На правах рукописи

Клокова Эльмира Этибаровна

Институт двойного гражданства в Российской Федерации: теоретические аспекты, законодательство и правоприменение

Специальность 12.00.02 –
конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Москва, 2019

Диссертация выполнена: Федеральное государственное бюджетное общеобразовательное учреждение высшего профессионального образования «Российский государственный социальный университет»

Научный руководитель: **Скуратов Юрий Ильич**

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный социальный университет»

Официальные оппоненты: **Герасименко Юрий Васильевич**

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и международного права Частного образовательного учреждение высшего образования «Омская юридическая академия», заслуженный юрист Российской Федерации

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России) **Бондарчук Роман Честиславович**

Ведущая организация: Образовательное частное учреждение высшего образования «Международный юридический институт»

Защита диссертации состоится 21.06.2019 г., в 14-00 на заседании Диссертационного Совета Д 212.282.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Уральский государственный юридический университет» (ФГБОУ ВО «УрГЮУ») по адресу: 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д.21, зал Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «УрГЮУ» по адресу: 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д.21 и на сайте института:

Автореферат разослан «__» _____ 2019 года.

Ученый секретарь диссертационного совета Д 212.282.02

доктор юридических наук, профессор С.Ю. Головина

Актуальность темы исследования. Право человека на гражданство представляет собой одно из наиболее важных основных прав, поскольку определяет природу взаимодействия личности и государства в системе государственного устройства.

Право на гражданство является одним из наиболее важных основных прав человека и определяет основы взаимодействия личности и государства в системе государственного устройства. Наличие гражданства того или иного государства в том числе предполагает обеспеченную законом возможность индивида участвовать в политических отношениях, а наличие российского гражданства является главной предпосылкой обладания полным объемом предоставленных прав, свобод и в то же время полным объемом обязанностей, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством.

Вместе с тем, состав лиц, находящихся на территории Российской Федерации, как и на территории любого иного государства, не ограничивается только категорией граждан, а включает в себя также и лиц без гражданства, иностранных граждан, временно или постоянно пребывающих или проживающих на его территории, лиц с двойным (множественным) гражданством и др. Каждой из указанных категорий лиц принадлежит определенный объем прав и обязанностей и каждая из обозначенных групп более или менее распространена в пределах территории.

В связи с развитием межгосударственных связей и усилением процесса глобализации, волновым характером миграционных процессов, институт двойного гражданства становится все более актуальной для исследования категорией и представляет большой практический интерес.

Тенденции в его восприятии как законодателем, так и рядовыми гражданами за последние десятилетия с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 года и декларирования в основном законе права на приобретение статуса бипатрида подверглись изменению.

В сфере регулирования двойного гражданства сформировался ряд вопросов, требующих предложений по практическому разрешению, в частности: определение понятия двойного гражданства, соотношение понятий двойное и множественное гражданство, устранение неточности в описании генезиса института двойного гражданство, а также крайне отрицательное отношение к этому правовому явлению в целом и недостаточный анализ практической реализации регулирующих институт норм. В основном их источником являются случаи неконтролируемого возникновения двойного гражданства (двойное гражданство, возникающее de facto или так называемое

«нерегулируемое гражданство») при которых лицо приобретает наряду с имеющимся у него гражданством гражданство другого государства при отсутствии соответствующего международного договора или специального внутригосударственного регулирования.

Сложный правовой статус бипатридов урегулирован Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации». Одной из характерных особенностей данного нормативно-правового акта является тот факт, что в случае реализации содержащихся в нем норм, несмотря на закрепленное в Конституции Российской Федерации право каждого человека на обладание гражданством иностранного государства, положения нормативно-правового акта вступают в противоречие с основным законом.

Так, вслед за раскрытием определения двойного гражданства законодатель с помощью такого приема юридической техники, как фикция, устанавливает, что, несмотря на наличие у лица гражданства иного государства, он рассматривается только как гражданин Российской Федерации.

Несмотря на наличие специального законодательного регулирования, правовой статус бипатридов и вопросы приобретения, прекращения двойного гражданства, а также ряд других дискуссионных вопросов, связанных с институтом двойного гражданства видятся неоднозначными и требующими детального проработки. Именно это и обусловило актуальность темы диссертации.

