

ЭБ

*На правах рукописи*

Исх № 43/1/1788

от 22 05 2008 г

**Михайлова Елена Владимировна**

**ПРАВО НА ГРАЖДАНСТВО  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Специальность 12 00 02 – конституционное право, муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук



Москва – 2008

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права  
Московского университета МВД России

- Научный руководитель:** кандидат юридических наук,  
профессор  
Хазов Евгений Николаевич
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук,  
профессор  
Дмитрисв Юрий Альбертович,  
  
кандидат юридических наук,  
доцент  
Патрикеев Виктор Евгеньевич
- Ведущая организация:** Санкт-Петербургский университет  
Государственной противопожарной  
службы МЧС России

Защита состоится 24 июня 2008 г в 12 00 часов на заседании  
диссертационного совета по защите диссертаций на соискание ученой степени  
доктора юридических наук Д 203 019 02 при Московском университете МВД  
России (117997, Москва, ул Академика Волгина, д 12)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского  
университета МВД России

Автореферат разослан 22 05 2008 г

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент



А Г Мамонтов

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

Гражданство как одно из основных прав человека нашло отражение в международных нормативных правовых актах. В ст. 15 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.<sup>1</sup> говорится, что каждый человек имеет право на гражданство; никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

Право на гражданство Российской Федерации занимает особое место среди основных прав человека в Российской Федерации, а его реализация гарантируется Конституцией Российской Федерации. Провозглашая приоритетом соблюдение и охрану прав и свобод человека и гражданина как одну из важнейших основ конституционного строя, Конституция Российской Федерации устанавливает основополагающие нормы по вопросам гражданства Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его без его согласия (ч. 3 ст. 6 Конституции Российской Федерации, ч. 4 ст. 4 Федерального закона

<sup>1</sup> См. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., ч. 1 ст. 15 // СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы М., 1989.

от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>1</sup>

На современном этапе развития Российской Федерации институт гражданства призван обеспечить стабильность и сплоченность общества, укрепить российскую государственность, сбалансировать интересы личности, общества и государства

Однако практика реализации Закона о гражданстве свидетельствует, что процесс формирования института гражданства в Российской Федерации нельзя признать сложившимся и завершенным. Имеющие место пробелы и коллизии законодательства в этой области отрицательно сказались на соблюдении прав и социальной защищенности отдельных групп населения России и ряда категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, переселенцев из республик бывшего СССР

Прежде всего это относится к той многочисленной группе граждан бывшего СССР, которые прибыли в Россию до принятия Закона о гражданстве 2002 г. и даже до принятия Закона о гражданстве 1991 г.

Закон о гражданстве 2002 г. сделал более сложным получение гражданства лицами, имевшими гражданство СССР, переселившимися на постоянное место жительства в Российскую Федерацию из государств, входивших ранее в состав СССР, в период до принятия закона, но не использовавших по тем или иным причинам возможность оформления российского гражданства в порядке регистрации. Упрощенный порядок приобретения гражданства Российской Федерации, предусмотренный Законом о гражданстве, не может обеспечить право на гражданство всех категорий бывших российских соотечественников.

Отдельной проблемой реализации права на гражданство в Российской Федерации стало увеличивающееся количество случаев изъятия органами Федеральной миграционной службы паспортов гражданина Российской Федерации как необоснованно выданных. Вместе с российскими паспортами переселенцы из числа граждан бывшего СССР получали права и принимали

---

<sup>1</sup> Далее – Закон о гражданстве

обязанности, вытекающие из принадлежности к гражданству Российской Федерации, между тем как изъятие документа, удостоверяющего личность, ведет к ограничению прав и свобод, закрепленных в Конституции Российской Федерации

Таким образом, становление института гражданства как основы государственности, нестабильность законодательства, его регулирующего, а также многогранность проблемных вопросов, связанных с реализацией права на гражданство в Российской Федерации, свидетельствуют об актуальности исследуемой темы

**Степень разработанности темы исследования** Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых, в том числе ЮР Боярса, ДЛ Златопольского, СС Кишкина, РИ Кулика, ВВ Полянского, ВМ Сафронова, ГИ Тункина, СВ Черниченко, МА Шафира, ВС Шевцова и др

