования, обращенного и к законодателю, и к правоприменительным органам. Симптоматичен в этой связи интерес, проявляемый к предоставлению российского гражданства, как это следует из Перечня поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы (утв. Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 г. № Пр.-469), относительно «создания благо-приятных условий переселения

в Российскую Федерацию и получения при желании российского гражданства лицами, владеющими русским языком, и близкими нам по ментальности и культуре»¹. Принципу равного гражданства не противоречит признание большей значимости за отдельными способами (основаниями) приобретения гражданства.

§ 3. Современное понимание гражданства

В конституционно-правовом значении² гражданство – это основа правового положения человека. Оно создает преимущества для человека, позволяет ему в полной мере реализовать права и свободы, включая участие в управлении, обеспечивает юридическую определенность во взаимоотношениях с государством. В связи с гражданством находится полная реализация права на образование, социальных, культурных и социально-экономических прав, в том числе приобретение прав собственности и других вещных прав. Гражданство – неотъемлемое свойство, атрибут государственного суверенитета. Благодаря наличию гражданства на соответствующих лиц распространяются суверенная власть, законы и защита данного государства, причем вне зависимости от того, находятся они постоянно или временно на территории своей или другой страны.

Понятие гражданства употребляют в нескольких значениях: как элемент государственного суверенитета; как публично-правовое состояние (общее конституционное правоотношение); как конституционно-правовой институт.

В контексте Конституции и действующего в Российской Федерации законодательства *гражданство есть устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека*. Гражданство выступает как своеобразная общая, длительная, устойчивая связь, не ограниченная территориально-пространственными границами России, как гарант,

¹ См.: Собр. законодательства Рос Федерации. – 2020. – № 22, ст. 3230.

² Кроме конституционно-правового, или национального, института гражданства, юридическая теория и практика знает еще и международно-правовой, носителями которого выступают лица без гражданства.

необходимое условие обеспечения лицу активного и эффективного участия в управлении делами общества и государства. В формально-юридическом значении гражданство означает принадлежность лица к данному государству, вследствие которого на лицо распространяются суверенные права данного государства и обеспечивается защита его прав и интересов как внутри страны, так и за ее пределами. Более широким по отношению к гражданству является понятие «гражданская принадлежность», означающее в соответствии с действующим российским законодательством наличие подданства или гражданства соответственно Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР, Российской Федерации или иностранного государства. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом о государственной политике в отношении соотечественников за рубежом институт российского гражданства соотнесен с принципом непрерывности (континуитета) российской государственности.

Как суверенное право государства гражданство означает его возможность в одностороннем порядке регулировать отношения гражданства, притом что государство в этом вопросе не связано какими-либо международно-правовыми стандартами (при условии, что государство не является участником Конвенции о сокращении безгражданства, которая некоторые из таких стандартов все же устанавливает). Положение п. 1 ст. 15 Всеобщей декларации прав человека (имеющей, как известно, рекомендательный характер) о том, что «каждый человек имеет право на гражданство» современными государствами интерпретируется исключительно как возможность приобретения гражданства иностранцем на условиях, определенных в национальном законодательстве.

Государство, если становится на позицию юридического учения о государстве, состоит из трех взаимосвязанных элементов: власти, населения и территории. Поскольку население неоднородно, то государство, руководствуясь формально-юридическими и идеологическими соображениями, выделяет в нем основной сегмент, своего рода его (населения) основу. Обособление этой части населения связано с наделением титулом гражданства.

Формально-юридическое. Следовательно, обособление граждан в структуре населения осуществляется путем предоставления им статуса гражданина; для этой цели государство: односторонне устанавливает условия и порядок признания, приобретения и прекращения гражданства, порядок производства по этим делам. Симптоматично поэтому, что положения о гражданстве, возможности и условиях его приобретения отнесены действующей Конституцией Российской Федерации к основам конституционного строя: «гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения» (ч. 1 ст. 6).

Вместе с тем, с позиции естественно-правового подхода к правам человека, очевидно, есть определенные основания к тому, чтобы считать *гражданство одновременно правом каждого*. Такое право в принципе отвечает признанию государством естественного характера прав и свобод, а равно проистекает из современного международного права, воплощенного в универсальных международных актах о правах человека и гражданина. Данный вывод не противоречит тому, что гражданство признается элементом государственного суверенитета, если только не придерживаться позиции признания абсолютного суверенитета государства. Но такой подход для современных демократических государств не приемлем и не согласуется с природой прав человека. Хотя, конечно, как отмечалось, государство оставляет за собой право определения условий приобретения гражданства иностранцами и лицами без гражданства.

Примечательно, что вышеупомянутый Закон РСФСР «О гражданстве Российской Федерации» (1991 г.) содержал ст. 12 «Право на гражданство»¹. В действующий Закон о гражданстве данная норма не включена. В ноябре 1997 г. была принята Европейская конвенция о гражданстве, подписанная 6 ноября 1997 г. Российской Федерацией (но не ратифицированная, хотя проект федерального закона о ратификации Конвенции в Государственную Думу был

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1992. – № 6, ст. 243.

внесен). Согласно п. «а» ст. 4 Конвенции «каждый человек имеет право на гражданство», а в соответствии с п. «b» содержалось адресованное государству-участнику Конвенции положение о том, что «следует избегать безгражданства».

Как публично-правовое состояние гражданство предстает в качестве длительной и устойчивой правовой связи носителя данного титула с государством, выражающейся в совокупности взаимных прав, обязанностей и ответственности государства и гражданина, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Гражданство означает принадлежность лица к данному государству, вследствие которого на лицо распространяются суверенные права данного государства и обеспечивается защита его прав и интересов как внутри страны, так и за ее пределами. Следовательно, в этом аспекте гражданство одновременно рассматривается как общее конституционное правоотношение, сторонами которого выступают государство и гражданин. При этом гражданство выступает как своеобразная общая, длительная, устойчивая связь, не ограниченная территориально-пространственными сферами России, как гарант, необходимое условие обеспечения лицу активного и эффективного участия в управлении делами общества и государства. Устойчивость гражданства выражается в его бессрочности и неизменности. Гражданство может быть прекращено только в прямо закрепленных в законе случаях. Согласно Конституции «гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его» (ч. 3 ст. 6).

Обусловленная состоянием гражданства конституционная связь гражданина и государства указывает и на такой признак гражданства, как его *первичность (учредительность)*; состояние гражданства определяет содержание правового статуса личности, набор ее прав, свобод и обязанностей. В указанном смысле наличие гражданства предоставляет его носителю ряд преимуществ в его правовом положении, которые закреплены в действующем законодательстве.

Как конституционно-правовой институт гражданство представляет собой совокупность содержащихся в законе, а также в конституционных обычаях и

соглашениях норм и принципов, определяющих отношения между государством и гражданами, а также иностранцами и лицами без гражданства.

Глава 2. Конституционная практика в сфере действия законодательства о гражданстве

§ 1. Способы приобретения гражданства и их систематика в действующем законодательстве о гражданстве

Возникновение гражданства предполагает два взаимосвязанных аспекта: во-первых, форму признания гражданства или констатацию наличия гражданства у лица и, во-вторых, форму приобретения гражданства. Волеизъявление заинтересованного лица выступает тем основанием, посредством которого проводится различие между признанием и приобретением гражданства.

Гражданство в форме признания определяется законом посредством установления круга лиц, являющихся гражданами данного государства.

В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» гражданами Российской Федерации признаются: а) лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу вышеуказанного федерального закона; б) лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с вышеуказанным федеральным законом¹.

Принято считать, что способы приобретения гражданства в различных государствах подразделяются на две группы, каждая из которых соответственно охватывает: (1) способы приобретения гражданства в *общем порядке*; (2) способы приобретения гражданства в *исключительном порядке*.

С учетом отмеченного первая группа включает: а) приобретение гражданства в результате рождения; б) приобретение гражданства в результате натурализации (приема в гражданство); в) пожалование гражданства.

В свою очередь приобретение гражданства в исключительном порядке своим содержанием охватывает такие способы, как: а) коллективная

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 22, ст. 2031.

натурализация (частный случай – трансферт) или групповое предоставление гражданства; б) оптация, или выбор гражданства; в) реинтеграция (репатриация), или восстановление в гражданстве.

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (действующая редакция) предусматривает следующие основания (способы) приобретения гражданства Российской Федерации:

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

Понятно, что конституционная практика расширяет перечень перечисленных оснований, которые, впрочем, не противоречат положениям п. «г» ст. 11 Закона о гражданстве, закрепившим открытый перечень таких оснований. В то же время конструкция оснований приобретения гражданства, как и само название ст. 11, требует в новом Законе о гражданстве уточнения и конкретизации.

§ 2. Практика применения Закона о гражданстве и его перманентное усовершенствование

В отличие от ранее действовавшего Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. о гражданстве, Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» ввел в практику понятия общего и упрощенного порядков приема в гражданство. В Перечне поручений Президента Российской Федерации по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (утв. Президентом РФ 6 марта 2020 г. № Пр-469)¹ предлагается установить три вида

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 -2025 годы»¹. // www.consultant.ru.

порядка приёма в гражданство Российской Федерации: общий, упрощённый и особый. Очевидно, что конструкция каждого из этих видов приема в гражданства в новом Законе о гражданстве будет существенно отличаться от существующей в действующем законодательстве. Принципиально новым видом приема в гражданство, ранее не известного отечественной практике, является особый порядок приема в гражданство (несмотря на то, что своим содержанием он будет интегрировать некоторые из существующих способов приобретения гражданства в порядке приема). В главе предложен общий анализ действующего порядка приема в гражданство.

§ 2.1. Приобретение гражданства в общем порядке

Действующее законодательство о гражданстве не содержит дефинитивной нормы, определяющей понятие приема в гражданство в общем порядке (равно как и упрощенного порядка). При этом истолкование целого ряда взаимосвязанных положений Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ, иных нормативных правовых актов, безусловно, позволяет реконструировать данное понятие. Вместе с тем, в официальных документах дефинирование понятия общего порядка приобретения гражданства все же представлено. В частности, как следует из содержания Перечня поручений Президента Российской Федерации по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (утв. Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 г. № Пр-469), *общий порядок* представляет собой приём в гражданство на общих условиях и применяется «по умолчанию» ко всем иностранным гражданам и лицам без гражданства, не имеющим оснований быть принятыми в рамках упрощённого или особого порядка.

Соответственно каждый из выделенных порядков предусматривает выполнение претендентом набора определённых традиционных и доказавших свою важность условий: знание русского языка, срок постоянного проживания на территории Российской Федерации, обязательство соблюдать российское

законодательство и др. При этом каждому из выделенных видов порядка приема в гражданство соответствует свой, особенный, правовой режим, или режим правового регулирования¹.

Понятно, что общий порядок приема в гражданство отличается определенной жесткостью, большей императивностью, присущей ему унифицированностью, не исключая при этом дифференциации в использовании правовых средств по отношению к определенным категориям иностранцев – соискателям титула гражданства Российской Федерации. Очевидны в этой связи симпатии и законодателя, и правоприменителя к лицам, владеющим русским языком, и близкими России по ментальности и культуре.

Перечень оснований и процедур приема в гражданство в общем порядке законодательно определен в структурно обособленной части Закона о гражданстве и помещен в ст. 13, включающей взаимосвязанный набор правовых установлений, структурированных в четырех частях, имеющих в основном материально-правовой характер, но также включающие и нормы процедурно-процессуального свойства (имея в виду, что набор специальных процедур, относящихся в том числе и к общему порядку приема в гражданство, содержится в Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ 14 ноября 2002 г. № 1325²).

К лицам, правомочным инициировать процедуру приема в российское гражданство, предъявляется в общем стандартный набор квалификаций (требований), связанных с достижением совершеннолетия и психическим состоянием. Законодатель установил, что иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие 18-летнего возраста и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке при условии, если указанные граждане и лица

¹ См.: Конституционное право зарубежных : учебник: в 2-х ч. Сравнительное конституционное право. 3-е изд., обновлен. и доп./ В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова [под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В. И. Червонюка]. М.: Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2018; Червонюк В. И. Конституционное право России. Общая часть : учебник. В 2 кн. Кн. 2 / В. И. Червонюк. 2-е изд., дополн. и перераб. М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46, ст. 4571.

отвечают требуемым законом квалификациям. При этом соискатели титула гражданства Российской Федерации должны отвечать определенным требованиям (в значительной мере общих для многих стран), которые нормативно закреплены в п. «а» ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве. Соответственно Закону такие лица:

а) обязаны проживать на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (действ. редакция). Законодатель установил, что срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года; для лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 г. и не имеющих вида на жительство, срок проживания на территории Российской Федерации исчисляется со дня регистрации по месту жительства;

б) обязуются соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации;

в) имеют законный источник средств к существованию;

г) обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства (данное положение в соответствии с Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 134-ФЗ утратило силу);

д) владеют русским языком (порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации).

Таким образом, установленный общий порядок предусматривает выполнение претендентом набора определённых традиционных и доказавших свою важность условий, ни одно из которых не может быть проигнорировано. :

Одним из условий, необходимых для приобретения российского гражданства, является получение вида на жительство, поскольку в соответствии с п. «а» ст. 13 Закона срок постоянного проживания на территории России исчисляется со дня получения вида на жительство. Вид на жительство представляет собой 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. Выдачу вида на жительство регламентирует Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, утв. МВД России 11 июня 2020 г. № 417 (зарегистр. в Минюсте России 06.07.2020 № 58844), согласно которому вид на жительство выдается органом внутренних дел по месту проживания лица на основании письменного заявления, поданного лично дееспособным иностранным гражданином или лицом без гражданства не позднее чем за 6 месяцев до истечения срока его временного проживания в России.

В сравнении с первоначальной редакцией ст. 13 Закона о гражданстве, с учетом интересов государства и общепринятой практики, условия приобретения гражданства дополнены обязательством соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, наличием законного источника средств к существованию и соблюдением условия об отказе от имеющегося иного гражданства. Отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или Законом о гражданстве, либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин.

Считалось, что отказ от иного гражданства при приобретении российского гражданства отвечает принципу устойчивой правовой связи лица с государством и согласуется с широко распространенной законодательной и

правоприменительной практикой других государств. Это требование, согласно ст. 62 Конституции РФ, не исключало в дальнейшем приобретение иного (двойного, второго) гражданства. Возникшие на практике трудности с отказом от имеющегося гражданства были расценены таким образом, что законодатель принятым Федеральным законом от 24.04.2020 г. № 134-ФЗ исключил данное требование из перечня условий, необходимых для приобретения гражданства.

Представляется, что в новом законе о гражданстве должно быть найдено более лабильное решение в отношении анализируемого требования приобретения российского гражданства.

Требование о владении русским языком также не является чрезмерным. Аналогичные требования о владении государственным языком содержатся в Законах о гражданстве Беларуси, Кыргызстана, Грузии, Украины и некоторых других республик, не говоря уже о странах Западной Европы, США, Канады. Владение языком, прежде всего, необходимо для будущего гражданина в целях адаптации и интеграции в российское общество. Понятно, что для большинства соотечественников, еще не забывших русский язык, и для тех, чьи дети обучаются в школах с изучением русского языка, данное условие не является препятствием для приобретения российского гражданства.