Степень разработанности темы:

Изучению вопросов гражданства и двойного гражданства посвящены труды как отечественных, так и зарубежных ученых (к примеру, А. Бланкенагель, Ж. Ведель, П. Девольпе, Р. Уитц, Т. Хаммар, А. Шайо).

Значительный вклад в формирование доктринальных положений о двойном гражданстве как во внутригосударственном, так и в международном праве внесли С.А. Авакьян, Ю.Р. Боярс, М.В. Варлен, Н.В. Витрук, С.С. Кишкин, Н.Я. Корж, О.Е. Кутафин, Ж.И. Овсепян, А.М. Турубинер, Е.В. Тарибо, Я.Н. Уманский, И.Е. Фарбер, С.В. Черниченко, В.С. Шевцов.

Благодаря усилиям указанных авторов были разработаны в доктрине понятия «двойное гражданство», «бипатризм», обозначены основные причины и предпосылки возникновения двойного гражданства, а также определено место норм о двойном гражданстве в общей системе законодательства Российской Федерации[1].

---

1 См. Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. – СПб., 2003; Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. М., 1986; Варлен М.В. Новые аспекты института российского гражданства// Законность. 2002. № 12; Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008; Кишкин С.С. Советское гражданство. – М.: Юридическое издательство НКЮ РСФСР,

Однако вопрос о двойном гражданстве в науке конституционного права видится недостаточно разработанным, так как внимание исследователей привлекают, как правило, общие положения, касающиеся гражданства, отсутствует проработанный комплексный анализ института двойного гражданства. Пробельными и недостаточно проработанными остаются вопросы о социальной природе двойного гражданства, причин актуализации института, связанных с распадом Союза Советских Социалистических Республик, эволюции двойного гражданства и демократической составляющей института. Эти и другие вопросы потребовали доработки комплексного анализа института и стали причиной обращения диссертанта к выбранной проблематике.

Научную основу исследования составили труды таких ученых, как С.А. Авакьян, М.В. Баглай, А. С. Автономов, А.В. Белов, Ю.Р. Боярс, В.Я. Бойцов, М.В. Варлен, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, В.М. Гессен, А.Д. Градовский, А.И. Денисов, И.А. Ивановский, В.Т. Кабышев, В.Я. Кикоть, М.Г. Кириченко, С.С. Кишкин, Ф. Ф. Кокошкин, Н.Я. Корж, А.П. Косицын, В.В. Красинский, Н.О. Куплеваский, Н.Я. Куприц, О.Е. Кутафин, Ж.И. Овсепян, В.В. Розенберг, М.С. Саликов, Е.В. Тарибо, А.М. Турубинер, Я.Н. Уманский, И.Е. Фарбер, М.А. Федотов, Т.Я. Хабриева, С.В. Черниченко, В.Е. Чиркин, С. М. Шахрай, В.С. Шевцов, Г. Ф. Шершеневич.

В исследовании в единстве рассмотрены основания возникновения двойного гражданства, отношение законодателя и правоприменителя к данному институту. В диссертации рассмотрены основания возникновения двойного гражданства, отношение законодателя и правоприменителя к данному институту, раскрыты социально-политические, экономические и собственно правовые аспекты двойного гражданства, его взаимосвязь и включенность в международно-правовую систему регулирования гражданства.

Выводы диссертации могут быть применены в ходе последующей научной разработки проблем гражданства в целом и двойного гражданства в частности. Отдельные

1925; Корж Н.Я. Гражданство Российской Федерации: ист.-правовой аспект. – СПб., 2004; Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 томах. Том 3. Российское гражданство: монография. – М., 2011; Овсепян Ж.И. Гражданство в России (общетеоретическое, историческое и конституционно-правовое исследование): монография. – Ростов-на-Дону, 2010; Тарибо Е.В. Российское гражданство и вытекающие из него права и обязанности в практике судебного конституционного контроля: монография. – СПб., 2011; Турубинер А.М. Гражданство. Энциклопедия государства и права. Т.1. – М., 1926; Уманский Я.Н. Советское государственное право. – М., 1970; Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. – Саратов, 1974; Черниченко С.В. Вопросы гражданства в современном международном праве. М., 1963; Шевцов В.С. Гражданство в советском союзном государстве. М., 1969.

положения диссертации могут быть использованы в законотворчестве и практической деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

Объектом исследования является институт гражданства, его генезис и особенности правового регулирования на современном этапе в Российской Федерации, а также правовой статус личности.