Как часть правового статуса и как государственно-правовое явление гражданство изучалось такими современными учеными, как СА Авакьян, МВ Баглай, НВ Витрук, БН Габричидзе, ИН Глебов, ЛД Воеводин, ЮА Дмитриев, ВЯ Кикоть, ИШ Киялханов, ЕИ Козлова, СА Комаров, ВМ Курицын, ОЕ Кутафин, ЕА Лукашева, СС Маилян, ВП Малахов, ГВ Мальцев, ОО Миронов, НА Михалева, АВ Мицкевич, АС Прудников, ВД Самойлов, БА Страшун, БН Топорнин, ВЕ Чиркин, БС Эбзеев и др

Вопросам гражданства были посвящены также работы многих зарубежных ученых, в числе которых можно назвать Т Хаммара, УГ Хилла, ЛД Фридмана, Я Броузли, Й Кунца и др

**Нормативную основу** составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 31.05.2002 г № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и иные нормативные акты Российской Федерации. При рассмотрении исторического аспекта исследуемой проблемы были использованы дореволюционные и советские нормативные правовые акты. Особое внимание было уделено международным актам о правах человека, европейским

конвенциям в области гражданства, зарубежному законодательству отдельных стран (США, ФРГ, Франции, Испании и др.), нормативным документам СНГ

**Объектом исследования** является совокупность общественных отношений между личностью и государством, связанных с гражданством

**Предметом исследования** является конституционно-правовая природа права на гражданство, совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих обеспечение права на гражданство в Российской Федерации

**Цель исследования** – разработать теоретические и практические рекомендации для разрешения существующих коллизий, связанных с реализацией права на гражданство в Российской Федерации

**Задачи исследования:**

- раскрыть сущность и содержание института гражданства, его социальную и политико-правовую природу,
- провести сравнительно-правовое исследование института гражданства в законодательстве зарубежных стран,
- исследовать историю развития института гражданства в России,
- определить содержание права на гражданство,
- рассмотреть гарантии реализации права человека на гражданство в Российской Федерации,
- исследовать механизм реализации права человека на гражданство в Российской Федерации,
- исследовать правовые и организационные вопросы реализации права человека на гражданство в Российской Федерации,
- разработать предложения и рекомендации для совершенствования института гражданства

**Теоретико-методологической основой** исследования является общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частнонаучные методы исторический, системного анализа, социологический, логический, технико-юридический, сравнительно-правовой, позволяющие

учитывать всю многогранную взаимосвязь и взаимозависимость рассматриваемых правоотношений, систематизировать их, а также обеспечивающие комплексный подход к их научному анализу

**Научная новизна исследования** определяется тем, что в диссертации впервые на монографическом уровне проведено исследование гражданства как одного из основных прав человека. В работе раскрыты сущность и содержание права на гражданство, рассмотрены конституционно-правовые гарантии реализации права на гражданство в Российской Федерации, исследован механизм реализации права на гражданство в Российской Федерации

В диссертации осуществлено комплексное изучение актуальных проблем теории и практики правового регулирования российского гражданства, обоснована необходимость внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г., направленных на совершенствование законодательного регулирования обеспечения права на гражданство, разработаны теоретические и практические рекомендации для разрешения существующих коллизий, связанных с реализацией права на гражданство в Российской Федерации

**На защиту выносятся следующие положения:**

1 В легальное определение гражданства целесообразно включить положение о взаимной ответственности гражданина и Российской Федерации. В этой связи ст. 3 Закона о гражданстве следует изложить в следующей редакции: «Гражданство Российской Федерации – устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности».