В соответствии с п. «в» ч. 1 ст. 13 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» одним из требований к соискателям российского гражданства, является требование о наличии законного источника средств к существованию. Это также стандартное требование, воспринимаемое практически всеми национальными законодателями. Гипотетически можно допустить, что такое требование было включено в закон с целью предотвращения потока нежелательных лиц – иммигрантов, основным мотивом приобретения гражданства Российской Федерации для которых является использование гражданства и возникающих на его основе прав, свобод и преимуществ исключительно в корыстных целях, в том числе и неправового характера.

В связи с отмеченным обращается внимание на два обстоятельства: (1) недостаточно полное раскрытие означенного требования в Законе о гражданстве; (2) отсутствие установленного в законодательстве необходимого размера денежной суммы, притом что при подаче документов на гражданство иностранный гражданин должен документально подтвердить факт наличия у него законного источника средств к существованию (абз. 4 п. 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325)). Наверное, сложно предположить, что сумма должна быть не ниже величины прожиточного минимума. Тогда в каждом субъекте Федерации требования к «законному источнику средств к существованию» будут различаться. Так, величина прожиточного минимума в г. Москве, предусмотренная постановлением Правительства Москвы от 24 марта 2020 г. № 220-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума в городе Москве за IV квартал 2019 г.»¹ в расчете на душу населения составляет 16 843 руб., а для трудоспособного населения – 19 233 руб.

Спорным остается вопрос относительно подлинности предоставляемых документов подтверждающих законность источника средств к существованию. Так, подтверждение лицом наличия вклада не может выступать подтверждением легальности источника средств к существованию.

Льготный порядок приема в гражданство в общем порядке действующая редакция Закона о гражданстве предусматривает в чч. 2–4. Льготный порядок, применяемый законодателем в означенных частях ст. 13 не следует отождествлять с упрощенным порядком, применяемых в отношении нормативного комплекса, представленного в ст. 14 Закона о гражданстве.

Согласно ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62 «О гражданстве Российской Федерации» установленный п. «а» ч. 1 ст. 13 данного

¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2020. – № 18.

Закона срок проживания на территории Российской Федерации сокращается до одного года при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

а) наличия у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры, а равно обладания лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации;

б) предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации;

в) признание лица беженцем.

Согласно ч. 3 ст. 13 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство Российской Федерации без соблюдения всех условий, предусмотренных ч. 1 ст. 13 Закона. Нормативный объем понятия «особые заслуги» может быть определен на основании ст. 1 Федерального закона от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» (в действ. ред.)¹

Наконец, ч. 4 ст. 13 Закона о гражданстве определяет круг лиц, которым может быть предоставлено российское гражданство в общем порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а» ч. 1 ст. 13 данного Закона, и без представления вида на жительство. К числу таких лиц Закон относит граждан государств, входивших в состав СССР, проходящих не менее 3 лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках или воинских формированиях. Подобные преференции содержат также законы о гражданстве и других стран².

§ 2.2. Упрощенный порядок приобретения российского гражданства

Как и в случае с общим порядком приема в гражданство, законодательство

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 10, ст. 964.

² Данные, относящиеся к практике применения положений Федерального закона о гражданстве, соответствующая аналитика представлены в компетентном источнике и официальном документе – ежегодно издаваемых ГУВМ МВД России «Информационно-справочных материалах о миграционной ситуации в Российской Федерации и реализации органами внутренних дел Российской Федерации полномочий в сфере миграции...».

обходит молчанием определение понятия упрощенного порядка.

Согласно действующему Закону о гражданстве *прием в гражданство в упрощенном порядке – это процедура рассмотрения и принятия решений по вопросам гражданства в отношении лиц, на которых распространяются предусмотренные законом льготные условия приобретения российского гражданства*. Упрощенный порядок приобретения гражданства – это право совершеннолетних, дееспособных иностранных граждан и лиц без гражданства обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации при наличии у них хотя бы одного из оснований, предусмотренных в ст. 13 Закона о гражданстве.

Как это следует из Перечня поручений Президента Российской Федерации по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (утв. Президентом РФ 6 марта 2020 г. № Пр-469)¹, *упрощённый порядок* применяется к лицам, в отношении которых не применяются некоторые требования, предусмотренные для общего порядка. Такое «упрощение» допускается в силу происхождения этих лиц из стран, близких к России в социокультурном отношении, наличия у них позитивных социальных связей в Российской Федерации, а равно уязвимого положения и др.

Соответственно льготный (упрощенный) порядок предоставления гражданства предполагает:

Во-первых, неприменение предусмотренного п. «а» ч. 1 ст. 13 Закона условия об обязательном 5-летнем сроке проживания (остающееся одно из наиболее сложных для заявителя условий). Такой льготный режим приобретения гражданства в упрощенном порядке распространяется на следующие две категории лиц.

К *первой категории* Закон о гражданстве относит лиц, которые: а) имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и

¹ <http://www.kremlin.ru>

проживающего на территории Российской Федерации; б) 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. Этой категории лиц гражданство в упрощенном порядке предоставлялось Законом о гражданстве уже в первоначальной редакции, несколько уточненной позже Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. № 151-ФЗ.

Что касается *второй категории*, то она включает, прежде всего, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации. При этом отмеченная категория иностранцев отличается неоднородностью, дифференцируясь на несколько групп лиц.

К *первой* из них Закон относит тех лиц, которые:

а) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;

б) в соответствии с внесенными Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 209-ФЗ поправками в действующий Закон о гражданстве состоят не менее 3 лет в браке с российским гражданином, проживающим на территории Российской Федерации (п. «б» ч. 2 ст. 14), а равно состоят в браке с гражданином Российской Федерации, проживающим на территории Российской Федерации, и имеют в этом браке общих детей (ч. 2 ст. 13, дополнена Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 209-ФЗ)¹;

в) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами Российской Федерации;

г) имеют ребенка, являющегося гражданином Российской Федерации, притом что другой родитель ребенка – гражданин Российской Федерации – умер либо признан решением суда безвестно отсутствующим, недееспособным, ограниченным в дееспособности, либо лишен родительских прав (ограничен в

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 29, ст. 4519.

родительских правах) (п. «г» ч. 2 ст. 14 введен Федеральным законом от 28 июня 2009 г. № 127-ФЗ¹);

д) имеют сына или дочь, достигших 18-летнего возраста и являющихся российскими гражданами Российской Федерации и признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности. В отношении данных лиц норма действует при тех же условиях, что и в случае, отмеченном в пункте «г».

Ко *второй* группе относятся, можно сказать, *три класса лиц*, включенных в число возможных претендентов на получение российского гражданства в упрощенном порядке в связи с внесенными Федеральными законами от 1 мая 2016 г. № 124-ФЗ² и от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ³ изменениями и дополнениями в Закон о гражданстве.

Первый класс составляют, прежде всего, лица, которые являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили после 1 июля 2002 г. в образовательных учреждениях или научных организациях Российской Федерации (на ее территории), имеющим государственную аккредитацию, профессиональное образование по основным профессиональным образовательным программам и осуществляют трудовую деятельность в Российской Федерации в совокупности не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство (п. «е» ч. 2 ст. 14, введен Федеральным законом от 1 мая 2016 г. № 124-ФЗ)⁴.

В следующий, *второй класс* лиц Федеральным законом от 1 мая 2016 г. № 124-ФЗ включены несколько групп иностранцев, которые являются *соискателями так называемого «экономического» гражданства*.

Это лица, которые:

(1) являются индивидуальными предпринимателями и осуществляют предпринимательскую деятельность в Российской Федерации непрерывно не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в российское гражданство Российской Федерации, в установленных Правительством Российской Федерации видах экономической деятельности. При этом в указанный период сумма уплаченных такими

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 26, ст. 3125.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 18, ст. 2500.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 31 (Часть I), ст. 4792.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 18, ст. 2500.

гражданами и лицами в каждом календарном году налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах (за исключением налога на имущество физических лиц, земельного налога, транспортного налога, государственной пошлины и осуществленных в соответствии с законодательством о налогах и сборах в указанный период возвратов сумм излишне уплаченных и (или) излишне взысканных налогов и сборов) и страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации составляет не менее 1 млн рубл. (п. «ж» ч. 2 ст. 14);

(2) являются инвесторами, чья доля вклада в уставный (складочный) капитал российского юридического лица, осуществляющего деятельность на территории Российской Федерации в установленных Правительством Российской Федерации видах экономической деятельности, составляет не менее 10 % непрерывно не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации. При этом размер уставного (складочного) капитала такого юридического лица должен составлять не менее 100 млн руб. и в указанный период сумма уплаченных таким юридическим лицом в каждом календарном году налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах (за исключением государственной пошлины и осуществленных в соответствии с законодательством о налогах и сборах в указанный период возвратов сумм излишне уплаченных и (или) излишне взысканных налогов и сборов) и страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации составляет не менее 6 млн рубл. (п. «з» ч. 2 ст. 14);

(3) осуществляют не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации трудовую деятельность в Российской Федерации по профессии (специальности, должности), включенной в перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства – квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, утвержденный федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы. При этом в указанный период в отношении таких иностранных граждан и лиц без гражданства работодателем должны быть начислены страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации (п. «и» в ред. Федерального закона от 3 июля 2019 г. № 165-ФЗ)¹.

К *третьему* классу претендентов на получение российского гражданства в упрощенном порядке следует отнести *носителей русского языка*. Категорию под названием «носители русского языка», в отношении которых аналогичным образом действует упрощенный порядок их принятия в гражданство, закрепил Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. №71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», дополнив ст. 14 Закона о гражданстве частью 2.1².

Закон о гражданстве предусматривает и иные основания предоставления гражданства в упрощенном порядке. В частности, это право без соблюдения

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 27, ст. 3530.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 16, ст. 1828.

требований пп. «а», «в» и «д» ч. 1 ст. 13 распространяется в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, имевших гражданство СССР, прибывших в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированных по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство (ч. 4 ст. 13 в ред. Федеральных законов от 3 января 2006 г. № 5-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 296-ФЗ, от 30 декабря 2008 г. № 301-ФЗ).

Без предоставления вида на жительство и соблюдения всех условий, предусмотренных ч. 1 ст. 14 Закона, кроме предусмотренной п. «б» ч. 1 ст. 13 обязанности заявителя соблюдать Конституцию Российской Федерации и российское законодательство гражданство в упрощенном порядке предоставляется ветеранам Великой Отечественной войны – бывшим гражданам СССР, проживающим на территории Российской Федерации (ч. 5 ст. 14).

Правовой режим упрощенного гражданства (без соблюдения пп. «а», «в» и «д» ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве) распространяется в отношении определенной категории соотечественников, проживающих за рубежом, являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию (ч. 7 ст. 13 в ред. Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 544-ФЗ)¹.

В соответствии с внесенными изменениями Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 544-ФЗ в ст. 14 Закона о гражданстве введена часть 8, согласно которой без соблюдения пп. «а», «в», «г» и «д» ч. 1 ст. 13 данного Закона предоставляется российское гражданство лицам при условии, что они относятся к категориям иностранных граждан и лиц без гражданства, определенных Президентом Российской Федерации. Такое право делегировано Президенту в соответствии бланкетным предписанием Закона о гражданстве (ч. 1 ст. 29).

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 53 (часть I), ст. 8470.

Согласно Указу Президента РФ от 29 апреля 2019 г. № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» право получения российского гражданства по данному основанию предоставлено *пяти категориям иностранцев*. При этом четыре категории из пяти – это лица, которые ранее родились или проживали на территориях Республики Крым (Крымской АССР) и г. Севастополя, а равно их дети, супруги, родители.

К таковым отнесены:

(1) граждане Украины, не имеющие гражданства (подданства) другого государства, родившиеся и постоянно проживавшие на территориях Республики Крым и г. Севастополя, выехавшие за пределы указанных территорий до 18 марта 2014 г., а также их дети, в том числе усыновленные (удочеренные), супруги и родители;

(2) лица без гражданства, родившиеся и постоянно проживавшие на территориях Республики Крым и г. Севастополя, выехавшие за пределы указанных территорий до 18 марта 2014 г., а также их дети, в том числе усыновленные (удочеренные), супруги и родители;

(3) граждане Украины и лица без гражданства, имеющие разрешение на временное проживание в Российской Федерации, вид на жительство в Российской Федерации, удостоверение беженца, свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации или свидетельство участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, постоянно проживавшие на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины по состоянию на 7 апреля 2014 г. и 27 апреля 2014 г. соответственно, а также их дети, в том числе усыновленные (удочеренные), супруги и родители.

(4) иностранные граждане и лица без гражданства, которые сами либо их родственники по прямой восходящей линии, усыновители или супруги были подвергнуты незаконной депортации с территории Крымской АССР, а также их родственники по прямой нисходящей линии, усыновленные (удочеренные) дети и супруги¹.

К *пятой категории* вышеупомянутым Указом отнесены граждане Исламской Республики Афганистан, Республики Ирак, Йеменской Республики и Сирийской Арабской Республики, родившиеся на территории РСФСР и состоявшие в прошлом в гражданстве СССР, а также их дети, в том числе усыновленные (удочеренные), супруги и родители².

Пакетные изменения ст. 14 Закона о гражданстве. Новым этапом в реформировании законодательства в сфере вопросов гражданства и

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 18, ст. 2226.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 16, ст. 1223.

миграции стало принятие Федерального закона от 24 апреля 2020 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»¹. Изменения радикально преобразовали конструкцию упрощенного гражданства.

Согласно внесенным изменениям: исключено требование об обращении соискателя российского гражданства в уполномоченный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося иного гражданства (с учетом действующего уведомительного порядка); отменены (для отдельных категорий лиц) требования о 3-летнем сроке нахождения в России и подтверждении законного источника средств, к существованию; предусмотрен ряд преференций для граждан Молдовы, Украины, Белоруссии и Казахстана (право на упрощенный прием в гражданство РФ при наличии вида на жительство, но без соблюдения установленного пятилетнего срока проживания в России); с 3 лет до 1 года сокращен срок ведения трудовой деятельности для лиц, окончивших российские образовательные или научные организации, в целях получения гражданства.

Значительные преференции предоставлены иным категориям соискателей российского гражданства (не требуется отказываться от своего гражданства, находиться на территории Российской Федерации не менее трех лет, и подтверждать наличие законного источника дохода и др.).

Вместе с тем многие проблемы не решены, конструкция упрощенного гражданства остается несовершенной.

Как это нетрудно заметить, нормативный объем ст. 14 Закона о гражданстве оказывается чрезмерно объемным, притом что содержание статьи перманентно подвергается изменениям и дополнениям. Частотность и характер таких изменений представлен в табл. 1.

Таблица 1.

**Изменения, внесённые в статью 14 Федерального закона
от 31.05.2002 № 62-ФЗ, с 2008 по 2020 годы**

№	Федеральный закон, изменяющий, дополняющий Федеральный закон от 31.05.2002 г.	Дата внесения изменения, реквизиты закона	Содержание вносимых изменений (предмет новелл)
---	---	---	--

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 17, ст. 2712.