Предмет исследования составляет двойное (множественное) гражданство как один из основополагающих элементов конституционного статуса личности, а также его место в правовой системе Российской Федерации и иных стран, в том числе особенности зарождения института, его развитие и причины, по которым он постепенно исключается из правовых систем различных государств.

Цели и задачи. Основными целями, поставленными в диссертационной работе являются: исследование института двойного гражданства в рамках отрасли конституционного права, уяснение сущности данного явления, особенностей его законодательного регламентирования в Российской Федерации и практической реализации на современном этапе.

В соответствии с целями поставлены и задачи работы:

- раскрытие понятия двойного гражданства по содержанию, значению и основным особенностям, а также его связи с общим понятием гражданства,
- изучение причин формирования и оснований возникновения двойного гражданства,
- рассмотрение истории развития законодательства о двойном гражданстве,
- характеристика и ретроспективный обзор законодательства Российской Федерации, регулирующего правовой статус бипатридов в Российской Федерации,
- выявление и исследование отдельных аспектов двойного гражданства,
- анализ перспектив и путей развития двойного гражданства в Российской Федерации,
- обобщение правоприменительной практики и позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам двойного гражданства,
- суммирование результатов исследования и выработка практических рекомендаций по вопросам регулирования двойного гражданства.

Научная новизна работы заключается в обосновании теоретических основ для создания концепции двойного гражданства, отвечающей, с одной стороны, идее прав человека, а с другой стороны – принципу государственного суверенитета и интересам государства, а также в разработке комплекса положений по совершенствованию

законодательного регулирования отношений по поводу двойного гражданства в Российской Федерации.

В диссертационном исследовании проведено четкое разграничение двойного гражданства и смежных категорий и институтов, а также представлен анализ современной правоприменительной практики, сложившейся в данной сфере.

В диссертации рассмотрены в единстве причины и основания возникновения двойного гражданства в современных условиях, эволюция отношения законодателя и правоприменителя к данному институту с момента его возникновения и до настоящего времени. В этой связи специально изучены социально-политические основы двойного гражданства, его взаимосвязь с другими институтами конституционного права, включенность в международно-правовую систему регулирования.

Анализ основных положений, касающихся двойного гражданства, осуществлен с учетом понимания последнего и как элемента конституционно-правового статуса конкретной личности и с учетом принципов российского гражданства, что создает необходимую предпосылку для формирования долгосрочной концепции отношения Российского государства к двойному гражданству как социально-политическому и правовому явлению.

Автором представлены конкретные рекомендации по совершенствованию конституционно-правового регулирования приобретения и утраты двойного гражданства (в том числе, обозначены предложения о необходимости изменения законодательства, направленного на разрешение противоречий, возникающих при использовании возможностей, предоставляемых институтом двойного гражданства).

Положения, выносимые на защиту:

1. На основании проведенного анализа двойного гражданства в Российской Федерации, как социально-политического и правового института, сделан вывод о зависимости двойного гражданства от следующих факторов (контекстов): исторического, социально-экономического, политического, социокультурного и собственно правового.

- Исторический: распад Союза Советских Социалистических Республик и последующие территориальные изменения привели к необходимости построения нового правового пространства, в которое были включены, в том числе с учетом зарубежного опыта, правовые институты, ранее не характерные для законодательства.

В данном контексте становление института двойного гражданства свидетельствует о территориально-правовом оформлении с учетом тенденции к возобновлению политико-правовых связей, исторически сложившихся между различными государствами.

- Социально-экономический: усиление интереса к бипатризму и увеличения числа лиц, которые стремятся получить второе гражданство, обусловливается низким уровнем материального благосостояния в ряде государств. Другим стимулом к оформлению второго гражданства является получение возможных выгод экономического характера при налоговом и инвестиционном планировании, совершении банковских операций.

- Политический: общепринятой мировой тенденцией является восприятие бипатридов исключительно как граждан своего государства. Однако данный факт не исключает возможности политического влияния на государство через бипатрида. С точки зрения политического аспекта бипатрид находится под защитой нескольких государств. Законодательство о гражданстве большинства стран содержит правовые гарантии, предоставляемые собственным гражданам, в том числе за пределами государства.

- Социокультурный: развитие социальных структур, культурных и социальных связей может являться одной из причин возникновения в правовой системе института двойного гражданства.