2 Предлагается авторское определение права на гражданство – это охраняемая законом мера возможного поведения, направленная на удовлетворение интересов человека, возникающих в связи с приобретением, изменением и выходом из гражданства. Эффективность конституционно-правовых гарантий реализации права на гражданство в Российской Федерации

заключается в создании прочных законодательных (юридических) гарантий, содержащихся в нормах конституционных федеральных и федеральных законов и зависит от их логичности и системности, целесообразности, четкой направленности и определенности применительно к конкретному субъекту и соответствующему виду общественных отношений

3 Изучение практики реализации права на гражданство в Российской Федерации свидетельствует о том, что имеющие место существенные недостатки законодательства отрицательно сказались на соблюдении прав и социальной защищенности отдельных групп населения России и ряда категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, переселенцев из республик бывшего СССР

4 Данные обстоятельства требуют совершенствования института российского гражданства. В этой связи, по мнению автора, целесообразно

- сохранить в Законе о гражданстве такое основание его приобретения, как «признание». С отменой признания гражданства останется неурегулированным правовое положение граждан СССР, прибывших на территорию Российской Федерации до момента принятия Закона о гражданстве Российской Федерации 1991 г., но до настоящего времени не сумевших добиться признания гражданами. В соответствии со ст. 13 Закона о гражданстве 1991 г. данные лица имели право приобрести гражданство Российской Федерации в порядке признания, однако на практике сталкивались с отказами компетентных органов выдать им соответствующие документы, поскольку не имели документального подтверждения постоянной прописки по новому месту проживания на день вступления Закона о гражданстве 1991 г. в силу. Лица, являющиеся гражданами Российской Федерации, но по тем или иным причинам не получившие паспорт гражданина Российской Федерации, фактически лишаются гражданства Российской Федерации, хотя согласно Закону о гражданстве (ч. 4 ст. 4), никто не может быть лишен своего гражданства,



- изменить формулировку ст 14 Закона о гражданстве в чч 3 и 4 слова «зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года» заменить (или дополнить) словами «фактически проживавшие по состоянию на 1 июля 2002 года», поскольку возможность приобретения гражданства Российской Федерации для многих соотечественников становится невозможной из-за отсутствия у них регистрации по месту жительства,

- изложить в следующей редакции п 7 постановления Правительства Российской Федерации от 08 07 1997 г № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» «Паспорт, признанный по результатам проверки, выданным в нарушение установленного порядка или оформленным на утраченном (похищенном) бланке паспорта, подлежит изъятию органом внутренних дел Российской Федерации, выявившим такой паспорт» Факты несобоснованной выдачи бывшим советским гражданам, переселившимся в Российскую Федерацию, паспортов гражданина Российской Федерации должны быть объектом тщательной проверки Однако до завершения такой проверки переселенец не может быть лишен паспорта гражданина Российской Федерации, поскольку это ведет к нарушению его неотъемлемых прав,

- четко регламентировать в Законе о гражданстве определение понятия «законный источник средств к существованию», как условия приема в гражданство, сделав исключение для отдельных категорий лиц (беженцы, лица, получившие политическое убежище) Автором предлагается следующее определение «законный источник средств к существованию - любой доход, получаемый способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации, на уровне не ниже прожиточного минимума, установленного Правительством Российской Федерации на момент обращения» При отсутствии четкой регламентации решение этого вопроса зависит исключительно от усмотрения чиновника, принимающего документы В этом кроется опасность

серьезных злоупотреблений при решении вопросов, связанных с принятием в гражданство Российской Федерации, так как практическая реализация нормы может быть связана с ее неоднозначным толкованием,

- внести изменения в п «г» ч 1 ст 13 Закона о гражданстве, в соответствии с которыми обязательным условием приобретения гражданства Российской Федерации является подача заявления об отказе от имеющегося гражданства иностранного государства. Поскольку такое заявление подается вместе с другими необходимыми документами, то в случае отклонения заявления о приеме в гражданство Российской Федерации, бывший иностранный гражданин становится лицом без гражданства. Автором предлагается иное решение при обращении о приеме в гражданство Российской Федерации иностранный гражданин берет на себя обязательство в течение 1 года прекратить прежнее гражданство. Гражданство Российской Федерации в течение этого времени подтверждается временным удостоверением гражданина страны.