1	Федеральный закон от 30.12.2008 № 301-ФЗ «О внесении изменения в ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»	30 декабря 2008 № 301-ФЗ	Изменение ч. 4 ст. 14
2	Федеральный закон «О внесении изменения в ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 01.10.2008 № 163-ФЗ (последняя редакция)	1 октября 2008 № 163-ФЗ.	Дополнение ст. 14 частью седьмой.
3	Федеральный закон от 28.06.2009 № 127-ФЗ «О внесении изменений в ст. 6 и 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»	28 июня 2009 № 127-ФЗ	Дополнение ч. 2 ст. 14 пунктом «г». ч. 2 ст. 14 пунктом «д».
4	Федеральный закон от 02.07.2013 № 169-ФЗ «О внесении изменений в ст.14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и ст.7 и 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»	2 июля 2013 № 169-ФЗ	Дополнение ч. 7 ст. 14
5	Федеральный закон от 02.07.2013 № 185-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации	2 июля 2013 № 185-ФЗ.	Изменение п. «в» ч. 1 ст. 14
6	Федеральный закон от 20.04.2014 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»	20 апреля 2014 №71-ФЗ, № 72-ФЗ.	Дополнение статьи 14 частью 2.1 Пункт «в» ч. 6 ст. 14
7	Федеральный закон от 23.06.2014 № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»	23 июня 2014 № 157-ФЗ.	Пункт «в» ч. 1 ст. 14 - исключен. Изменена ч. 2.1 ст. 14
8	Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные	14 октября 2014 № 307-ФЗ.	Изменение пункта «в» части 2.1 статьи 14

	законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 14.10.2014 № 307-ФЗ (последняя редакция)		
9	Федеральный закон от 01.05.2016 № 124-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»	1 мая 2016 № 124-ФЗ	Пункт «е» ч. 2 ст. 14 Пункт «ж» ч. 2 ст. 14 Пункт «з» ч. 2 ст. 14, Пункт «и» ч. 2.1 ст. 14 - изложен в новой ред.
10	Федеральный закон от 29.07.2017 № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и ст. 8 и 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»	29 июля 2017 № 243-ФЗ	Пункт «в» ч. 2.1 ст. 14 - изложен в новой редакции
11	Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу п. 2 части 2 ст. 22 Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» в связи с реорганизацией государственного управления в сфере миграции и в сфере внутренних дел» от 27.12.2018 № 528-ФЗ (последняя редакция)	27 декабря 2018 № 528-ФЗ.	Часть седьмая статьи 14 - изложена в новой редакции
12	Федеральный закон от 27.12.2018 № 544-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»	27 декабря 2018 № 544-ФЗ.	Дополнение статьи 14 частью восьмой.
13	Федеральный закон от 03.07.2019 № 165-ФЗ «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»	3 июля 2019 № 165-ФЗ	Изменение пункта «и» части второй статьи 14
14	Федеральный закон от 18.03.2020	18 марта 2020	Дополнение частью

	№ 58-ФЗ «О внесении изменений в статью 33.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»	№ 58-ФЗ	первой.1; Дополнение частью второй.1; дополнение частью пятой.1
15	Федеральный закон от 18.03.2020 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 41.5 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»	18 марта 2020 № 63-ФЗ	Часть четвертая статьи 35 изложена в новой редакции; часть четвертая.1 статьи 35 утратила силу; в часть 2 статьи 41.5 внесены изменения и дополнения
16	Федеральный закон от 24.04.2020 № 134-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»	24 апреля 2020 № 134-ФЗ.	Часть первая статьи 14 - изложена в новой редакции; абз. 1 ч. 2 ст. 14 - изложен в новой редакции; пункт «б» ч. 2 ст. 14 - изложен в новой ред.; изменение п. «е» ч. 2 ст.14; дополнение ч. 2 ст. 14 пп. «к» - «л»; ч. 2.1 ст. 14 - изложена в новой ред.; дополнение ст. 14 частью второй; изменение ч. 5 ст.14.
17	Федеральный закон от 13.07.2020 №209-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»	13 июля 2020 № 209-ФЗ	Изменение пункта «в» части второй статьи 14 Часть шестая статьи 14 - изложена в новой редакции

Принципиально важен вопрос относительно дальнейшего преобразования ст. 14 Закона о гражданстве (равно как и всего нормативного комплекса, представленного в Законе). Очевидно, что последующие изменения, учитывая характер современной законодательной политики, ожидания правоприменительной практики, неизбежны. В этой связи выработка принципиально новых – инновационных – подходов к конструкции упрощенного гражданства крайне важны. В этом же контексте требуется решение нескольких взаимосвязанных задач, среди которых, безусловно, поиск ответа на фундаментальный вопрос о том, что следует оставить в новом Законе

о гражданстве и с чем нужно расстаться. По существу, ответ на данный вопрос позволяет определить нормативный состав данного субинститута. Ясно и то, что движение по пути, избранному законодателем применительно к действующему Закону о гражданстве, и основанному преимущественно на методе проб и ошибок, законодательствованию иногда даже вопреки здравому смыслу, вряд ли будет способствовать достижению поставленной цели. Вектор направлению движения призвана задать концепция нового Закона, основанная на продуманной и научно обоснованной стратегии развития в данной сфере и соотнесенная с современным трендом развития миграционного законодательства в целом.

Принципиально важной является ориентация относительно круга субъектов – потенциальных соискателей российского гражданства. В указанном смысле методологическим ориентиром формирования новых подходов в проектируемом законе о гражданстве является содержащееся в Перечне поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы (утв. Президентом РФ 6 марта 2020 г. № Пр-469) положение о необходимости создания благоприятных условий переселения в Российскую Федерацию и получения при желании российского гражданства лицами, владеющими русским языком, и близкими России по ментальности и культуре.

§ 2.3. Правовое регулирование порядка предоставления гражданства соотечественникам

Возвращение на историческую родину, или *репатриация*, явление, можно сказать, закономерное. Причины возвращения на историческую Родину разнообразны. Так, определенная часть соотечественников связывает это с необходимостью воссоединения с семьями. Может быть, даже большая часть из-за того, что подвергается дискриминации в правах по признакам национальной, языковой или религиозной принадлежности. Так, в Латвии русскоязычная часть населения, длительное время проживающая в стране (ранее – в Латвийской ССР), пребывают в статусе «неграждан» из-за

невозможности приобрести гражданство. Нарушение прав национальных меньшинств имело место в Туркменистане, на что неоднократно обращал внимание Комитет по правам человека ООН. Не единичными оказывались случаи ущемления прав русскоязычного населения в Азербайджане, Армении, что буквально предопределило исход этой части населения из территорий, где они проживали на протяжении длительного времени. В разных формах дискриминация русскоязычного населения имеет место и в ряде других стран постсоветского пространства, включая рынок труда, сферу образования и государственного управления. Случается и так, что опасности подвергаются жизнь и здоровье русскоязычного населения. Подтверждением тому служит, в частности, массовое переселение граждан Украины из территории Донецкой и Луганской областей.

Государственная миграционная политика, законодательство однозначно ориентированы на рост корпуса граждан посредством привлечения соотечественников. Понятно, что трагические события 2014 г., массовая миграция украинских беженцев на территорию Российской Федерации и ряд других факторов, значительном образом повлияли на изменение законодательства об упрощенном порядке приобретения гражданства Российской Федерации лицами, считающими себя исторически и духовно (ментально) связанными с Россией. Данное обстоятельство повлияло на нормативный состав Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», выступает фактором его перманентного обновления в этой части.

По действующему законодательству соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии¹. Это также лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 22, ст. 2670.

проживающим на ее территории, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Россией. Безусловно, сложно определить, а главное, доказать компетентным органам духовную или культурную связь из-за отсутствия конкретных критериев ее определения.

Необходимость создания максимально благоприятных условий для «возвращения» соотечественников – неотъемлемая часть современной государственной миграционной политики. Ключевой смысл Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период 2019 – 2025 годы утвержденной Президентом Российской Федерации, заключается в максимальном упрощении порядка получения гражданства Российской Федерации лицами, идентифицируемых в качестве соотечественников.

Этой цели служит Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Анализ проблемы указывает на то, что Программа, призванная создавать благоприятные условия для соотечественников, в действительности не стимулирует переезд соотечественников в Россию. Так, за период с 2006 по 2019 гг., воспользовавшиеся программой, переехали в Российскую Федерацию 826 тыс. чел., притом что при обсуждении данного проекта ежегодно предусматривалось 300 тыс.¹ За период 2017 – 2019 гг. на родину возвратились более 334 тыс. чел.: в 2017 г. – 118,8 тыс., в 2018 г. – 107,7 тыс., в 2019 г. – 108,5 тыс. чел.²

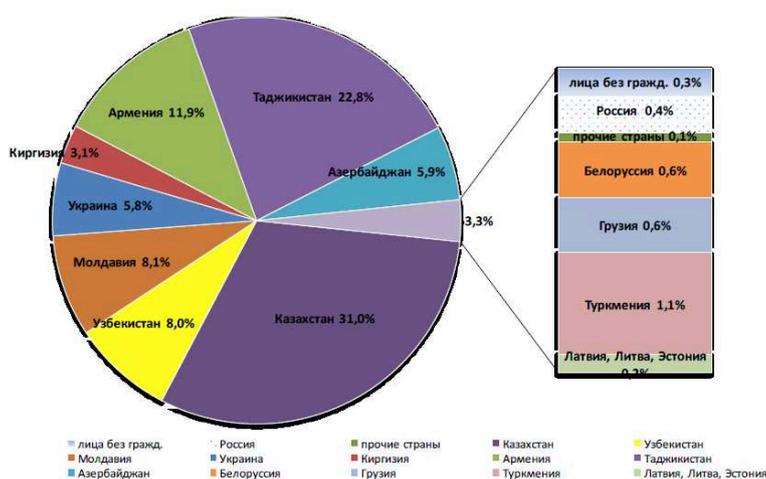
По данным официальной статистики, наибольшее количество соотечественников переехало в Россию: в 2018 году – из Казахстана (35,3 %), Украины (19,2 %) и Таджикистана (11,8 %); в 2019 году – из Казахстана (31,0 %), Таджикистана (22,8 %), Армении (11,9 %) и Молдовы (8,1 %). В течение I и

¹ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // <http://government.ru/rugovclassifier/818/events/> // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26, ст. 2820.

² Зорькин В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика: монография / В. Д. Зорькин. М.: Норма, 2019.

II кварталов 2019 г. динамика потока из Украины была отрицательная, а из Таджикистана обозначился рост числа заявлений, т.е. положительная. Всего по итогам 2019 г., по данным МВД, чаще переселялись в ЦФО – 5,1 тыс. чел., из которых 72 % – это трудоспособные, 43 % – лица с высшим образованием; почти 25 % – граждане моложе 18 лет, около 5 % – это лица пенсионного возраста.

На диаграмме 1 представлено распределение участников Государственной программы и членов их семей, переселившихся в 2019 г. в Россию из стран СНГ.



По оценкам представителей экспертного сообщества (в частности, первого заместителя председателя комитета Госдумы по делам СНГ и связям с соотечественниками К. Затулина), основные проблемы получения гражданства связаны с отсутствием разграничений таких понятий, как миграция и репатриация. Отсюда Государственная программа содействия добровольного переселения соотечественников, основные цели которой должны вытекать из ее названия, по факту выглядит как инструмент профотбора, где главными

критериями является, что вы умеете делать, какая у вас профессия, и для какого региона вы сможете быть полезным¹.

Эти оценочные суждения находят подтверждение в судебной практике, в частности, в апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14.11.2018 г. № 31-АПГ18-18 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Чувашской Республики от 19.07.2018, которым были признаны недействующими абзацы девятый, десятый и тринадцатый пункта 6.2.8 программы Чувашской Республики «Оказание содействия добровольному переселению в Чувашскую Республику соотечественников, проживающих за рубежом, на 2014 – 2018 годы», являющейся приложением № 16 к государственной программе Чувашской Республики «Социальная поддержка граждан» на 2012 - 2020 годы, введенной постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 18.02.2014 № 47.

В соответствии с Федеральным законом о государственной политике в отношении соотечественников за рубежом и принятой в его развитие Государственной программой преимущество упрощенной процедуры приобретения гражданства в том, что в выбранный участником программы субъект Российской Федерации прибывает без учета квот для получения разрешения на временное проживание. Однако же предполагалось, что региональные программы установят приемлемый набор квалификаций (требований) к участнику Программы.

В то же время, по мнению Судебной коллегии по административным спорам Верховного Суда РФ, оспариваемыми абзацами девятым, десятым и тринадцатым пункта 6.2.8 программы Республики установлены критерии несоответствия соотечественника требованиям программы, при которых соотечественники не могут быть признаны участниками программы: отсутствие квалификации и опыта работы, необходимых для осуществления трудовой деятельности на территории Чувашской Республики; наличие документально подтвержденного трудового стажа менее 1 года; наличие статуса индивидуального предпринимателя, осуществляющего предпринимательскую деятельность на территории Чувашской Республики, приносящую доход менее 3 лет,

¹ Сравни позицию директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, академика РАН, доктора юридических наук Т.Я. Хабриевой (Хабриева Т. Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование: монография / Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. – 400 с.

предшествующих моменту обращения в МВД по Чувашской Республике с заявлением об участии в данной программе.

При этом отказ в выдаче свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников и аннулирование ранее выданного свидетельства федеральное законодательство связывает с фактами выступления лиц за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями, создающими угрозу безопасности Российской Федерации, с осуждением за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, наличием непогашенной судимости или неснятой судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом; неоднократным в течение года привлечением к административной ответственности, с выездом из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания, с представлением поддельных или подложных документов либо сообщением о себе заведомо ложных сведений при наличии принятого в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации, об административном выдворении иностранного гражданина из Российской Федерации, о неразрешении въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию (пункты 25 и 26 Государственной программы).

Согласно данным, указанным в пунктах 1.1.4 и 1.1.5 Программы Республики, в субъекте преобладают вакантные должности для рабочих, в то время как среди безработных в данном субъекте Российской Федерации более 56,1% составляют граждане с высшим и средним профессиональным образованием; также наблюдается проблема кадрового обеспечения агропромышленного комплекса, который является одним из важнейших секторов экономики Чувашской Республики.

В силу положений пункта 1.1.6 Программы Республики одним из приоритетных направлений политики Кабинета Министров Чувашской Республики является поддержка малого бизнеса, выражающаяся в формировании условий для развития малого и среднего предпринимательства, в развитии механизмов финансово-имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

В действительности же предприниматели из числа соотечественников испытывают серьезные затруднения.

Таким образом, несоответствие региональных Программ содействия переселению и укоренению соотечественников – фактор, работающий против достижения целей Закона о гражданстве в части увеличения корпуса российских граждан за счет соотечественников. Очевидно в связи с этим, что рассматривать возвращение соотечественников на родину исключительно в контексте привлечения их к трудовой деятельности нельзя признать правильным.

Еще одно обстоятельство, являющееся препятствием к достижению отмеченной цели, связано с несовершенством Закона о гражданстве. Исследователи обратили внимание на ситуацию, имеющую место в Республике Казахстан, законодательство которой запрещает бипатризм (п. 5 ст. 21 Закона

РК от 20.12.1991 г. 1017-ХІІ «О гражданстве Республики Казахстан»); соответственно процедура отказа от гражданства сложная и многоступенчатая, принятое решение о выходе из гражданства Республики Казахстан, согласно ст. 36, оформляется в виде указа Президента страны¹.