- Собственно правовой: возникновение двойного гражданства вследствие коллизии законодательств. Каждое государство свободно при формировании своей правовой системы и законодательной базы, что распространяется и на принятие решения об определении круга лиц, которые могут претендовать на получение статуса гражданина.

2. Норма статьи 62 Конституции Российской Федерации о праве гражданина страны иметь гражданство иностранного государства сложилась под влиянием двух основных политико-юридических доминант: а) стремления с либеральных позиций демократизировать отношение к ранее сложившейся в нашей стране традиции отказа от двойного гражданства; б) попытки использовать данный институт для преодоления последствий распада СССР и создания условий для поддержки русскоязычного населения, оказавшегося за пределами России.

Сворачивание договорной практики регламентации отношений двойного гражданства с участием России, эволюция внутригосударственного регулирования этой сферы общественной жизни в сторону более сдержанного, ограничительного отношения к двойному гражданству свидетельствуют о наличии тенденции к возврату к исторической традиции отказа от данного института. В этой связи можно говорить о известном противоречии между конституционной нормой статьи 62 Конституции Российской Федерации и сложившейся политико-правовой практики. Вместе с тем, законодательный отказ от данного института в Российской Федерации представляется крайне затруднительным, поскольку предполагает необходимость внесения изменений в главу 2 «права и свободы человека и гражданина» Конституции Российской Федерации.

3. В диссертации обосновано многоаспектное понимание категории «двойное гражданство». Двойное гражданство предлагается определять в первую очередь как правовое состояние и элемент конституционно-правового статуса конкретной личности, характеризующийся наличием у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иного государства, а также комплексом взаимных прав и обязанностей между ним и государствами, гражданином которого он является. В силу достаточно распространенного числа этой категории лиц на территории России образуется определенная сфера социальной практики, двойное гражданство формируется как социально-политический институт, нуждающийся в соответствующем правовом регулировании. Совокупность норм конституционного права, регулирующих соответствующие общественные отношения, и образуют государственно-правовой институт двойного гражданства в Российской Федерации.

4. В целях устранения логических противоречий в доктрине и правоприменительной практике, предлагается разграничение на законодательном уровне понятий «двойное гражданство», «множественное гражданство» и «спящее гражданство», что обеспечит единообразие используемой терминологии.

В частности, представляется возможным закрепление следующих терминологических формулировок:

- множественное гражданство представляет собой наличие у лица гражданства двух или более государств;
- двойное гражданство предполагает наличие у лица гражданства двух государств, при этом оно представляет собой частный случай множественного гражданства (множественное гражданство является родовым понятием по отношению к двойному гражданству);
- спящее (отложенное) гражданство – гражданство, которым гражданин фактически обладает, но которое не признается государством, либо вопрос его признания поставлен в зависимость от определенных факторов.

5. При характеристике двойного или множественного гражданства следует различать факт признания государством лица бипатридом и факт наличия у лица второго (двойного) или нескольких (множественного) гражданств. Признание или непризнание законодателем двойного гражданства не приводит к утрате юридической связи лица с другим государством, оно лишь влияет на возможность реализации указанным лицом части прав и обязанностей на территории Российской Федерации (т.е. факт признания влияет на правовой статус личности).

6. Внутригосударственное правовое регулирование двойного гражданства определяется подходом государства к содержанию государственного суверенитета. Суверенитет государства находит свое проявление в возможности самостоятельно, посредством законотворчества, обозначить круг своих граждан, т.е. круг лиц, которые постоянно находятся с государством в политико-правовой связи. Представляется, что наделение лиц статусом бипатрида, как суверенное право, представляет собой усмотрение государства в определении государственной политики в области гражданства и возможности в одностороннем порядке урегулировать отношения в сфере гражданства. Негативное отношение к двойному гражданству в свою очередь обусловлено его восприятием исключительно как явления, посягающего на государственный суверенитет, создающего многочисленные правоприменительные проблемы для органов власти и управления.