Кроме того, автор предлагает дополнить п «г» ч 1 ст 13 Закона о гражданстве четкой расшифровкой причин, в силу которых невозможен отказ от гражданства иностранного государства

1) при отсутствии в государстве прежнего гражданства процедуры выхода из гражданства по инициативе лица,

2) при невыдаче документа о выходе из гражданства,

3) при высокой стоимости оформления выхода из гражданства, превышающей размер минимальной заработной платы,

- исключить п «в» ст 20 Закона о гражданстве как противоречащий ч 4 ст 4 этого же закона и ограничивающий политические права человека. Положение ст 20 закона, запрещающей выход из гражданства Российской Федерации в тех случаях, когда гражданин Российской Федерации «не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения», противоречит ч 4 ст 4 закона, закрепляющей, что «гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его». Это внутреннее

противоречие может быть разрешено через исключение данного пункта ст 20 поскольку его сохранение ограничивает политические права человека

**Теоретическая значимость** диссертации состоит в том, что ее выводы, предложения и рекомендации представляют собой определенный вклад в разработку теоретических основ института гражданства

Теоретические выводы исследования базируются на результатах обобщения научных позиций ученых по исследуемому кругу вопросов, критического анализа правовой материи, а также практики реализации соответствующей группы правовых норм

**Практическая значимость** результатов исследования обуславливается принятым в работе критическим подходом к оценке действующего законодательства, а также практике его применения, рекомендациями по совершенствованию законодательства в области гражданства которые могут быть учтены в правотворческой и правоприменительной деятельности

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения диссертации были обсуждены и одобрены на заседании кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России, нашли отражение в публикациях, выступлениях на научно-практических конференциях, в том числе «Актуальные проблемы деятельности правоохранительных органов в условиях административной и судебно-правовой реформ», международной научно-практической конференции «Права человека и гражданское общество», а также при проведении лекций и семинарских занятий по дисциплинам «Конституционное право Российской Федерации», «Конституционное право зарубежных стран»

В структуру диссертации входят введение, две главы, включающие шесть параграфов, заключение, приложение и список литературы

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, степень ее разработанности, определяется объект и предмет исследования, его цели и задачи, научная новизна и практическая значимость, отражаются методологические и методические основы исследования, характеризуется степень изученности раскрываемых проблем в научной литературе, формулируются основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации результатов исследования

**Первая глава** - «Теоретико-правовые основы института гражданства в Российской Федерации» - состоит из трех параграфов

В *первом параграфе* - «Сущность и содержание института гражданства в Российской Федерации» - раскрывается сущность института гражданства Автор обращает внимание на то, что гражданство как политико-правовой феномен трудно поддается однозначному и универсальному определению в связи с многогранностью его проявлений, функциональных и юридических свойств Множественность определений понятия гражданства, помимо различных подходов к его изучению, объясняется также и непрерывно происходящими в его содержании изменениями Содержание гражданства связано с конкретными историческими условиями развития государства и находится под влиянием происходящих в нем процессов Отмеченное дает основание для разногласий среди ученых по поводу того, существует ли общее определение понятия гражданства независимо от социально-политического различия государств

Изучение различных точек зрения по вопросу определения понятия гражданства, выдвинутых в начальный период построения советского государства, показывает, что они сводились к пониманию гражданства как принадлежности лица к государству, определяющей правовой статус гражданина В отношениях «государство—гражданин» государство выступало на первый план, являясь доминантой этой связи.

С признанием приоритета прав человека, утверждением взаимной ответственности государства и личности изменяется и понимание гражданства, проявлением чего является характеристика его как взаимосвязи человека с государством. Гражданство выступает как устойчивая правовая связь лица с государством, определяющая его правовое положение как внутри государства, так и в международном сообществе. Эта связь лица с государством характеризуется равноправием между субъектами отношений.

Наиболее полно этот новый подход зафиксирован в Законе о гражданстве, где под гражданством понимается устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Между тем невозможно себе представить единственную систему реализации прав и обязанностей, особенно во взаимоотношениях нескольких субъектов, при отсутствии взаимной ответственности. Отмеченное дает основание автору определить гражданство как устойчивую правовую связь лица с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности.

В диссертации отражены основные подходы к определению юридической природы гражданства как конституционно-правового института, как субъективного права, как правоотношения.

В качестве правового института гражданство регулируется конституционным правом, и его нормы характеризуют содержательную сторону данного института. Исходя из этого, гражданство как конституционно-правовой институт представляет собой совокупность (комплекс) правовых норм, регулирующих специфическую группу общественных отношений по поводу правовой связи лица и государства в виде гражданства.