В связи с отмеченным предлагается дополнить российское законодательство о гражданстве положением, определяющим (при наличии волеизъявления лица, изменяющего гражданство) возможность процедуры «автоматического» выхода из гражданства другого государства. Понятно, что такой механизм может быть основан на межгосударственных соглашениях по упрощению практики выхода из гражданства.

Думается, что отмеченное предложение в свете внесенных Федеральным законом от 24.04.2020 г. № 134-ФЗ новаций в действующее законодательство о гражданстве (признание п. «г» ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ утратившим силу) все же не теряет своего значения. Практика применения данного закона и состояние миграционной ситуации в Российской Федерации определять, насколько был прав федеральный законодатель, внося столь радикальное изменение в законодательство.

§ 2.4. Введение в Закон о гражданстве категории «носители русского языка»

Согласно Закону о гражданстве иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на законном основании на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке при условии, если указанные граждане и лица соответствуют требованиям пп. «б», «в» и «г» ч. 1 ст. 13 данного Закона. В соответствии с законодательными новеллами отказ гражданина Украины от имеющегося у него гражданства Украины осуществляется путем направления данным гражданином заявления об отказе от имеющегося у него гражданства Украины в полномочный орган данного государства. Документом,

¹ Червонюк В. И., Гасанов К. К., Хазов Е. Н. Конституционное право зарубежных стран зарубежных стран: учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015 .

подтверждающим отказ гражданина Украины от имеющегося у него гражданства Украины, является нотариально заверенная копия заявления данного гражданина об отказе от имеющегося у него гражданства Украины (п. «в» ч. 2.1 ст. 14 в ред. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ)¹.

Согласно Закону юридическими фактами (фактическими обстоятельствами), при наличии которых становится возможным приобретение российского гражданства, носителями русского языка являются:

(1) наличие постоянного места проживания самих граждан, либо их родственников по прямой восходящей линии, постоянно проживающих (или ранее постоянно проживающих) на законном основании на территории Российской Федерации, либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации;

(2) владение русским языком и повседневное использование его в семейно-бытовой и культурной сферах.

Согласно Закону о гражданстве иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на законном основании на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке при условии, если указанные граждане и лица соответствуют требованиям пп. «б», «в» и «г» ч. 1 ст. 13 данного Закона. В соответствии с законодательными новеллами отказ гражданина Украины от имеющегося у него гражданства Украины осуществляется путем направления данным гражданином заявления об отказе от имеющегося у него гражданства Украины в полномочный орган данного государства. Документом, подтверждающим отказ гражданина Украины от имеющегося у него гражданства Украины, является нотариально заверенная копия заявления

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 31 (Часть I), ст. 4792.

данного гражданина об отказе от имеющегося у него гражданства Украины (п. «в» ч. 2.1 ст. 14 в ред. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ)¹.

При этом обязательным условием соискателя на получение российского гражданства в упрощенном порядке по данному основанию является признание иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка. Порядок признания законодательно установлен ст. 33.1 Закона о гражданстве (введена Федеральным законом от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ).

Согласно Закону иностранный гражданин или лицо без гражданства по результатам собеседования, проведенного с ними комиссией по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, могут быть признаны носителями русского языка, т. е. лицами, владеющими русским языком и повседневно использующими его в семейно-бытовой и культурной сферах.

Необходимым условием признания лица носителем русского языка, кроме знания языка, является наличие у него родственников по прямой восходящей линии, которые «постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации» (ч. 1 ст. 33.1). Таким образом, кровнородственная связь с российскими гражданами признается Законом тем юридическим фактом, при наличии которого данное лицо может быть квалифицировано носителем русского языка. Административным регламентом ГУВМ МВД России конкретно определены документы, подтверждающие наличие такой связи.

Согласно Закону о гражданстве иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на законном основании на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 31 (Часть I), ст. 4792.

упрощенном порядке при условии, если указанные граждане и лица соответствуют требованиям пп. «б», «в» и «г» ч. 1 ст. 13 данного Закона. В соответствии с законодательными новеллами отказ гражданина Украины от имеющегося у него гражданства Украины осуществляется путем направления данным гражданином заявления об отказе от имеющегося у него гражданства Украины в полномочный орган данного государства. Документом, подтверждающим отказ гражданина Украины от имеющегося у него гражданства Украины, является нотариально заверенная копия заявления данного гражданина об отказе от имеющегося у него гражданства Украины (п. «в» ч. 2.1 ст. 14 в ред. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ)¹.

При этом обязательным условием соискателя на получение российского гражданства в упрощенном порядке по данному основанию является признание иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка. Порядок признания законодательно установлен ст. 33.1 Закона о гражданстве (введена Федеральным законом от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ).

Согласно Закону иностранный гражданин или лицо без гражданства по результатам собеседования, проведенного с ними комиссией по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, могут быть признаны носителями русского языка, т. е. лицами, владеющими русским языком и повседневно использующими его в семейно-бытовой и культурной сферах.

Необходимым условием признания лица носителем русского языка, кроме знания языка, является наличие у него родственников по прямой восходящей линии, которые «постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации» (ч. 1 ст. 33.1). Таким образом, кровнородственная связь с российскими гражданами признается Законом тем юридическим

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 31 (Часть I), ст. 4792.

фактом, при наличии которого данное лицо может быть квалифицировано носителем русского языка. Административным регламентом ГУВМ МВД России конкретно определены документы, подтверждающие наличие такой связи.

Закон о гражданстве устанавливает, что комиссии формируются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальными органами. Порядок формирования и работы комиссий, требования к специалистам, входящим в состав комиссии, правила проведения комиссией указанного Законом (ч. 1 ст. 33.1) собеседования с иностранным гражданином, требования к форме заявления о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка и форме решения комиссии о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка определяются указанным федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел (т. е. Министерством внутренних дел) по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования (т. е. Министерством по образованию и науке) (ч. 2 ст. 33.1 в ред. Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 528-ФЗ).

Изменения, внесенные в Закон о гражданстве Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 134-ФЗ потребовали принципиальных изменений в вопросе статуса указанной комиссии, порядка ее организации и деятельности. Примечательно, что Приказ МВД России от 16.04.2020 г. № 227 «Об организации работы комиссий по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка» (зарегистр. в Минюсте России 28 мая 2020 г. № 58489) вместе с восемью приложениями к нему принят одновременно с Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 134-ФЗ. Это иллюстрация так называемого «пакетного» способа принятия закона, редко используемого даже в современных законодательных технологиях. При этом большинство из восьми приложений представляет собой относительно (структурно и предметно) обособленный нормативный акт. Симптоматично и в духе новаций, что среди приложений принят «Порядок подачи гражданами Республики Белоруссия и гражданами Украины, свободно владеющими русским языком, заявлений о признании их носителями русского языка»

13 июля 2020 г. во исполнение п.п. «б» п. 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации по вопросам совершенствования порядка приобретения гражданства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства от 6 июня 2019 г. № Пр-1014 (поручение Правительства Российской Федерации от 2 июля 2019 г. № СА-П4-5533), а также в соответствии с п. 1 разд. I плана мероприятий по реализации в 2019 – 2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 265-р. принят Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в статью 33.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»¹.

Необходимость принятия данного закона обусловлена следующими обстоятельствами. Согласно ч. 1 ст. 33.1 Закона о гражданстве иностранные граждане или лица без гражданства могут быть признаны носителями русского языка по результатам собеседования, проведенного с ними комиссией по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка. При этом, как следует

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 12, ст. 1650.

из официальных данных, за период действия указанной нормы (с мая 2014 г.) носителями русского языка признано около 80 тыс. соискателей российского гражданства, притом что граждане Республики Беларусь составили более 800 чел., а Украины – порядка 47 тыс. граждан.

Внесенными изменениями в действующий Закон о гражданстве предусмотрена возможность признания комиссией носителями русского языка без прохождения упомянутого собеседования граждан Республики Беларусь и граждан Украины при условии, что они свободно владеют русским языком, при подаче лично заявления о признании их носителями русского языка и при наличии оснований, предусмотренных ч. 1. ст. 33.1 Закона о гражданстве.

Учитывая то обстоятельство, что на практике отсутствует единый подход к проведению собеседования с соискателем гражданства Российской Федерации в комиссиях законодательные новеллы наделяют Министерство внутренних дел Российской Федерации полномочием по определению по согласованию с Министерством просвещения Российской Федерации единых критериев признания иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, порядка разработки, использования и хранения контрольных измерительных материалов, используемых при проведении комиссией собеседования с иностранным гражданином или лицом без гражданства.

§ 3. Иные способы приобретения российского гражданства

Иные основания приобретения гражданства могут следовать из самого Закона о гражданстве Российской Федерации», но могут содержаться также в международных договорах Российской Федерации.

§ 3.1. Приобретение гражданства в порядке восстановления

Предусмотренная действующим Законом о гражданстве процедура восстановления в гражданстве, с учетом практики реализации ранее действовавшего законодательства в данной области и международного опыта, приравнена к приобретению гражданства. Согласно Закону основным условием приобретения гражданства по данному основанию является проживание заявителей на территории Российской Федерации. Закон не повторяет содержания исчерпавшей себя, а в некоторых вопросах и неверной нормы предыдущего Закона о том, что

Положение Закона РСФСР 1991 г. о гражданстве о том, что лишенные гражданства или утратившие его без их свободного волеизъявления граждане РСФСР считаются восстановленными в российском гражданстве, в Федеральном законе от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ не получило отражения. В специальной литературе это положение (тиражируемое из одного

некомпетентного источника в другой) по версии авторов таких изданий считается «исчерпавшей себя, а в некоторых вопросах и неверной нормы». Представляется, что авторы подобной сентенции заблуждаются сами и вводят в заблуждение других. С точки зрения культуры законодателя в данном случае речь идет не о норме (нормативном предписании), а о принципе права, механизм действия которого, в отличие от норм права, совершенно иной. Хотя, конечно, формально-юридически акт восстановления в гражданстве требует и волеизъявления лица, ранее незаконно лишённого гражданства, и правоудостоверяющего (индивидуально-правового, или правопримениельного) акта полномочного органа государства. В то же время принципиально неверно приравнивать восстановление в праве на гражданство, утраченного носителем данного титула помимо его воли, и приобретение гражданства в общем порядке; это различающиеся концепты, и конституционный смысл каждого из них сохраняет существенные различия. То обстоятельство, что действующая Конституция Российской Федерации содержит абсолютный запрет относительно невозможности лишения российского гражданства (ч. 3 ст. 6) хотя и является сильным аргументом, однако не отменяет действие данного принципа, имплицитно присущего и действующему законодательству о гражданстве.

По общему правилу, допускается восстановление в гражданстве лица, которое его имело, но по каким-либо причинам в дальнейшем утратило. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ закрепляет механизм (основания и процедуры) такого восстановления. В международном праве восстановление в гражданстве именуется *реинтеграцией*. Суть данной формы приобретения гражданства заключается в том, что государство может восстановить в гражданстве лиц, которые были лишены его, а также тех, кто фактически утратил политико-правовую связь со своим государством (например, вследствие депортации, пребывания в плену и др.). На практике встречается коллективная форма (способ) восстановления гражданства, именуемая *репатриацией* (от позднелат. *repatriatio* – возвращение на родину); репатриация

представляет собой, как правило, организованное возвращение на родину военнопленных и гражданских лиц, оказавшихся за ее пределами в результате военных действий и других вынужденных обстоятельств, а также эмигрантов с восстановлением их в праве гражданства.

Отечественной практике известны случаи, когда в гражданстве восстанавливались группы населения, ранее потерявшие его в связи с событиями, носящими как чисто внутренний, так и международный характер. К примеру, в 1945–1946 годы предоставлялась возможность лицам, проживавшим во Франции, Бельгии, Китае, Японии и ряде других стран, путем подачи заявления и документов, удостоверяющих их личность и принадлежность в прошлом к подданству Российской империи, восстановить гражданство СССР.

Восстановление в гражданстве может приобретать различные юридические формы. Так, государство может восстановить гражданство односторонним актом, для чего восстанавливаемому в гражданстве лицу остается согласиться с восстановлением либо отказаться от этого. Возможны ситуации, когда для репатриации потребуется ходатайство. В подобных случаях репатриацию можно рассматривать как натурализацию (укоренение) в гражданстве, притом что она применяется на льготных условиях (в упрощенной форме).

Действующий закон о гражданстве предусматривает возможность восстановления в гражданстве Российской Федерации (ст. 15). Согласно Закону иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве в соответствии с правилами, установленными для приема в гражданство Российской Федерации, в общем порядке, притом что срок проживания на территории Российской Федерации для данной категории соискателей гражданства сокращается до 3 лет.

Восстановление распространяется на бывших граждан Российской Федерации, лишенных гражданства или утративших его без их свободного волеизъявления. При рассмотрении данной категории дел полномочные органы обязаны учитывать особенности правового регулирования восстановления в

ранее действовавшем законодательстве и в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ.

На это обстоятельство обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 5 марта 2009 г. № 528-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Светлосанова Игоря Борисовича и Светлосановой Изабеллы Аркадьевны на нарушение их конституционных прав положением части первой ст. 44 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и п. 3 Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации».

Как известно, ч. 2 ст. 20 вступившего в силу 6 февраля 1992 г. Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» устанавливалось, что бывшие граждане РСФСР, лишённые гражданства без их свободного волеизъявления на основании утратившего силу Указа Президиума Верховного Совета СССР от 17 февраля 1967 г. № 818 либо на основании иных указов Президиума Верховного Совета СССР, считаются восстановленными в гражданстве РСФСР, если они не заявят о своём отказе от гражданства РСФСР. Законом Российской Федерации от 17 июня 1993 г. № 5206-1 данная норма была изложена в новой редакции: «бывшие граждане Российской Федерации, лишённые гражданства или утратившие его без их свободного волеизъявления, считаются восстановленными в гражданстве Российской Федерации».

По мнению Суда, закрепляя в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» новый порядок приобретения гражданства Российской Федерации, федеральный законодатель предусмотрел, что в отношении лиц, чьи заявления по вопросам гражданства, в том числе в соответствии с ч. 2 ст. 20 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации», были приняты к рассмотрению до 1 июля 2002 г. (даты вступления в силу названного Федерального закона), применяется прежний порядок восстановления гражданства, который действовал к тому времени более десяти лет – с 6 февраля 1991 г. Отказывая заявительнице в рассмотрении её обращения по существу, Конституционный Суд исходил из того, что такой подход согласуется с принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающим (как это следует из правовой позиции указал Конституционный Суд Российской Федерации, выраженном в Постановлении от 24 мая 2001 г. № 8-П), сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, – притом что законодателем был к тому же предусмотрен больший, чем закреплённый общим правилом, срок с момента официального опубликования закона до его вступления в силу¹.

По смыслу Закона восстановление в гражданстве может использоваться лицами, у которых гражданство Российской Федерации прекратилось в связи с усыновлением, установлением опеки и попечительства, а также в связи с изменением гражданства родителей.

По основаниям, исчерпывающе определённым Законом о гражданстве (т.н. закрытый перечень), восстановление в российском гражданстве исключено, соответственно при наличии таких обстоятельств заявление о восстановлении

¹ См.: Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. – 2009. – № 3.

подлежит отклонению. Отмеченные основания являются общими для отклонения заявлений о приеме в гражданство (ст. 16).