7. В период либерализации отношения Российского государства к двойному гражданству основным источником появления этой категории лиц стали русскоязычные граждане, проживающие за пределами России. В настоящее время основной причиной возникновения двойного гражданства является правовая коллизия. В ряде случаев двойное гражданство возникает вне зависимости как от волеизъявления граждан, так и государства – при коллизии законодательного регулирования, когда лицо наделяется вторым гражданством вне зависимости от его волеизъявления. При этом миграция самостоятельно не порождает возникновения двойного гражданства автоматически. Однако многие иммигранты и их потомки приобретают двойное гражданство в силу законов о гражданстве, действующих в странах иммиграции

8. Реализуемая государством тенденция по отказу от института двойного гражданства не влечет полной утраты его значимости, поскольку факторы, порождающие институт (например, коллизии законодательств и миграция), сохранили свое действие, а в ряде случаев усилили его. В силу причин миграционного характера и глобализации в целом двойное гражданство представляет практический интерес и, вкрапленное в различные правовые системы, актуально для государства, заинтересованного в защите прав своих граждан, а также значимо для лиц, которые обладают или потенциально могут обладать таким статусом.

9. Полный отказ от двойного гражданства представляется нецелесообразным, несмотря на обозначившуюся в последнее десятилетие в российском законодательстве тенденцию по сокращению двойного гражданства (о которой свидетельствует отказ от двусторонних договоров в области двойного гражданства, отсутствие вновь заключенных двусторонних договоров по данному вопросу). Случаи неурегулированного гражданства,

вероятность которых вытекает из принципов права почвы и права крови, невозможно ограничить (в том числе ввиду того, что нельзя привести к унификации различные правовые системы), как невозможно полностью исключить влияние на правовую систему миграционных процессов. Двойное гражданство при этом несет и некую позитивную функцию, заключающуюся в возможности стабилизации на государственном уровне правового статуса индивида и снятии возможных социально-экономических противоречий между гражданами государства и мигрантами, что соответствует принципу равного правового статуса личности.

10. Негативное отношение государства к двойному гражданству в настоящее время получает поддержку со стороны законодательных актов Российской Федерации, в частности, выражающихся в установлении ряда ограничительных мер (участие в выборах, принятие на государственную службу, ограничения в части учреждения различных средств массовой информации и т.д.). При этом не делается различий между двойным гражданством, признаваемым и не признаваемым государством. Данные шаги не будут противоречить Конституции Российской Федерации до тех пор, пока не затронут права человека, задекларированные во второй главе основного закона страны.

Практическая и теоретическая значимость работы.

Анализ основных положений, касающихся двойного гражданства, осуществлен с учетом комплексного рассмотрения оснований его возникновения. Изложенные в диссертации выводы и положения об истории формирования института двойного гражданства, характеристике подходов к его определению, исследования особенностей реализации регулирующих его норм в правоприменительной практике, положения, касающиеся формирования целостного представления о конституционно-правовом институте двойного гражданства, имеют методологическую ценность и могут быть применены в учебном процессе при преподавании конституционного права, использоваться при изучении других отраслей права. Сказанное касается, в частности:

- рассмотрения двойного гражданства как института, определяющего связь личности и государства, обусловливающего объем их взаимных прав и обязанностей, направленного на интеграцию внешнеполитических связей;
- выявления причин, определяющих возникновение двойного гражданства: миграционных процессов, территориальных изменений, расхождения законодательств различных стран о порядке приобретения и утраты гражданства;
- исторического анализа возникновения в праве института двойного гражданства;

- рассмотрения двойного гражданства как института, существование которого фактически не зависит от его признания законодателем (что подтверждается наличием в праве термина «спящего гражданства») и др.

Анализ основных положений, касающихся двойного гражданства, осуществлен диссертантом с учетом комплексного рассмотрения его оснований и детального анализа принципов российского гражданства. Материалы диссертации могут быть использованы для последующих научных исследований проблематики гражданства в целом и двойного гражданства в частности.

Отдельные положения диссертации могут быть использованы в законотворчестве и практической деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

Методология и методы исследования.

Методологическую основу исследования составила система различных методов, логических приемов и средств познания для изучения предмета.

Для достижения поставленных задач были использованы разнообразные методы исследования, в том числе общенаучные: исторический, логический (анализ, синтез, индукция, дедукция), системный, функциональный, а также частнонаучные методы: моделирования, формально – логический, формально – юридический, сравнительно – правовой.

При написании работы были использованы и проанализированы нормативно-правовые акты, прямо или косвенно регламентирующие вопросы двойного гражданства.