Поскольку отношения гражданства регулируются нормами международного права, их совокупность также образует институт гражданства. Это позволяет говорить о существовании двух взаимосвязанных институтов гражданства – внутригосударственного и международно-правового. Граница

между ними непостоянна и расширяется в сторону сферы международно-правового регулирования отношений гражданства

Характеризуя субъективное право как меру возможного поведения, автор приходит к выводу, что гражданство как субъективное право включает ряд правомочий и представляет собой предусмотренную законом возможность лица приобретать гражданство, изменять гражданство, выбирать гражданство, а также выходить из него

В этом качестве субъективное право на гражданство закреплено во многих важнейших международно-правовых актах

Гражданство можно считать особым сложным правоотношением между лицом и государством, которое является предпосылкой для возникновения других правоотношений и существует как в конкретной, так и в общей форме

В данном правоотношении взаимными правами и обязанностями обладают как гражданин, так и государство, которое обязано защищать и охранять законные права и интересы своих граждан как на собственной территории, так и за ее пределами, когда гражданин находится за границей

Как особого рода правоотношение между лицом и государством гражданство отличается от других правоотношений самым высоким уровнем обобщения и наиболее абстрактной формой взаимодействия субъектов, статутным характером, выражающимся в устойчивости и непрерывности во времени и в пространстве. Понимание гражданства как общего длящегося правоотношения приводит к определению его в качестве правового состояния личности. Состояние гражданства является результатом реализованного конкретного субъективного права на гражданство, когда факт его приобретения порождает общее длящееся правоотношение гражданства

Во *втором параграфе* - «Сравнительно-правовой анализ института гражданства в законодательстве зарубежных стран» - автором проведено сравнительно-правовое исследование института гражданства в законодательстве зарубежных стран, рассмотрены правовые основания приобретения и утраты

гражданства, проблемы двойного (множественного) гражданства и безгражданства, особенности правового положения лиц без гражданства, иностранных граждан и других категорий населения государства

Нормы, регламентирующие гражданство, зависят от исторических, культурных и правовых традиций конкретного государства. Критерии, установленные для определения реальных или потенциальных граждан, показывают, какие идеи лежат в основе консолидации государства, какова иммиграционная политика, какого поведения ждуг от иностранцев или лиц без гражданства, постоянно проживающих в стране. Одни страны исходят из широкой, государственно-центристской трактовки гражданства (Франция, Португалия), другие придерживаются этнокультурных подходов к определению гражданства (ФРГ).

Государства, основываясь на общепризнанных нормах и принципах международного права, самостоятельно регулируют вопросы, возникающие по поводу гражданства. Как институт внутреннего права государства гражданство - это совокупность правовых норм, регламентирующих критерии, которые определяют принадлежность лица к данному государству, способы и процедуры приобретения и утраты гражданства, особенности правового положения личности, обусловленные способом приобретения гражданства или фактом двойного (множественного) гражданства.

Автор подчеркивает, что несовершенство законодательства в области регулирования правового положения личности в государстве приводит к многочисленным нарушениям прав человека. Концептуальные положения гражданства должны быть направлены прежде всего на урегулирование отношений в правовом и социальном пространстве, провозглашение приоритета общечеловеческих ценностей.

*В третьем параграфе* - «Правовая природа возникновения, становления и развития института гражданства в России» - рассматривается законодательство о подданстве Российской империи, характеризующееся наличием сословных,

феодалных начал, отсутствием юридического признания равенства подданных, делением их на несколько разрядов с особым правовым статусом, содержится анализ первых официальных актов о гражданстве, принятых после установления советской власти, которые упразднили все существовавшие в России сословия и установили одно общее для всего населения России наименование - граждан Российской Республики

Законодательство о гражданстве до образования Союза ССР не представляло единого целого, поскольку акты о гражданстве издавались советскими республиками. Первые акты о советском гражданстве не могли претендовать на исчерпывающую регламентацию всех вопросов, относившихся к приобретению и утрате советского гражданства. Однако именно ими был зложен тот правовой фундамент, на основе которого стало развиваться и совершенствоваться все последующее законодательство в этой области. С образованием Союза ССР было установлено единое союзное гражданство для всех граждан союзных республик, что нашло законодательное закрепление в ст. 7 Конституции СССР 1924 г.