§ 3.2. Оптация

В доктрине и на практике оптация (опцион) представляет собой признание за лицом гражданства одного из государств по выбору (опции) самого человека. Право закрепить гражданство по оптации объявляется государством и обычно связано с передачей территории одного государства в юрисдикцию другого государства, массовой миграцией населения и прочими обстоятельствами, вследствие которых большое количество людей попадает в юридически неопределенное состояние.

Если отмеченное имеет место, то в таких случаях государства могут по взаимной договоренности установить срок, в течение которого лица со спорным статусом вправе выбрать себе гражданство одной из стран. Опцион может быть объявлен для апатридов в том случае, когда государство проводит кампанию их массовой натурализации. Соответственно таким лицам – апатридам – предлагается выбор: а) стать гражданами данного государства или б) сохранить свой прежний статус лица без гражданства.

Действующий Закон о гражданстве в ст. 21 «Выбор гражданства при изменении Государственной границы Российской Федерации» закрепляет возможность оптации. При этом в национальной правовой системе оптация регулируется как внутренним российским законодательством, так и международными договорами и соглашениями. Иными словами, сама возможность выбора гражданства одного из двух государств вытекает лишь из международно-правовой договоренности государств. Оптация может выступать одновременно основанием как для приобретения, так и для утраты гражданства, поскольку лицу предоставляется право беспрепятственного выхода из одного гражданства и приобретения другого.

§ 4. Признание как способ приобретения гражданства: новации законодательства и потребности практики

Правильно будет сказать, что во всех ранее действовавших законах о

гражданстве, включая законы Союза ССР, содержалась общая норма, определяющая принадлежность к гражданству, притом, что установление гражданства связывалось с признанием гражданства или с приобретением гражданства в порядке, установленном вышеупомянутыми законами. По отношению к той категории граждан, которые уже обладали титулом гражданства до принятия нового закона, применялась такая распространенная в мировой практике форма определения принадлежности к государству, как *признание гражданства*. По сложившемуся обыкновению применялся «нулевой вариант»: согласно вновь принятому закону гражданами государства признавались все лица, состоявшие в его гражданстве на момент вступления в силу данного закона. Практически дословно такая формула воспроизводилась в союзных Законах о гражданстве 1978 и 1990 годов.

Статья 2 Закона о гражданстве России 1991 г. устанавливала, что гражданами Российской Федерации являются лица, приобретшие гражданство в соответствии с настоящим Законом, а норма о признании включена в статью об основаниях приобретения гражданства. Таким образом, признание гражданства было включено в перечень оснований приобретения гражданства, но с существенными особенностями, вызванными тем, что российский Закон о гражданстве 1991 г. не мог использовать аналогичную форму признания гражданами всех лиц, состоявших в ее гражданстве на день вступления в силу Закона. Причина в том, что юридического оформления гражданства Российской Федерации, равно как и других бывших союзных республик, не имело, документально не фиксировалось, образно говоря, «растворялось» в союзном гражданстве. На тот период времени действовал единый паспорт гражданина СССР образца 1974 г.; соответственно факт принадлежности к гражданству Российской Федерации юридически нельзя было ни подтвердить, ни опровергнуть. В силу этих обстоятельств в Законе о гражданстве 1991 г. признание гражданства зафиксировано как основание приобретения гражданства: гражданами Российской Федерации признавались все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории России на день

вступления в силу Закона о гражданстве (на 6 февраля 1992 г.), если они в течение одного года после этой даты не заявили о своем нежелании состоять в российском гражданстве (ч. 1 ст. 13 Закона). Отсюда обладание гражданством СССР и постоянное проживание на территории России выступало правовым основанием приобретения российского гражданства в порядке признания. Поскольку фактически никому из проживающих в России граждан СССР не пришлось принимать какие-либо меры для подтверждения российского гражданства, то такой способ приобретения гражданства получил название «нулевого варианта. Предусмотренная Законом 1991 г. оговорка о возможности в течение года сделать заявление о нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации предопределялась принципом добровольности приобретения гражданства (среди лиц, подпадающих под действие данной нормы, могли быть те, кто считал себя гражданами других бывших союзных республик).

Несмотря на безусловную значимость положения ст. 13 Закона 1991 г., устоявшейся правоприменительной практикой оно иногда интерпретировалось своеобразно.

Подобная ситуация стала предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в постановлении от 16 мая 1996 г. «По делу о проверке конституционности пункта «г» ст. 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А. Б. Смирнова». В мотивировочной части Постановления Суд сформулировал правовую позицию, согласно которой «лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если они родились на территории Российской Федерации». По мнению Суда, «из этого положения вытекает, что такие лица состояли в российском гражданстве уже с момента рождения и в силу ст. 6 (часть 3) Конституции Российской Федерации не могут считаться лишившимися этого гражданства, если только не утратили его по собственному свободному волеизъявлению»¹.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что употребленное в ч. 2 ст. 13 Закона о гражданстве 1991 г. применительно к указанным в ней лицам выражение «считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации» означает, что такие лица считаются состоявшими в российском гражданстве по рождению не только в прошлом, до утраты ими гражданства бывшего СССР, но и после этого они продолжали и продолжают сохранять российское гражданство вплоть до момента, пока оно не будет прекращено на основании их собственного волеизъявления. Они не утрачивают его в силу одного только факта проживания за пределами Российской Федерации на момент

¹ Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. – 1996. – № 3.

вступления в силу названного Закона, так как в его ст. 4 установлено, что проживание гражданина Российской Федерации за ее пределами не прекращает российского гражданства. Все состоявшие в гражданстве Российской Федерации по рождению, независимо от времени их возвращения в Российскую Федерацию, должны пользоваться равными правами, включая равное право на гражданство.

В соответствии с указанным постановлением Конституционного Суда гражданами Российской Федерации считаются лица, ранее состоявшие в гражданстве СССР, если они не изъявили свободно своего желания о прекращении гражданства Российской Федерации и не приобрели гражданство иностранного государства.

В Определении от 21 апреля 2005 г. № 118-О Конституционный Суд Российской Федерации установил, что признание российского гражданства по рождению в отношении родителей является в силу принципа «права крови» (*jus sanguinis*) основанием признания того же гражданства по рождению и в отношении их ребенка – независимо от места его рождения на территории бывшего СССР, если только он сам не утратил это гражданство по своему свободному волеизъявлению. А в Определениях от 28 июня 2012 г. № 1254-О и от 29 мая 2014 г. № 1267-О, от 8 декабря 2015 г. № 2740-О Конституционный Суд Российской Федерации формулирует следующую правовую позицию, имеющую нормативное значение в сфере действия законодательства о гражданстве: «дети лиц, признанных российскими гражданами по рождению, в том числе совершеннолетние, также имели (имеют) по общему правилу право на российское гражданство по рождению, если этого не исключают предусмотренные законом обстоятельства».

С доктринальной точки зрения Конституционный Суд в отмеченных определениях выявил эффект «переживания» отдельных положений ранее действовавшего Закона «О гражданстве Российской Федерации» (действие отдельных норм закона после утраты им юридической силы).

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 марта 2015 г. № 318-О констатируется, что такой эффект сохранялся и в административной практике оформления гражданства Российской Федерации по рождению (п. 4 Административного регламента, утвержденного приказом ФМС России от 19 марта 2008 г. 64; в настоящее время не действует)¹.

¹ Установления Инструкции «Об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов при рассмотрении заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятии по ним решений», утвержденной Приказом МВД России от 16 сентября 2019 г. № 623,

**§ 5. Глава VIII.1 действующего Закона о гражданстве:
конституционно-правовая оценка**

В действующем Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» содержится ст. 5, согласно которой гражданами Российской Федерации являются:

а) лица, состоящие в гражданстве Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Федерального закона;

б) лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом. Несмотря на технико-юридический прием, используемый законодателем, признание следует также считать одним из тех правовых оснований приобретения российского гражданства, которые среди прочих закреплены в ст. Закона о гражданстве. Открытый перечень таких оснований служит весомым доводом в пользу такой аргументации. Надо отметить, что новейшее законодательство о гражданстве целого ряда зарубежных стран все же закрепляет конструкцию данного основания приобретения гражданства, включая в законодательные тексты более или менее развернутый набор специальных предписаний (§ 1-12 Закона о гражданстве Швеции, § 1-8 Закона о гражданстве ФРГ и др.).

Учитывая современные реалии, устойчиво сохраняемую динамику миграционных процессов, несовершенство законодательства в сфере гражданства, прежде всего относящегося к наличию в нем правовых инструментов, использование которых обеспечивало бы систематический приток в Российскую Федерацию лиц, владеющих русским языком и близкими России по ментальности и культуре, законодателю следует проявить большее внимание к механизму признания гражданства в разрабатываемом новом Законе о гражданстве.

Действительный конституционный смысл признания как уникального и универсального способа предоставления гражданства значительно шире того,

указания относительно обязывающей силы вышеупомянутого положения правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации не содержат.

который иногда вкладывает в него национальный законодатель, закрепляя конкретные предписания в законе. Игнорирование данного обстоятельства, сужение нормативного объема и ценности отмеченного способа гражданства, на практике чревато серьезными негативными последствиями как по отношению к физическим лицам – индивидам, их общностям, так и для самого государства, не способствуя выработке им правильной стратегии в сфере управления миграционными процессами, в обеспечении устойчивого развития экономики, демографии.

Несовершенство в данной части действующего Закона о гражданстве в значительной мере способствовали сложившейся практике изъятия паспортов у той части российских граждан, которые по самому факту рождения являлись гражданами Российской Федерации.

Как следует из правовой позиции Европейского Суда по правам человека, изложенной в постановлении от 12 июня 2018 г. по делу «Алпеева и Джалагония против Российской Федерации», изъятие выданного ранее в установленном порядке внутреннего паспорта в связи с отсутствием регистрационных записей о том, что лицу когда-либо предоставлялось гражданство Российской Федерации, свидетельствует о небрежном отношении властей к процедуре предоставления гражданства, выражающемся в отсутствии четких процедур и единых баз данных. Данные обстоятельства приводят к вмешательству в частную жизнь и нарушению ст. 8 Конвенции о защите прав и основных свобод¹.

В пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменений в ст. 41.8 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и ст. 3 Федерального закона «О внесении изменений «О гражданстве Российской Федерации» от 12 ноября 2012 г. № 182-ФЗ отмечается, что существующая практика МВД России по изъятию или объявлению недействительными паспортов граждан Российской Федерации во внесудебном порядке является грубым нарушением правовых норм и конституционных прав граждан. Чаще всего жертвами подобной практики становятся граждане бывшего СССР, до середины девяностых годов прошлого века вернувшиеся на свою историческую родину, в Россию, из бывших советских республик. Подавляющее большинство лиц этой категории на протяжении последних 20 лет обоснованно считали себя и признавались нашим государством гражданами Российской Федерации,

¹ Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. – 2019. – № 6.

выполняли все вытекающие из этого обязанности – платили налоги, проходили службу по призыву в Вооруженных Силах, своевременно осуществляли обмен российских паспортов и т.д. Изъятие паспортов по прошествии многих лет, наши соотечественники воспринимают как личную катастрофу, предотвратить последствия которой они не могут. Утрачивая паспорт гражданина Российской Федерации, они рискуют потерять работу, ограничиваются в медицинском обслуживании и социальном обеспечении. Кроме того, они не могут приобрести проездные документы, для покупки которых необходимо предъявление паспорта, зарегистрировать брак. Тем самым ставится под сомнение реализация права на свободу передвижения и на невмешательство в личную и семейную жизнь. Ограничиваются права собственника. Фактический запрет на совершение юридически значимых действий лишает лицо, у которого изъят паспорт гражданина Российской Федерации, и возможности использовать средства судебной защиты своих прав и свобод. Информация об изъятии «как необоснованно выданных» паспортов гражданина Российской Федерации у переселенцев из постсоветских стран позволяет рассматривать ее как проблему системного характера, которая не исчерпывается со временем. Так, за девять месяцев 2016 г. число выявленных паспортов, выданных в нарушение установленного порядка, составило 3,1 тыс. штук, что на 0,6 % превышает показатели аналогичного периода прошлого года.

Лицам, у которых были изъяты выданные «по ошибке» паспорта, ГУВМ МВД России рекомендует оформлять вид на жительство или приобретать гражданство Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законодательством. Известно, что эта процедура занимает значительное время и в свою очередь чревата крайне негативными последствиями для здоровья, психологического состояния и благополучия людей.

Такова официальная (государственная) оценка ложной практики в сфере гражданства, сложившаяся в преддверии введения в действие Федерального закона от 12 ноября 2012 г. № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», которым действующий Закон о гражданстве был дополнен главой VIII.1 «Урегулирование правового статуса категорий лиц, находящихся на территории Российской Федерации», включившей ст. ст. 41.1 – 41.8. Не будет преувеличением сказать, что означенный Федеральный закон подготовлен с целью превенции практике «изъятия паспортов» в случаях выявления полномочными органами (в то время уполномоченными подразделениями Федеральной миграционной службы Российской Федерации или ее территориальных органов) фактов выдачи отдельным лицам паспортов гражданина Российской Федерации и (или) иных основных документов, удостоверяющих наличие российского гражданства, с нарушением соответствующих процедур, которые были предусмотрены Законом Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. 1948-1 или содержались в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ.

Глава VIII.1 носит временный характер, ее положения применялись с 13 ноября 2012 г. до 1 января 2017 г., затем действие главы было продлено до 1 января 2020 г. Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 236-ФЗ действие главы VIII.1 продлено до 1 января 2025 года¹.

Суть нововведения:

Главный смысл положений главы VIII.1 заключен в следующем: комплекс норм, содержащихся в главе, устанавливает ранее не предусмотренные законодательством основания приобретения российского гражданства Российской Федерации в форме *признания* для определенной категории лиц. Это: бывшие граждане СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из входивших в состав СССР государств, и которым в период до 1 июля 2002 года уполномоченным государственным органом, ведавшим делами о гражданстве Российской Федерации, был выдан российский паспорт или иной документ, удостоверяющий наличие российского гражданства, притом, что такие лица не использовали необходимые процедуры приобретения гражданства Российской Федерации, которые были предусмотрены как Законом Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1, так и действующим Законом о гражданстве. В круг лиц, которым может быть предоставлено российское гражданство по указанному основанию, согласно Закону (пп. «в» и «г» ч. 1 ст. 41.1), входят также дееспособные дети указанных лиц как несовершеннолетние, так достигшие совершеннолетия при условии, что они не имеют гражданства иностранного государства, а также совершеннолетние недееспособные лица, находящиеся под опекой указанных лиц.

Таким образом, положения главы определенно указывают на те фактические обстоятельства (сложный юридический факт), при наличии которых претендент на соискательство российского гражданства может его получить в форме признания: а) проживание на территории Российской

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – 30, ст. 4138.

Федерации; б) наличие ранее гражданства СССР; в) получение паспорта гражданина Российской Федерации до 1 июля 2002 г.; г) неприобретение гражданства Российской Федерации в установленном порядке; д) отсутствие гражданства иностранного государства или действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве (ст. ст. 41.1 – 41.3).

При этом нормативный состав условий признания гражданства следует одновременно оценивать в контексте положений пп. «а», «б», «в», «г», «д» и «е» ч. 2. ст. 41.2 Закона, определяющих перечень обстоятельств, наличие которых исключает признание лица гражданином Российской Федерации.