Степень достоверности и апробация результатов. Диссертационная работа выполнена на кафедре конституционного и международного права ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет». Основные положения исследования отражены и апробированы в 9 (девяти) научных публикациях диссертанта, 6 (шесть) из которых опубликованы в изданиях, рецензируемых ВАК:

1. Джалилова Э.Э. Новеллы правового регулирования двойного гражданства в России [Текст] / Э.Э. Джалилова // Современное право. – 2016. – № 3. – С. 38 - 40. – 0,38 п.л.;

2. Джалилова Э.Э. Особенности правового регулирования двойного гражданства в России [Текст] / Э.Э. Джалилова // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 6. – С. 9. – 0,1 п.л.;

3. Джалилова Э.Э. Основания возникновения двойного гражданства [Текст] / Э.Э. Джалилова // Инновации и инвестиции. – 2015. – № 11. – С. 261-263. – 0, 35 п.л.;

4. Джалилова Э.Э. Предварительное возникновение гражданства как частное основание возникновения двойного гражданства [Текст] / Э.Э. Джалилова //

Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2016. – № 5. – С. 89 - 90. – 0,23 п.л.;

5. Джалилова Э.Э. К вопросу об институте двойного гражданства в России [Текст] / Э.Э. Джалилова // Современное право. – 2016. – № 5. – С. 34 - 39. – 0,75 п.л.

6. Джалилова Э.Э. Институт двойного гражданства и Особенности правового регулирования двойного гражданства в России на современном этапе [Текст] / Э.Э. Джалилова // Сборник материалов 4-й международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной науки в 21 веке». – 2014. – С. 98 - 101. – 0,29 п.л.

7. Джалилова Э.Э. Институт двойного гражданства в правоприменительной практике [Текст] / Э.Э. Джалилова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2017. – № 3. – С. 144-145. – 0,35 п.л.;

8. Джалилова Э.Э. Двойное гражданство и государственный суверенитет [Текст] / Э.Э. Джалилова // Сборник материалов конференции The ninth International conference of Eurasian scientific development. – С. 200-201. – 0,23 п.л.;

9. Клокова Э.Э. Перспективы развития двойного гражданства [Текст] / Э.Э. Клокова // Научно-практический журнал Юридическая наука. – 2019. – № 2. – С.90-93. – 0, 43 п.л.

Достоверность выводов диссертационного исследования была апробирована также при участии диссертанта в научно-практических конференциях: 4-й международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной науки в 21 веке» 2014 г., 9th International conference on Eurasian scientific development, 2016 г., IV Уральском Форуме конституционалистов, 2018 г.

Отраженные в диссертации положения применены в ходе проведения семинарских занятий по дисциплине Конституционное право в Федеральном государственном бюджетном общеобразовательном учреждении высшего образования «Российский государственный социальный университет», а также при составлении учебно-методических документов на кафедре конституционного и международного права в Федеральном государственном бюджетном общеобразовательном учреждении высшего образования «Российский государственный социальный университет». Кроме того, предложения по совершенствованию законодательства направлены в профильные комитеты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Основное содержание диссертации.

Структура диссертации включает введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение и список использованной литературы.

Во введении раскрывается и обосновывается актуальность темы исследования, дается общая характеристика степени теоретической разработанности темы, определяются объект и предмет, а также цель и задачи исследования, его теоретико-методологическая и нормативная и методологическая основы, определяется научная новизна, предлагаются положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость исследования, приводится апробация результатов проделанной работы, а также структура диссертации.

В первом параграфе первой главы «Понятие и содержание института двойного гражданства» диссертантом дана общая характеристика понятия двойного гражданства, его разграничение от смежных категорий и влияние на государственный суверенитет.

Диссертантом были выдвинуты следующие тезисы:

1) двойное гражданство (в широком смысле) не является экстраординарным явлением по своей правовой природе, оно возникает в значительном количестве случаев вне зависимости от волеизъявления лица;

2) признание на государственном уровне наличия у гражданина статуса бипатрида или полипатрида (лица, имеющего гражданство двух или более государств) определяет наличие правовых последствий для лица, уже обладающего данным статусом (который может быть и не признан, но в таком случае он не является фактически утраченным лицом);

3) двойное гражданство может быть признанным и непризнанным (спящее или отложенное гражданство). Однако факт признания или непризнания государством двойного гражданства не влечет его фактической утраты у лица, которое им обладает. В случае непризнания двойного гражданства государствами в каждой из стран лицо рассматривается исключительно как гражданин одного государства, но это обстоятельство не влечет утраты двойного гражданства (в широком смысле).