Для союзного законодательства о гражданстве было характерно следующее сосредоточение правомочий по законодательной регламентации отношений гражданства у союзных органов, отсутствие юридического оформления республиканского гражданства; постепенное сужение правомочий союзных республик по решению конкретных вопросов гражданства.

Распад Советского Союза потребовал отразить в правовом плане произошедшие геополитические изменения, что прежде всего коснулось института российского гражданства. Закон о гражданстве Российской Федерации от 28 ноября 1991 г.<sup>1</sup> существенно обогатил содержание института гражданства, положил начало новому подходу к его пониманию как основы конституционного строя, выражения суверенитета государства. В законе нашло закрепление

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации 1992 № 6 Ст. 243



республиканское гражданство носившее со времени образования СССР и в течение всей его истории формальный характер

Закон о гражданстве, сущностью и главной особенностью которого являлась возможность упрощенного получения российского гражданства соотечественниками, разрабатывался в условиях переходного периода от распада СССР к образованию на его территории ряда независимых государств, в силу чего не мог учитывать особенностей последующего развития Российской Федерации, ее правовой системы, а также характера взаимоотношений с новыми независимыми государствами. Поскольку он был принят до принятия Конституции Российской Федерации, отдельные его нормы вошли в противоречие с ее положениями, а также с положениями федерального законодательства и международно-правовыми актами.

Указанные обстоятельства предопределили разработку нового Закона «О гражданстве Российской Федерации»<sup>1</sup>. Принятие Закона о гражданстве было направлено на решение следующих задач: приведение его норм в соответствие с Конституцией Российской Федерации, создание единой правовой базы в решении вопросов гражданства, максимальное отражение интересов государства и личности в правовой регламентации гражданства, укрепление российской государственности с учетом реалий и особенностей социально-экономического и политического развития России.

В Законе о гражданстве более четко сформулировано определение гражданства. Понятие это лишилось присущего ему ранее идеологического содержания. Теперь гражданство Российской Федерации понимается как устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Расширен состав положений, относимых к принципам гражданства. Закрепляется, что принципы и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, «не могут

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации 2002 № 22 Ст. 2031, 2003 № 46 Ст. 4447, 2004 № 45 Ст. 4377, 2005 № 1 Ст. 30, 2006 № 1 Ст. 44

содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» Устанавливается, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его, не может быть выслан за пределы страны или выдан иностранному государству

В соответствии с Конституцией гражданство Российской Федерации провозглашается единым и равным независимо от основания его приобретения Как следствие реализации этого принципа, Закон о гражданстве не предусматривает института гражданства субъектов Российской Федерации, имевшего место согласно Закону о гражданстве 1991 г

Приведены в соответствии с Конституцией Российской Федерации нормы, устанавливающие основные положения по вопросу двойного гражданства Закреплено, что гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором или федеральным законом Приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации

Существенные изменения внесены в область решения вопросов приобретения гражданства Так, сокращено количество оснований для приобретения гражданства В соответствии с Законом гражданство приобретается по рождению, в результате приема в гражданство, в результате восстановления в гражданстве; по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве или международным договором

Ужесточая условия принятия и восстановления в гражданстве Российской Федерации, Закон о гражданстве тем не менее учитывает специфику сложных миграционных процессов, происходящих на территории бывшего Союза ССР, и

допускает упрощенный порядок приобретения гражданства Российской Федерации для отдельных категорий граждан бывшего СССР

Исследование основных историко-правовых этапов развития института гражданства в России свидетельствует, что правовое регулирование вопросов гражданства отражает политико-правовую идеологию, господствующую на определенном этапе развития государства

На современном этапе развития страны гражданство призвано обеспечить стабильность и сплоченность общества, укрепить российскую государственность, сбалансировать интересы личности, общества и государства

**Вторая глава** - «Конституционно-правовое регулирование реализации права на гражданство в Российской Федерации» - состоит из трех параграфов