За время действия с 2012 г. нормативный комплекс главы VIII.1 претерпел определенные изменения, вызванные внесенными в главу VIII.1 Федеральными законами от 19 декабря 2016 г. № 462-ФЗ¹ и от 26 июля 2019 г. № 236-ФЗ² поправками³.

Глава 3. Проблема усовершенствования законодательства в сфере гражданства

§ 1. Прием в гражданство в особом порядке. Особенности правового регулирования предоставления гражданства Президентом Российской Федерации

Можно допустить, что особый порядок предоставления российского гражданства в порядке приема на практике имел место и ранее, т.е. до его терминологического обозначения в официальном документе – Перечне поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (утв. Указом Президента Российской Федерации 6 марта 2020 г. № Пр-469).

Это те случаи, когда гражданство Российской Федерации предоставляется

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 52 (Часть V), ст. 7511

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 30, ст. 4138.

³ Конституционная практика в сфере применения положений главы VIII.1 представлена в издаваемых ежегодно ГУВМ МВД России Информационно-справочных материалах о миграционной ситуации в Российской Федерации и реализации органами внутренних дел Российской Федерации полномочий в сфере миграции.

иностранцу на основании дискреции (по исключительному усмотрению) Президента Российской Федерации. Согласно п. «а» ст. 89 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации «решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища». Очевидно, что сугубо лингвистическое истолкование данного положения не указывает на полномочие главы государства предоставлять гражданство. К тому же, согласно ч. 1 ст. 6 действующей Конституции, «гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом».

В конституционной практике, если Президент Российской Федерации отмечает наличие определённых заслуг, не подпадающих при этом ни под одну из указанных в Законе о гражданстве категорий, или усматривает потенциальный вклад иностранного гражданина в пользу Российской Федерации, он может такому лицу единоличным решением предоставить российское гражданство.

При этом, безусловно, что имплицитно основой такого решения является признание за таким лицом особых заслуг. В Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325, «особые заслуги – 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» (абз. 2 п. 12)¹. Кроме того, круг лиц, имеющих выдающиеся и особые заслуги перед Российской Федерацией, определен в уже упомянутом Федеральном законе от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном

¹ Указание на формулировку «за особые заслуги» содержится в ряде указов главы государства, принятых в 2002 – 2003 гг.: Указ Президента РФ от 24 декабря 2002 г. № 1439; Указ Президента РФ от 11 марта 2003 г. № 293; Указ Президента РФ от 19 мая 2003 г. № 540; Указ Президента РФ от 4 июня 2003 г. № 601; Указ Президента РФ от 30 июля 2003 г. № 851 // СПС «КонсультантПлюс». Принятые указы Президента РФ по данному предмету в последние годы мотивацию на отмеченную формулировку не содержат.

ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией».

Очевидно, что право Президента предоставлять определенной категории иностранцев российское гражданство дискреционно (проистекающее из так называемого «личного статуса» главы государства) может быть «встроено» в конструкцию приема в гражданство в особом порядке. В этом случае указанные в Перечне поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы «особо ценные для Российской Федерации иностранные граждане могут быть приняты в российское гражданство в особом порядке» на основании принимаемого Президентом Российской Федерации решения. Использование дискреции в таком случае полностью не устраняется, однако разрешается по праву.

Кроме того, «особый порядок будет охватывать отдельные категории лиц, решение по которым требует оценки неочевидных фактов и в связи с этим – комиссионного рассмотрения, особых процедур и высокого уровня принятия решения». Очевидно, что такое решение также будет оформляться индивидуально-правовым решением (ненормативным указом) Президента Российской Федерации.

§ 2. Проблема правового урегулирования «экономического» гражданства в контексте обновления миграционного законодательства и принятия нового Закона о гражданстве

В юридической лексике понятие «экономического» гражданства встречается редко, как правило, легального значения не приобрело. На практике «экономическое» гражданство характеризуется как особенный способ (правовое основание) предоставления гражданства лицу (так называемым экономическим иммигрантам – термин, имеющий легальное значение в иммиграционном законодательстве ряда зарубежных стран), а также членам его семьи взамен на инвестиции в экономику страны в размере и порядке,

установленном национальным законодательством; это предоставляемое иностранцу гражданство исключительно по «экономическим» критериям (инвестиции, предпринимательство и т.п.). По общему правилу, в большинстве стран инвестиции в государственные ценные бумаги и определенные законом отрасли экономики являются основанием для получения экономического гражданства. В ряде стран иностранному инвестору вначале предоставляется вид на жительство, а по истечении определенного времени проживания в стране на льготных условиях предоставляется гражданство.

В Российской Федерации в Закон о гражданстве новеллы, касающиеся предоставления гражданства по означенному основанию, появились в связи с принятием в 2014 г. Федерального закона (действующая редакция от 1 мая 2016 г. № 124-ФЗ)¹.

Согласно п. «ж» ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, являющиеся индивидуальными предпринимателями и осуществляющие предпринимательскую деятельность в Российской Федерации, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания, установленного п. «а» ч. 1 ст. 13 указанного Федерального закона.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 994² установлено, что к таким видам экономической деятельности, определенным Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1), относятся все виды экономической деятельности, за исключением предусмотренных следующими разделами

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 18, ст. 2500.

² Об установлении видов экономической деятельности, при осуществлении деятельности которых иностранному гражданину и лицу без гражданства, являющимся индивидуальными предпринимателями, а также иностранному гражданину и лицу без гражданства – инвесторам – предоставляется право на обращение с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке : Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 994 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 40 (Часть III), ст. 5443.

(кодами) Общероссийского классификатора видов экономической деятельности:

раздел G – оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования;

раздел H – гостиницы и рестораны;

код 70 раздела K – операции с недвижимым имуществом;

код 74.1 раздела K – деятельность в области права, бухгалтерского учета и аудита; консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления предприятием;

код 74.4 раздела K – рекламная деятельность;

код 74.5 раздела K – наем рабочей силы и подбор персонала, а также и некоторые иные виды экономической деятельности, перечисленные в данном Постановлении¹.

Как показывает анализ проблемы, нормы, содержащиеся в пунктах «ж» и «з» ч. 2 ст. 13 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», оказываются практически не работающими, в соответствии с данными ГУВМ.

Изучение проблемы позволяет указать на ряд причин, среди которых: отсутствие мотивации у потенциальных инвесторов и индивидуальных предпринимателей к использованию такого рода преференций; своеобразие миграционной и экономической ситуации в стране; коррупционная составляющая и др. Перечисленные обстоятельства относятся к сложноустранимым, их действие не является ситуационным, кратковременным, сфера распространения – отнюдь не локальная. Действие коррупционной составляющей в особенности актуально, что характерно, оно не является собственно проявлением российских особенностей. В ряде самых инвестиционно привлекательных стран в последние годы развернуты компании по лишению иностранцев-инвесторов гражданства, приобретенного вследствие разного рода злоупотреблений, подкупа публичных должностных лиц.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 40 (Часть III), ст. 5443.

В этой связи следует использовать уже апробированный и вошедший в конституционную практику многих западных стран миграционной привлекательности способ привлечения потенциальных инвесторов в страну посредством предоставления им определенных преференций, не связанных с предоставлением гражданства. К числу таковых в большинстве отмеченной группы стран является предоставление инвесторам не гражданства, а вида на жительство (или сходного правового состояния – «долгосрочное пребывание» или «постоянное проживание» и пр.), с сохранением юридических возможностей по истечению определенного времени предоставления гражданства. Такой подход является наиболее предпочтительным. Как представляется, в разрабатываемом проекте федерального закона «Об иностранцах в Российской Федерации» следовало бы закрепить нормативные положения о предоставлении на льготных условиях вида на жительство указанной категории иностранных граждан. Вполне возможно, что с учетом положительного опыта использования «голубых карт» (в ЕС), грин-карт (green card – зеленая карта) – США нечто подобное могло бы войти и в российскую практику и применяться в том числе по отношению к указанной категории иностранцев (речь идет о различных правовых режимах предоставления иностранцу льготного права на длительное проживание).

Предлагаемый подход к оценке предоставляемых государством преференций инвесторам, индивидуальным предпринимателям полностью согласуется с положениями п. 2 Перечня поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (утв. Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 г. № Пр-469). Согласно данному документу предлагается отказаться от «упрощённого предоставления гражданства Российской Федерации исключительно по «экономическим» критериям (квалификация, инвестиции и т. п.)». Вполне возможно, что при определенных условиях (особой экономической пользе для российской экономики) по отношению к отдельным

иностранным гражданам – инвесторам может быть использован механизм предоставления гражданства Российской Федерации в *особом порядке*.

Такие лица получают возможность длительного нахождения в Российской Федерации в рамках миграционного статуса «долгосрочное пребывание» или «постоянное проживание».

§ 3. Создание режима наибольшего благоприятствования для ученых-репатриантов в новом Законе о гражданстве и проектируемых законах в сфере миграции

Как это следует из содержания Перечня поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы (утв. Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 г. № Пр-649), ситуация в сфере правового регулирования вопросов гражданства характеризуется тем, что *не устранены ситуации, когда люди, способные органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества, сталкиваются с неоправданными сложностями в получении гражданства Российской Федерации*. Соответственно, *«гражданство не получают те, кто стране нужен»*. Это касается, в том числе, ученых, перспективных исследователей, IT-специалистов, инженерно-технического персонала, относящихся к категории соотечественников за рубежом¹.

Сравнительно давно, на заседании Правительства Российской Федерации 24-25.09.2015 г., было принято решение о разработке правовых механизмов,

¹ Действующее законодательство о гражданстве Российской Федерации выделяет несколько категорий лиц, обладающих определенной квалификацией, профессией, специальностью или соответствующим образованием и имеющих право на льготы при получении российского гражданства. В соответствии с п. «а» ч. 2 ст. 13 Закона о гражданстве наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации, позволяют ему получить гражданство Российской Федерации в общем порядке при условии проживания на территории Российской Федерации не менее одного года. Это отличается от общего требования проживания не менее пяти лет на территории России для иностранных граждан, желающих получить российское гражданство. Но за период с 2014 г. по первую половину 2018 г. по указанному основанию только четыре человека получили гражданство Российской Федерации (см.: Никитина Е.Е. Законодательство о гражданстве и совершенствование миграционной политики Российской Федерации // Журнал рос. права. – 2019. – № 7. – С. 30–42); Информационно-справочные материалы о миграционной ситуации в Российской Федерации и реализации органами внутренних дел Российской Федерации полномочий в сфере миграции за 2018 г.».

которые стимулировали бы добровольное переселение ученых – соотечественников, проживающих за рубежом. В решении данной проблемы основной акцент сделан на формировании государственных программ субъектов Российской Федерации. Между тем исследователи проблемы, представители экспертного сообщества обоснованно обращают внимание на невозможность решения данной проблемы в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации¹. Безусловно, преимущества участника Программы очевидны: в этом случае для прибытия в избранный субъект Федерации не требуется получение квот на временное проживание. Однако, учитывая особый характер научной деятельности, то обстоятельство, что в Программе участвуют не все субъекты Федерации (68 из 85), но главное, принимая во внимание потребности самих субъектов в трудовых ресурсах, отмеченное условие приобретение гражданства для категории ученых – соотечественников вряд ли реализуемо в существующей реальности.

Соответственно для преодоления проблем предоставления гражданства Российской Федерации иностранным гражданам, которые являются учеными и обладают статусом соотечественников, проживающих за рубежом, очевидно, целесообразно предусмотреть в новом законодательстве о статусе соотечественников за рубежом и в новом Законе о гражданстве (в дополнение Государственной программы) специальные льготные условия предоставления гражданства ученым-репатриантам при том, что научная деятельность этой категории соотечественников будет иметь пользу для отечественной науки.

Очевидно, целесообразно также предусмотреть для отдельной категории ученых из числа соотечественников предоставление гражданства в особом порядке, т.е. на основании решения, принимаемого Президентом Российской Федерации.

§ 4. Проблема противодействия злоупотреблению правом в новом Законе о гражданстве. Брак и приобретение гражданства

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

Национальное законодательство современных государств, следуя принципу воссоединения (единства) семьи, оценивает брак в качестве условия предоставления иностранному гражданину права приобрести гражданство государства, в котором проживает его супруг (супруга). Этот льготный способ приобретения гражданства в упрощенном порядке, широко распространенный в конституционной практике практически большинства государств, получает все более широкое распространение и в Российской Федерации.

В первоначальной версии Закон о гражданстве (в ред. Федерального закона от 11.11.2003 г. № 151-ФЗ) в п. «б» ч. 2 ст. 14 предусматривал право иностранных граждан (лиц без гражданства), проживающих на территории Российской Федерации, обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения предусмотренного п. «а» ч. 1 ст. 13 Закона условия о сроке проживания при условии, что такие лица «состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет». Таким образом, предполагалось, что российский гражданин, заключивший брак с иностранцем, мог и не проживать в Российской Федерации весь 3-летний период, что не препятствовало предоставлению его супругу (супруге) по минованию данного срока предоставления российского гражданства. Тем самым законодатель изначально создал возможность недобросовестного поведения адресатов данной нормы, включая и возможность некорректного поведения с точки зрения налогового законодательства.

Редакцию п. «б» ч. 2 ст. 13 нельзя признать эффективной в контексте противодействия заключению фиктивных браков. Между тем представители экспертного сообщества обоснованно обращают внимание на то, что в заключение фиктивного брака для получения разрешения на временное проживание (ранее), вида на жительство и в конечном счете для приобретения гражданства достаточно распространено в России, все более приобретает внушительные объемы. Для определенной категории граждан (как иностранцев, так и российских граждан), должностных лиц фиктивный брак стал выгодным предприятием. Так, российский гражданин получает материальную выгоду от заключаемой «сделки», брак с российским гражданином для иностранного гражданина давал ему право в соответствии с положениями п. 4 ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 25 июля 2002 г. «115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» на получение разрешения на временное проживание без учета квоты,

ежегодно утверждаемой Правительством Российской Федерации¹. В свою очередь, получение разрешения на временное проживание позволяло иностранному гражданину обратиться с заявлением о выдаче вида на жительство, после чего получение российского гражданства, можно сказать, было гарантировано.

Одновременно открылся доступ для значительных злоупотреблений со стороны разнообразных сетевых структур, представителей органов и учреждений государства. Поиск «партнеров» для заключения фиктивных браков приобрел организованный характер и стал доходным незаконным бизнесом. Сеть (Интернет) переполнена объявлениями относительно оказания «услуг» по подысканию нужного партнера для заключения фиктивного брака.

Достаточно высокой сохраняется возможность вовлечения в процесс заключения фиктивных браков должностных лиц органов ЗАГС. По действующему законодательству заключение брака осуществляется исключительно при личном присутствии брачующихся (ст. 11 СК РФ), однако «наличие подозрений в фиктивности брака не является препятствием для его заключения» (ст. 14 СК РФ). Следовательно, возможность привлечения должностного лица органов ЗАГС к какой-либо ответственности за регистрацию брака при наличии сомнений в его подлинности формально-юридически исключена (хотя регистрация брака в отсутствие брачующихся лиц с выдачей свидетельства о его регистрации является должностным правонарушением).