4) термин «двойное гражданство» должен рассматриваться в узком и широком смыслах. В широком смысле «двойное гражданство» должно обозначать как признанный государством статус, так и не признанный государством статус лица (т.е. случаи спящего/отложенного гражданства). В узком смысле «двойным гражданством» является лишь признанный государством статус индивида.

Ввиду обозначенных тезисов в работе диссертант при упоминании «двойного гражданства» в ряде случаев рассматривает двойное гражданство в широком смысле слова. Этот факт обусловлен:

- во-первых, необходимостью раскрытия доктринального подхода в целях анализа его имплементации в современную правовую систему Российской Федерации,

- во-вторых, для анализа перспектив развития двойного гражданства в Российской Федерации,

- в-третьих, «скрытым признанием» двойного гражданства, выраженном в установлении законодателем ограничений правового статуса лиц, обладающих гражданством двух и более государств.

В указанном параграфе также рассмотрено соотношение понятий двойное и множественное гражданство, двойное гражданство и двугражданство. Понятия множественное гражданство является родовым понятием по отношению к двойному гражданству и как таковые они равнозначно используются в научной литературе. Данная гипотеза находит логическое обоснование - множественность подразумевает наличие у гражданина двух и более гражданств.

Двойное гражданство определяется как учеными, так и законодателем как состояние, которое характеризуется наличием гражданства двух государств. В рамках действующего в Российской Федерации законодательства, для разрешения вопроса о том, обладает ли лицо двойным гражданством, решающим будет являться факт признания на законодательном уровне (либо в соответствии с действующим федеральным законодательством – согласно заключенному международно-правовому договору) каждым из государств второго гражданства. Поэтому зачастую возникает понятийная неопределенность в случае наличия у лица нескольких гражданств в отсутствие государственного признания, что именуется «двугражданством» или «вторым гражданством».

В диссертационной работе диссертант обосновывает тезис о том, что строго формальное разграничение терминов «двойное гражданство» и «второе гражданство» весьма условно и выражается в том, что второе гражданство в зависимости от подхода:

А) является состоянием, обусловливающим возможность приобретения двойного гражданства, признанного государствами;

Б) используется для обозначения лиц, наделенных гражданством нескольких государств при наличии пробелов в нормативно-правовом регулировании, либо отсутствии международно-правовых договоров;

В) используется для обозначения лиц, наделенных гражданством нескольких государств в случае, когда государство придерживается линии отказа от института двойного гражданства.

В рамках данного параграфа диссертант предлагает следующее разделение «двойного гражданства» на два вида:

- признанное (государствами) двойное гражданство;
- непризнанное (государствами) двойное гражданство.

В таком случае к «непризнанному двойному гражданству» могут быть отнесены такие термины как «спящее гражданство», «отложенное гражданство». Не признавая наличие у лица статуса бипатрида, законодатель, как правило, вводит тем не менее определенный перечень ограничений для бипатридов: ограничение пассивного избирательного права, ограничение в возможности занятия определенных видов должностей при поступлении на государственную службу, ограничение доступа к государственной тайне.

Также в данном параграфе диссертант рассматривает вопрос о соотношении двойного гражданства и государственного суверенитета.

В параграфе 2 главы 1 «Исторические предпосылки возникновения и становления института двойного гражданства» рассмотрена история возникновения и формирования института двойного гражданства в правовой системе Российской Федерации.

Понятие гражданства сформировалось и получило свое развитие в греческих полисах и римских гражданских общинах. Изначально оно не было оформлено правовым образом и имело достаточно элементарную правовую структуру – лицо признавалось гражданином исключительно в своем полисе или общине. Как государственно – правовой институт гражданство (а впоследствии и двойное гражданство) оформилось с развитием рабовладельческого строя. Дальнейшее формирование государственности, единообразия обычаев, а затем формирование внутренней правовой системы обусловили появление понятий «государство», «полис», «государственность», «гражданство» и «двойное гражданство».

Зарождение института двойного гражданства (а точнее, его прообразов), традиционно связывают с древнегреческим и древнеримским государствами. Одним из первых упоминаний о прообразе двойного гражданства является существовавший в античной Греции институт «изополитейя». Изополитейя представляло собой случай, когда два государства придавали своим гражданам такие права, так что всякий гражданин одного государства был в то же время гражданином другого. Таким образом, данное понятие можно признать прообразом категории двойного гражданства.