В *первом параграфе* - «Конституционно-правовые гарантии реализации права на гражданство в Российской Федерации» - автор, делая особый акцент на сущность гражданства как объекта одного из важнейших прав человека, посредством которого он связан с внешним миром, с народом, с социальными группами, частью которых он является, основное внимание уделяет конституционно-правовым гарантиям реализации права на гражданство в Российской Федерации

Право на гражданство занимает особое место в системе основных прав, относится к числу неотъемлемых прав человека, является его изначальным правом, присущим ему по рождению, благодаря чему человек не может быть лишен гражданства государством и его органами

Право на гражданство является важной составной частью правового статуса личности, а реализация этого права накладывает на государство обязанность обеспечивать и защищать закрепленные в Конституции Российской Федерации права и свободы личности.

Автором сформулировано следующее определение права на гражданство - это охраняемая законом мера возможного поведения, направленная на

удовлетворение интересов человека, возникающих в связи с приобретением, изменением и выходом из гражданства

Право на гражданство занимает особое место среди основных прав человека в Российской Федерации, а его реализация гарантируется Конституцией Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его без его согласия (ч 3 ст 6 Конституции Российской Федерации)

Под конституционно-правовыми гарантиями реализации права на гражданство в Российской Федерации автор понимает совокупность норм конституционного права, обеспечивающих фактическую реализацию интересов человека по поводу гражданства, а также их защиту от возможных нарушений

Конституционные гарантии реализации права на гражданство в Российской Федерации можно классифицировать на следующие группы

- основополагающие принципы и нормы-гарантии, положенные в основу правового регулирования взаимоотношений личности и государства в Российской Федерации,

- закрепленные в Конституции Российской Федерации и нормативных правовых актах основополагающие начала реализации права на гражданство в Российской Федерации

К особой группе юридических гарантий права на гражданство относятся гарантии судебной защиты нарушенных интересов

Провозглашая приоритетом соблюдение, защиту прав и свобод человека и гражданина, в качестве важнейших основ конституционного строя, Конституция Российской Федерации и Закон о гражданстве устанавливают основополагающие нормы-принципы, которые должны соблюдаться при реализации права на гражданство в Российской Федерации, а именно. свобода и добровольность выбора гражданства, недопустимость лишения гражданства, недопустимость выдачи гражданина Российской Федерации другому государству, сохранение российского гражданства за лицами, проживающими за

пределами Российской Федерации, защита и покровительство граждан Российской Федерации, находящихся за ее пределами, сохранение гражданства при заключении или расторжении брака, единство гражданства, принцип равного гражданства, допустимость двойного гражданства, сокращение безгражданства

Основная проблема эффективности конституционных гарантии реализации права на гражданство в Российской Федерации состоит в создании прочных законодательных (юридических) гарантий, содержащихся в нормах конституционных федеральных и федеральных законов и зависит от их логичности и системности, целесообразности, четкой направленности и определенности применительно к конкретному субъекту и соответствующему виду общественных отношений

Во *втором параграфе* - «Механизм реализации права на гражданство в Российской Федерации» - автор, раскрывая сущность реализации норм права, приходит к выводу, что под реализацией права на гражданство следует понимать такое поведение должностных лиц и граждан, которое заключается в неукоснительном соблюдении, исполнении, использовании и применении ими как субъектами права предписаний правовых норм, регулирующих специфическую группу общественных отношений по поводу правовой связи лица и государства в виде гражданства

Исследуя механизм реализации права на гражданство в Российской Федерации, автор подробно рассматривает процедуру приобретения, восстановления, выбора и утраты гражданства Российской Федерации, строго регламентированную Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а также подзаконными нормативными актами

Закон о гражданстве, отражая преемственность основных положений института гражданства, четко и конструктивно регламентирует вопросы гражданства, обеспечивает приведение законодательства о гражданстве в соответствие с положениями Конституции Российской Федерации, с

международными стандартами и требованиями

Однако практика реализации Закона о гражданстве свидетельствует, что процесс формирования института гражданства в Российской Федерации нельзя признать сложившимся и завершённым. Имеющие место пробелы и коллизии законодательства в этой области отрицательно сказались на соблюдении прав и социальной защищённости отдельных групп населения России и ряда категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, переселенцев из республик бывшего СССР.