Сравнительно недавно предусмотренные в законодательстве новые способы заключения брака в определенной мере также создают благоприятную среду для фиктивных браков. Так, начиная с 2015 г. Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 517-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» был введен электронный документооборот в органах ЗАГС (проще говоря, законодательно было предусмотрено «электронное заключение брака»). Согласно упомянутому Закону «запись акта гражданского состояния составляется также в форме электронного документа и подписывается усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного работника органа записи актов гражданского состояния. Записи актов гражданского состояния, составленные в электронной форме, хранятся в информационной системе органа ЗАГС».

На этом фоне ощущается слабое противодействие со стороны полномочных органов государства². Хотя практика по указанной категории дел все же свидетельствует об определенной активности судов и правоохранительных органов (табл. 2).

Таблица 2

**Количество судебных актов об установлении фактов
использования фиктивных браков для легализации
иностранцев на территории России за 2015 – 2019 годы³**

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30, ст. 3032.

² Симптоматично, что по результатам анализа деятельности правоохранительных органов в данной сфере Законодательное собрание Калужской области в 2013 г. в порядке реализации права законодательной инициативы внесло в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект федерального закона о внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РФ, предусмотрев уголовную ответственность за получение иностранным гражданином или лицом без гражданства разрешения на временное проживание в РФ, а равно приобретения российского гражданства путем заключения фиктивного брака (по результатам первого чтения в Государственной Думе проект закона был отклонен).

³ Мировой судья. – 2020. – № 3 «КонсультантПлюс».

Период времени	Приговоры по ст. 322.1 УК РФ с фиктивным браком	Решения о признании брака недействительным	Решения об ограничении доступа к информации
2019	5	65	141
2018	8	31	183
2017	2	24	116
2016	4	26	31
2015	1	12	8
Всего	20	158	479

Вместе с тем, как показывает анализ проблемы, прокуроры фактически не используют предоставленное им законом (ст. 28 Семейного кодекса Российской Федерации) право обратиться в суд с требованием признания брака недействительным. Явно недостаточно используются законодательно предусмотренные возможности для блокировки IT-ресурсов, рекламирующих производство фиктивных браков. Получается так, что фиктивность браков с участием иностранных граждан недооценивается. Не случайно, что заключение фиктивного брака с целью получения российского гражданства и в других корыстных, личных целях, оформление фиктивного развода предлагается рассматривать как один из специальных видов мошенничества, предусмотрев за это уголовную ответственность в соответствующей статье Уголовного закона¹.

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

В специальной литературе отмечается, что в США с задачей борьбы с фиктивными браками справляются благодаря работе органов полиции, которые зачастую проверяют не только факт совместного проживания супругов (если один из них иностранец), но даже такие факты, как (!) совместный сон супругов. В соответствии с законодательством США, за преступления в данной сфере полагается тюремное заключение сроком до 5 лет, а также штраф, размер которого не ограничен и определяется судом штата

В Германии согласно параграфу 95 Закона об иностранцах при выявлении фиктивного брака следует наказание – до трех лет лишения свободы. Кроме того, после отбывания наказания лицо будет депортировано, и на длительное время въезд в любую страну Шенгенской зоны ему будет закрыт (см.: Заключение брака [Электронный ресурс]. URL: <http://familyadvisor.ru/brak/fiktivnyj-brak/>).

Чекулаев С.С., Ерлинг А.В. Ответственность за заключение фиктивного брака, проблемы на примере стран Европейского союза // Аллея науки. – 2018. – № 17. – С. 758–762.

Очевидно, что для борьбы с этим злом требуются в том числе конструктивные изменения в действующем законодательстве, включая и Закон о гражданстве. Отчасти законодатель, внося изменения в п. «б» ч. 1 ст. 14, обозначил свою позицию в данном вопросе. Однако оставленный без изменения 3-летний срок пребывания в браке способен лишь стимулировать появление новых фиктивных браков.

В этой связи представляется более предпочтительным в новом Законе о гражданстве 3-летний срок нахождения в браке оставить лишь для тех случаев, когда в этом браке есть общие дети. В этой связи дополненная Федеральным законом от 24.04.2020 г. № 134 - ФЗ ч. 2 ст. 14 также потребует уточнения.

Одновременно требуется существенное преобразование ряда сопредельных отраслей законодательства, прежде всего брачно-семейного законодательства.

§ 5. Гражданство и место жительства

Контент-анализ законодательства зарубежных стран (объект выборки – специальные законодательные акты – законы о гражданстве 10 европейских стран, стран Северной Америки (США и Канада), СНГ, ЮАР)) свидетельствует об однозначном отношении национальных законодателей к определению месту жительства лица, приобретающего гражданство той или иной страны. Проще говоря, законодательство зарубежных стран о гражданстве императивно предписывает лицу, которому предоставляется гражданство, проживать в государстве, предоставляющем ему свое гражданство.

Представляется целесообразным законодательно установить запрет на предоставление гражданства лицам, не проживающим на территории Российской Федерации.

Конструкция данной нормы может быть представлена в формате абсолютного запрета, сконструированного так называемым негативным способом: «Никто не может быть принят в гражданство Российской Федерации, если на момент принятия полномочным органом государства решения о приеме в гражданство не проживает в Российской Федерации».

Возможна и более мягкая версия, отчего смысл ее не изменяется, хотя и допускаются некоторые исключения из общего правила. Текстуальное выражение законодательного положения в таком случае может быть следующим:

«Решение о предоставлении гражданства в порядке приема в гражданство может быть принято в отношении лица, проживающего в Российской Федерации на момент принятия такого решения.

Положения части 1 статьи... не распространяются на случаи приема в гражданство Российской Федерации в особом порядке».

Далее. Сохраняющиеся противоречия в действующем законодательстве относительно определения места жительства, несоответствие установлений законодательных актов, включая ГК РФ, с фундаментальными положениями Конституции Российской Федерации, истолкованием данного понятия, сформулированного в ряде правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, принципиальное расхождение национального законодательства ратифицированным Российской Федерацией договоров, требуют включения в новый Закон о гражданстве определения «фактического места жительства».

Изложение нормы предлагается в следующей редакции:

«Фактическим местом жительства иностранного гражданина в Российской Федерации, в соответствии с настоящим законом, является фактическое и основное место жительства лица, в котором он проживает на постоянной основе».

§ 6. Необходимость системного обновления иммиграционного законодательства и законодательства о гражданстве

В Перечне поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы (утв. Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 г. № Пр.-469) констатируется, что «точечные изменения миграционного законодательства, а равно ужесточение юридической ответственности не приведут

к качественному улучшению состояния миграционной сферы и формированию отвечающей интересам Российской Федерации миграционной ситуации и необходимому уровню обеспечения безопасности и правопорядка».

Отмеченное в полной мере относится к оценке правового регулирования в сфере гражданства. Внесенные более чем тридцатью федеральными законами значительные изменения существенно преобразовали формат и нормативное содержание Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ. В результате многократных и перманентно вносимых изменений Закон о гражданстве становится труднообозримым, противоречивым, что в особенности касается систематического обновления (преобразования), начиная с 2014 г., нормативного содержания ст. 14. Похоже на то, что федеральный законодатель исходит из весьма своеобразного понимания роли законодательных средств в решении социально значимых проблем и достижении конституционно определенных целей. Очевидно, что требуются конструктивные коррективы Закона, основанные на отвечающей духу времени качественно иной концепции, и современной парадигме развития миграционных процессов. С этих позиций, действительно, назрело принятие нового, третьего, Закона о гражданстве.

Одновременно требуется системное обновление всего миграционного законодательства, прежде всего, принятие принципиально нового консолидированного закона о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации. Учитывая то обстоятельство, что применительно к нынешней социально-правовой и миграционной ситуации такой закон не может дистанцироваться от многопредметности, его название не может отвлекаться от данного требования. Соответственно можно предложить следующее название такого закона: «Об иностранцах в Российской Федерации» (возможна версия «Об иностранных гражданах в Российской Федерации», имея в виду, что термин «иностранцы» истолковывается расширительно, включая и лиц без гражданства). Что касается самого термина «иностранцы», то он имеет легальное значение в международном праве и иностранном законодательстве ряда зарубежных стран. Очевидно, что в последующем, когда специальные

законы в сфере иммиграции свою роль выполняют и будет принят кодифицированный акт, такое название потребует изменения.

Идентичным по смыслу и своей основной цели предлагаемому закону об иностранцах может быть Федеральный закон «Об иммиграции в Российской Федерации». Такой консолидированный акт в условиях современной миграционной ситуации, сложившейся в стране с учетом четко обозначившихся в мире трендов, более всего отвечал бы потребностям развивающегося миграционного законодательства. Принятие отмеченных специальных законов в сфере миграции в полной мере отвечает новым реалиям, сложившимся в мире и в современной России, согласуется с тенденциями и закономерностями развития миграционного права в новейших условиях¹. Это в свою очередь связано с выбором новой парадигмы правового регулирования, отбора такого инструментария в правовой регуляции, чтобы он в полной мере отвечал задаче качественного улучшения миграционной ситуации в современной России. Реализация этой задачи предопределяет позитивирование инновационных правовых режимов, способных одновременно обеспечить приоритет национальных интересов и гарантирование прав и свобод иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, обеспечение баланса публичных и частных интересов.

¹ Анализу отмеченной проблемы посвящен цикл публикаций автора: Червонюк В.И. Миграционное право (законодательство) в структуре действующего права. В 3-х выпусках. Вып. первый. Часть 3. Регулятивные особенности миграционного права как внеотраслевой нормативной общности // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 5; Червонюк В.И. Миграционное право (законодательство) в структуре действующего права. В 3-х выпусках. Вып. 2. Часть 1. Систематизация миграционного законодательства: предпосылки, конституционные цели и ценность // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 6; Червонюк В.И. Миграционное право (законодательство) в структуре действующего права. В 3-х выпусках. Вып. 2. Часть 2. Систематизация миграционного законодательства (юридические формы: современные приоритеты) // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 7; Червонюк В.И. Проблема кодификации миграционного законодательства: «за» и «против». В 3-х выпусках. Вып. третий. Ч. 1. Методология кодификации и концепт кодекса в истории права и в современности // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 1. С. 177 – 186; Червонюк В.И. Проблема кодификации миграционного законодательства: «за» и «против». В 3-х вып. Вып. 3. Ч. 2. Аргументация идеи Иммиграционного кодекса (Закона об иммиграции) // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 2. С. 154 – 162.

Общие выводы

Выполненное по заказу ГУВМ МВД России исследование имеет своей целью оказать содействие в работе над модернизацией законодательства Российской Федерации о гражданстве. По мнению авторского коллектива, основная цель работы – *характеристика общего состояния правового регулирования в сфере гражданства, главным образом правовых оснований приобретения и утраты гражданства, оценка в этой связи регулирующего воздействия действующего законодательства, обоснование концептуальных мер по его радикальному усовершенствованию* – достигнута. Материалы выполненного исследования могут быть использованы как для уяснения сложных вопросов природы гражданства, так и для непосредственной практической работы над подготовкой проектируемого закона. Основанные на глубоком познании теории проблемы выводы сочетаются с предложенными содержательными конструкциями отдельных норм, которые могут быть положены в основу разрабатываемого закона.

1. Исследование доказывает, что законодательство о гражданстве, отличается несистемным эффектом действия, чрезвычайным динамизмом, непоследовательностью и противоречивостью. Отмеченное обстоятельство, а также четко обозначившиеся в развитии миграционных процессов в современном мире и в российской действительности тренды, вызванные происходящими *изменениями* в социально-экономической, демографической, духовно-культурной сферах, связанная с этим необходимость формирования качественно иной миграционной ситуации предопределяют инновационную модель правового регулирования гражданства в Российской Федерации. Принятие нового Закона о гражданстве в этих изменившихся условиях объективно назрело, соответствует новым вызовам и формирующимся практикам, наиболее полно отвечает потребностям современного этапа конституционного развития страны.

Принципиально новый подход к пониманию назначения института гражданства в изменяющейся конституционной действительности должен

найти адекватное отражение в концепции проектируемого Закона и его конструктивных особенностях.

2. Сложившееся понимание относительно принципов гражданства не должно создавать иллюзии их (принципов) абсолютной константности, неизменности даже при изменяющихся практиках. Учитывая системообразующую роль принципов в создании целостного, внутренне непротиворечивого нормативного комплекса, придающего законодательному акту, содержащему этот нормативный комплекс, высокую степень регулирующего воздействия, важно составить наиболее точное представление относительно набора принципов гражданства, подлежащих закреплению в новом Законе о гражданстве. С учетом отмеченного методологического ориентира в исследовании представлено уточненное понимание принципа равного гражданства, сформулирован вывод о том, что в особенно остро назревшей в современных реалиях *необходимости сохранения конституционной идентичности* принципу равного гражданства не противоречит признание большей значимости (ценности) за отдельными способами (основаниями) приобретения гражданства (с. 46).

Предложено название соответствующей статьи в новом Законе о гражданстве точнее именовать следующим образом: «Принципы и правила правового регулирования гражданства в Российской Федерации»).

3. Специальный анализ практики применения действующего Закона о гражданстве (глава 2) позволил сформулировать ряд обобщений и практических предложений.

Общий порядок приема в гражданство отличается определенной жесткостью, большей императивностью, присущей ему унифицированностью, не исключая при этом дифференциации в использовании правовых режимов по отношению к определенным категориям иностранцев – соискателям титула гражданства Российской Федерации. Очевидны в этой связи симпатии и законодателя, и правоприменителя к лицам, владеющим русским языком, и близкими России по ментальности и культуре (с. 59).

Считалось, что отказ от иного гражданства при приобретении российского гражданства отвечает принципу устойчивой правовой связи лица с государством и согласуется с широко распространенной законодательной и правоприменительной практикой других государств. Это требование, согласно ст. 62 Конституции Российской Федерации, не исключало в дальнейшем приобретение иного (двойного, второго) гражданства. Возникшие на практике трудности с отказом от имеющегося гражданства были расценены таким образом, что законодатель принятым Федеральным законом от 24.04.2020 г. № 134-ФЗ исключил данное требование из перечня условий, необходимых для приобретения гражданства.

Представляется, что в новом законе о гражданстве должно быть найдено более лабильное решение в отношении анализируемого требования приобретения российского гражданства (с. 62).

Спорным остается вопрос относительно подлинности предоставляемых документов, подтверждающих законность источника средств к существованию. В частности, подтверждение лицом наличия вклада не может выступать подтверждением легальности источника средств к существованию.

Представляется целесообразным в новом Законе о гражданстве редакцию п. «в» ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ изложить следующим образом: «имеют работу на территории Российской Федерации или легальный источник средств к существованию не ниже размера прожиточного минимума в регионе приобретения гражданства» (с. 63).

Принципиально важен вопрос относительно дальнейшего преобразования ст. 14 Закона о гражданстве (равно как и всего нормативного комплекса, представленного в Законе). Очевидно, что последующие изменения, учитывая характер современной законодательной политики, ожидания правоприменительной практики, неизбежны. В этой связи выработка принципиально новых – инновационных – подходов к конструкции упрощенного гражданства крайне важны. В этом же контексте требуется решение нескольких взаимосвязанных задач, среди которых, безусловно, поиск

ответа на фундаментальный вопрос о том, что следует оставить в новом Законе о гражданстве и с чем нужно расстаться. По существу, ответ на данный вопрос позволяет определить нормативный состав данного субинститута. Ясно и то, что движение по пути, избранному законодателем применительно к действующему Закону о гражданстве, и основанному преимущественно на методе проб и ошибок, иногда даже вопреки здравому смыслу, вряд ли будет способствовать достижению поставленной цели. Вектор направлению движения призвана задать концепция нового Закона, основанная на продуманной и научно обоснованной стратегии развития в данной сфере и соотнесенная с современным трендом развития миграционного законодательства в целом.

Безусловно значимой является ориентация относительно круга субъектов – потенциальных соискателей российского гражданства. В указанном смысле методологическим ориентиром формирования новых подходов в проектируемом законе о гражданстве является содержащееся в Перечне поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы (утв. Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 г. № Пр-469) положение о необходимости создания благоприятных условий переселения в Российскую Федерацию и получения при желании российского гражданства лицами, владеющими русским языком, и близкими России по ментальности и культуре (с. 73 – 74).

Государственная миграционная политика, действующее законодательство ориентированы на приращение корпуса российских граждан посредством привлечения соотечественников. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, призванная служить данной цели, требует существенного усовершенствования. Установленные региональными программами критерии для признания участниками программы соотечественников на практике нередко являются дискриминирующими. Несоответствие региональных программ содействия

переселению и укоренению соотечественников – фактор, работающий против достижения целей Концепции государственной миграционной политики и Закона о гражданстве в части увеличения корпуса российских граждан за счет данной категории лиц, находится в противоречии с задачей «создания благоприятных условий переселения в Российскую Федерацию и получения при желании российского гражданства лицами, владеющими русским языком, и близкими нам по ментальности и культуре соотечественников». В этой связи требует переоценки избранный региональными программами подход к возвращению соотечественников на родину исключительно в контексте привлечения их к трудовой деятельности (с. 78 – 80).

4. Представлена уточненная оценка феномена признания гражданства, конструктивное выражение которого в действующем Законе о гражданстве сохраняет существенные и технико-юридические погрешности.

Сделан вывод о том, что, учитывая современные реалии, устойчиво сохраняемую динамику миграционных процессов, несовершенство законодательства в сфере гражданства, прежде всего относящегося к наличию в нем правовых инструментов, использование которых обеспечивало бы систематический приток в Российскую Федерацию лиц, владеющих русским языком, и близкими России по ментальности и культуре, законодателю следует проявить большее внимание к механизму признания гражданства в разрабатываемом новом Законе о гражданстве.

Презюмируется, что действительный конституционный смысл признания как уникального и универсального способа предоставления гражданства значительно шире того, который иногда вкладывает в него национальный законодатель, закрепляя конкретные предписания в законе. Игнорирование данного обстоятельства, сужение нормативного объема и ценности отмеченного способа гражданства на практике чревато серьезными негативными последствиями как по отношению к физическим лицам – индивидам, их общностям, так и для самого государства, не способствуя выработки им правильной стратегии в сфере управления миграционными

процессами, в обеспечении устойчивого развития экономики, качественного улучшения демографической ситуации в стране.

Совершенно очевидно, что круг соискателей российского гражданства, определенный положениями главы VIII.1 и обозначенный в ст. 13, в значительной мере и в ст. 14 действующего Закона о гражданстве, существенно разнится. Это принципиальное несовпадение оснований приобретения гражданства должно быть подтверждено формально-юридически (с. 100 – 101).

б. Как показывает анализ проблемы, нормы, содержащиеся в пунктах «ж» и «з» ч. 2 ст. 13 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» оказываются практически не работающими. Среди причин «мертвых» норм – отсутствие мотивации у потенциальных инвесторов и индивидуальных предпринимателей к использованию такого рода преференций; своеобразие миграционной и экономической ситуации в стране; коррупционная составляющая и др. Перечисленные обстоятельства относятся к сложноустранимым, их действие не является ситуационным, кратковременным, сфера распространения – отнюдь не локальная. Действие коррупционной составляющей в особенности актуально, что характерно, оно не является собственно проявлением российских особенностей. В ряде самых инвестиционно привлекательных стран в последние годы развернуты компании по лишению иностранцев-инвесторов гражданства, приобретенного вследствие разного рода злоупотреблений, в том числе подкупа публичных должностных лиц.

В этой связи следует использовать уже апробированный и вошедший в конституционную практику многих западных стран миграционной привлекательности способ привлечения потенциальных инвесторов в страну посредством предоставления им определенных преференций, не связанных с предоставлением гражданства. К числу таковых в большинстве отмеченной группы стран является предоставление инвесторам не гражданства, а вида на жительство (или сходного правового состояния – «долгосрочное пребывание»

или «постоянное проживание»), с сохранением юридических возможностей по истечению определенного времени предоставления гражданства. Такой подход является наиболее предпочтительным.

Предлагаемый подход к оценке предоставляемых государством преференций инвесторам, индивидуальным предпринимателям полностью согласуется с положениями п. 2 Перечня поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (утв. Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 г. № Пр-469). Согласно данному документу предлагается отказаться от «упрощённого предоставления гражданства Российской Федерации исключительно по «экономическим» критериям (квалификация, инвестиции и т. п.)».

При определенных условиях (особой экономической пользе для российской экономики) по отношению к отдельным иностранным гражданам – инвесторам может быть использован механизм предоставления гражданства Российской Федерации в *особом порядке* (с.105 – 108).

7. Для преодоления проблем предоставления гражданства Российской Федерации иностранным гражданам, которые являются учеными, IT-специалистами и обладают статусом соотечественников, проживающих за рубежом, очевидно, целесообразно предусмотреть в новом законодательстве о статусе соотечественников за рубежом и в новом Законе о гражданстве (в дополнение Государственной программы) специальные льготные условия предоставления гражданства ученым-репатриантам при том, что научная деятельность этой категории соотечественников будет иметь пользу для отечественной науки (с. 131 – 132).

8. В современных условиях значительное распространение получила практика заключения фиктивных браков. Меры противодействия такой практике, как показывает анализ, свидетельствуют о неэффективной работе судов и правоохранительных органов в этой сфере. Очевидно, что для борьбы с этим злом требуются, в том числе, конструктивные изменения в действующем

законодательстве, включая миграционное законодательство и Закон о гражданстве. Отчасти законодатель, внося изменения в п. «б» ч. 1 ст. 14, обозначил свою позицию в данном вопросе. Однако оставленный без изменения 3-летний срок пребывания в браке способен лишь стимулировать появление новых фиктивных браков.

9. Сохраняющиеся противоречия в действующем законодательстве относительно определения места жительства, несоответствие установлений законодательных актов, включая ГК РФ, с фундаментальными положениями Конституции Российской Федерации, истолкованием данного понятия, сформулированного в ряде правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, принципиальное расхождение национального законодательства ратифицированным Российской Федерацией договоров, требует включения в новый Закон о гражданстве определения «фактического места жительства».

10. В Перечне поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы (утв. Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 г. № Пр.-469) констатируется, что «точечные изменения миграционного законодательства, а равно ужесточение юридической ответственности не приведут к качественному улучшению состояния миграционной сферы и формированию отвечающей интересам Российской Федерации миграционной ситуации и необходимому уровню обеспечения безопасности и правопорядка».

Отмеченное в полной мере относится к оценке правового регулирования в сфере гражданства. Внесенные более чем тридцатью федеральными законами значительные изменения существенно преобразовали формат и нормативное содержание Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ. В результате многократных и перманентно вносимых изменений Закон о гражданстве становится труднообозримым, противоречивым, что в особенности касается систематического обновления (преобразования), практика его применения не отличается единообразием. Отмеченное в особенности характерно для ст. 14

Закона; начиная с 2008 г., ее нормативное содержание подвергается радикальным и перманентным преобразованиям. Похоже на то, что федеральный законодатель исходит из весьма своеобразного понимания роли законодательных средств в решении социально значимых проблем и достижении конституционно определенных целей. Очевидно, что требуются конструктивные коррективы Закона, основанные на отвечающей духу времени качественно иной концепции, и современной парадигме развития миграционных процессов. С этих позиций, действительно, назрело принятие нового, третьего, Закона о гражданстве.

Одновременно с разработкой проектируемого закона о гражданстве требуется системное обновление всего миграционного законодательства, прежде всего, принятие принципиально нового консолидированного закона о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации. Учитывая то обстоятельство, что применительно к нынешней социально-правовой и миграционной ситуации такой закон не может дистанцироваться от многопредметности, его название не может отвлекаться от данного требования. Соответственно можно предложить следующее название такого закона: «Об иностранцах в Российской Федерации» (возможна версия «Об иностранных гражданах в Российской Федерации», имея в виду, что термин «иностранцы» истолковывается расширительно, включая и лиц без гражданства). Что касается самого термина «иностранцы», то он имеет легальное значение в международном праве и иностранном законодательстве ряда зарубежных стран. Очевидно, что в последующем, когда специальные законы в сфере иммиграции свою роль выполнят и будет принят кодифицированный акт, такое название потребует изменения.

Идентичным по смыслу и своей основной цели предлагаемому закону об иностранцах может быть Федеральный закон «Об иммиграции в Российской Федерации». Такой консолидированный акт в условиях современной миграционной ситуации, сложившейся в стране с учетом четко обозначившихся в мире трендов, более всего отвечал бы потребностям развивающегося

миграционного законодательства. Принятие отмеченных специальных законов в сфере миграции в полной мере отвечает новым реалиям, сложившимся в мире и в современной России, согласуется с тенденциями и закономерностями развития миграционного права в новейших условиях. Это в свою очередь связано с выбором новой парадигмы правового регулирования, отбора такого инструментария в правовой регуляции, чтобы он в полной мере отвечал задаче качественного улучшения миграционной ситуации в современной России. Реализация этой задачи предопределяет позитивирование инновационных правовых режимов, способных одновременно обеспечить приоритет национальных интересов и гарантирование прав и свобод иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, обеспечение баланса публичных и частных интересов.

Список литературы

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года № 1-ФКЗ) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.

Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 22, ст. 2031.

Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 17, ст. 2712.

Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1, О гражданстве Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1992. – № 6, ст. 243.

Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 462-ФЗ «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 52 (Часть V), ст. 7511.

Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О

гражданстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 30, ст. 4138.

Федеральный закон от 12 ноября 2012 г. № 182-ФЗ «О внесении изменений в ст. 41.8 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и ст. 3 Федерального закона «О внесении изменений «О гражданстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 47, ст. 6393.

Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в статью 33.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 12, ст. 1650.

Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 41.5 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 12, ст. 1655.

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации : утв. Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46, ст. 4571.

Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. №1318 «Об утверждении Положения о комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и ее состава» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46, ст. 4570.

Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 17, ст. 2071.

Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. № 18, ст. 2226.

Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации

на 2019 -2025 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 45, ст. 6917.

Перечень поручений Президента Российской Федерации по вопросам совершенствования порядка приобретения гражданства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства (Утв. Президентом Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № Пр-1014) // СПС»КонсультантПлюс».

Постановление Европейского суда по правам человека от 12 июня 2018 г. по делу «Алпеева и Джалагония против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. – 2019. – № 6.

Европейская конвенция о гражданстве : (ETS N 166) [рус., англ.] (Заклучена в г. Страсбурге 6 ноября 1997 г., вступила в силу 1 марта 2000 г. [Россия подписала данный документ (Распоряжение Президента РФ от 06.11.1997 N 456-рп)] // СПС»КонсультантПлюс.

6. Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019 - 2025 годы" (утв. Президентом РФ 06.03.2020 N Пр-469) // <http://www.kremlin.ru> (по состоянию на 10.03.2020).

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 994 «Об установлении видов экономической деятельности, при осуществлении деятельности в которых иностранному гражданину и лицу без гражданства, являющимся индивидуальными предпринимателями, а также иностранному гражданину и лицу без гражданства - инвесторам предоставляется право на обращение с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 40 (Часть III), ст. 5443.

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 N 637

(в ред. от 12.05.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 26, ст. 2820.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта «г» ст. 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А. Б. Смирнова» // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. – 1996. – № 3.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 февраля 2019 года № 267-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Шарипова Ахлидина Ильесовича на нарушение его конституционных прав положениями частей первой и второй статьи 22 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и др. (Документ опубликован не был) // СПС«КонсультантПлюс».

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 марта 2015 г. № 318-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности части второй статьи 13 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой Т.В. Бак» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 11, ст. 1673.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2005 г. № 118-О «По жалобе гражданки Даминовой Светланы Рашидовны на нарушение ее конституционных прав пунктом «а» части первой статьи 12 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – №

№ 22, ст. 2196.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 г. № 1254-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Украины Бондарьковой Светланы Владимировны, Золина Алексея Васильевича и Золина Василия Сергеевича на нарушение их конституционных прав пунктом «а» статьи 5, статьей 6 и частью первой статьи 12 Федерального закона «О

гражданстве Российской Федерации» // (Документ опубликован не был) // СПС»КонсультантПлюс.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 1267-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан США Угловой Нины Николаевны и Шильдкрета Льва Абрамовича на нарушение их конституционных прав частью второй статьи 13 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» // (Документ опубликован не был) // СПС»КонсультантПлюс.

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

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 528-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Светлосанова Игоря Борисовича и Светлосановой Изабеллы Аркадьевны на нарушение их конституционных прав положением части первой ст. 44 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и п. 3 Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» //(Документ опубликован не был) // СПС»КонсультантПлюс.

Определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2012 г. №АПЛ12-157 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 30.01.2011 N ГКПИ11-492, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 24 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 14.11.2002 N 1325» //(Документ опубликован не был) // СПС»КонсультантПлюс.

Гражданство и иммиграция : концептуальное, историческое и институциональное измерение : Сборник статей / Под ред. В.С. Малахова, А.Ф. Яковлева ; ред. А.С. Кулева. М.: Канон, 2013.- 320 с.

Джантаев Х.М. Второе гражданство : основания и порядок приобретения (международные и национальные аспекты) : монография / Х.М. Джантаев.- М.: РУДН, 2016.- 204 с.

Елизова Л.А. Институт гражданства в трансформирующемся мире : социально-философский анализ : монография / Л.А. Елизова.- Красноярск : Сиб. фед. ун-т, 2018.- 172 с.

Конституционное право зарубежных стран : учебник: в 2-х ч. часть I. Сравнительное конституционное право. 3-е изд., обновлен. и доп., / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова [под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В. И. Червонюка]. – М. : МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018.

Мещеряков А.Н. Решение вопросов гражданства Российской Федерации /А.Н. Мещеряков, Я.Л. Ванюшин.- Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2006.- 126 с.

Смирнова Е.С. Международно-правовые проблемы гражданства государств СНГ и Балтии в свете европейского опыта. Изд. 3-е. Тверь : СФК-офис, 2012.- 232 с.

Смирнова Е.С. Гражданство Союзного государства Беларуси и России : история, политика, право.- М. : Издательская группа «Граница», 2015.- 288 с.

Червонюк В. И. Проблема кодификации миграционного законодательства: «за» и «против». В 3-х выпусках. Вып. третий. Ч. 1. Методология кодификации и концепт кодекса в истории права и в современности // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 1. С. 177 – 186. Червонюк В. И. Проблема кодификации миграционного законодательства: «за» и «против». В 3-х вып. Вып. 3. Ч. 2. Аргументация идеи Иммиграционного кодекса (Закона об иммиграции) // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 2. С. 154 – 162.