В *третьем параграфе* - «Совершенствование законодательного регулирования обеспечения права на гражданство в Российской Федерации» - автор раскрывает основные проблемы реализации права на гражданство в Российской Федерации и предлагает отдельные меры совершенствования законодательного регулирования вопросов гражданства.

По мнению автора, необходимо

- сохранить в Законе о гражданстве такое основание его приобретения, как «признание»,

- изменить формулировку ст. 14 Закона о гражданстве в ч. 3 и 4 слова «зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года» заменить (или дополнить) словами «фактически проживавшие по состоянию на 1 июля 2002 года»,

- изложить в следующей редакции п. 7 постановления Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»: «Паспорт, признанный по результатам проверки, выданным в нарушение установленного порядка или оформленным на утраченном (похищенном) бланке паспорта, подлежит изъятию органом внутренних дел Российской Федерации, выявившим такой паспорт»,

- регламентировать в Законе о гражданстве определение понятия «законный источник средств к существованию». Автором предлагается

следующая дефиниция «законный источник средств к существованию - любой доход, получаемый способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации, на уровне не ниже прожиточного минимума, установленного Правительством Российской Федерации на момент обращения»,

- внести изменения в п «г» ч 1 ст 13 Закона о гражданстве и дополнить его расписфровкой причин, в силу которых невозможен отказ от гражданства иностранного государства

1) при отсутствии в государстве прежнего гражданства процедуры выхода из гражданства по инициативе лица,

2) при невыдаче документа о выходе из гражданства,

3) при высокой стоимости оформления выхода из гражданства, превышающей размер минимальной заработной платы,

- исключить п «в» ст. 20 Закона о гражданстве как противоречащий ч 4 ст 4 Закона и ограничивающий политические права человека

В заключении диссертации кратко формулируются основные выводы и предложения, вытекающие из проведенного исследования

**Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:**

**I. В научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:**

1 Михайлова Е В Проблемы реализации права на гражданство в Российской Федерации // «Современное право», 2006 № 12 (1) – стр 51-56 (0,2 п л )

**II. В иных изданиях:**

1 Михайлова Е В Международно-правовые стандарты реализации права человека на гражданство // Актуальные проблемы деятельности правоохранительных органов в условиях административной и судебно-правовой реформ Сборник статей (по материалам третьей научно-практической конференции молодых ученых) М НИИ проблем укрепления законности и

правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 2005 – стр 19-27 (0,4 п л )

2 Михайлова Е В Право на гражданство в Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) // 10 лет Конституции Российской Федерации итоги и перспективы Материалы научно-практического семинара (20 ноября 2003 г ) Брянск БФ МосУ МВД России, 2004. (в соавторстве) – стр 156-164 (0,5 п л )

3 Михайлова Е В Конституционно-правовые гарантии и их роль в реализации права человека на гражданство в Российской Федерации // 10 лет Конституции Российской Федерации Материалы межвузовской научно-практической конференции (5 декабря 2003 г ) М МосУ МВД России, 2004 – стр 225-231 (0,3 п л )

4 Михайлова Е В Основные идеи и конституционные принципы, на которых базируется право человека на гражданство в современной России // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел Межвузовский сборник научных трудов адъюнктов и соискателей Часть I М МосУ МВД России, 2004 – стр 64-68 (0,3 п л )

5 Михайлова Е В Двойное гражданство в Российской Федерации проблемы и пути их решения (на примере зарубежных стран) // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел Межвузовский сборник научных трудов адъюнктов и соискателей Часть II М МосУ МВД России, 2004 – стр 68-78 (0,5 п л )



**Михайлова Елена Владимировна**

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

---

Подписано в печать 21.05.2008 г. Формат 60x90, 1/16  
Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз. Заказ № 605

---

Отпечатано в ООО «Фирма Блок»  
107140, г. Москва, ул. Краснопрудная, вл. 13 т (8-499) 264-30-73  
[www.blok01centre.naod.ru](http://www.blok01centre.naod.ru)  
Изготовление брошюр, авторефератов, печать и переплет диссертаций