В средние века на смену рабовладельческому строю приходит новое общественное разделение, формируется более разветвленная структура права в связи с формированием

феодального строя. При этом объем прав лиц обусловливало сословное разделение, права человека являлись различными по содержанию и объему. В данный период лишь начиналась формироваться государственность и этим фактом можно объяснить, что двойное гражданство или двойное подданство не получило своего развития.

Для изучения становления и развития института двойного гражданства в России диссертант выбрал обобщенную периодизацию этапов его развития в целях более полного анализа института:

1 период: до 1917 года;

2 период: с 1917 года по 1991 год;

3 период: с 1991 года по настоящее время.

Вплоть до конца 16 века существовал ряд факторов, объективно препятствующих формированию и развитию института двойного гражданства. В Древней Руси институт гражданства в его современном понимании как политико-правовой связи государства и гражданина не существовал. Исторически современному институту гражданства предшествовало подданство. До формирования России в качестве централизованного государства и установления абсолютной монархии (до середины 17 столетия) взаимоотношения Российского государства и территориально привязанного к нему населения не определялись ни через институт подданства, ни через институт гражданства.

Закрепление категории подданство на законодательном уровне в России связывают с принятием Соборного уложения 1649 г., которое ввело в обиход термин «подданство», т.е. принадлежность государю, просуществовавшее вплоть до принятия Декрета ВЦИК, СНК РСФСР от 23.11.1917 г. «Об уничтожении гражданских сословий и чинов», установившего для всего населения статус гражданина Российской республики.

В рамках второго периода - Советского периода двойное гражданство не признавалось по ряду причин, скорее, политического характера, а на международно-правовом уровне этот вопрос был урегулирован международными договорами, направленными на устранение двойного гражданства (Соглашения по предотвращению случаев возникновения двойного гражданства и урегулированию вопросов, связанных с лицами, имеющими его, были заключены с Венгерской Народной Республикой, Румынской Народной Республикой, Чехословацкой Республикой, Народной Республикой Болгарией, Корейской Народно-Демократической Республикой, Польской Народной Республикой и Монгольской Народной Республикой).

Период с 1991 года по настоящее время диссертант характеризует как период становления двойного гражданства (с последующей тенденцией отказа от института), а право лиц на двойное гражданство было закреплено лишь с принятием Конституции

Российской Федерации 1993 г. При этом оно было отнесено к основным правам и свободам человека, поскольку нашло отражение в соответствующей главе основного закона.

В параграфе 3 главы 1 «Основания возникновения двойного гражданства» рассмотрены основания возникновения двойного гражданства. диссертантом выделены следующие основания:

1) Предварительное возникновение гражданства (как частный случай признания гражданства), когда гражданство приобретается без совершения специальных действий со стороны субъекта (пассивно) на определенную, установленную законодателем дату в коллективном порядке для определенного законодателем круга субъектов на специальных принципах предоставления (как правило в соответствии с формально-территориальным принципом, реже – исходя из национального принципа).

2) Возникновение гражданства в силу рождения (филиация). Это основание базируется на двух основных принципах:

- «jus sunguinis» («jus originis», «право крови», «право происхождения») – принцип, наделяющий ребенка гражданством его родителей

- «jus soli» («право земли, почвы») – принцип, при котором ребенок считается гражданином государства, в пределах территории которого был рожден

3) Приобретение гражданства на основании общего приема. Как правило, порядок и прием в гражданство детально регламентируется законодателем и содержит общие и специальные условия для лиц, которые намерены получить гражданство государства. Данное основание «носит ярко выраженный активный характер со стороны приобретающего его лица и основывается в первую очередь на его личном выборе».

4) Иные основания (к которым можно отнести, к примеру, случаи натурализации при вступлении лиц в брак, когда законодательство страны одного из супругов автоматически наделяет второго из супругов правом на получение соответствующего гражданства).

В параграфе 1 главы 2 «Особенности правового регулирования двойного гражданства в России на современном этапе» диссертантом проанализирован комплекс нормативно-правовых актов, затрагивающих регулирование правового статуса бипатридов и действующих на современном этапе.

В последние 50 лет становление и развитие российского гражданства обусловлено распадом СССР и установлением нового конституционного строя. Процессы демократизации общественных отношений повлияли на его содержание и практику применения. Международные факторы также обусловили некоторые особенности

названного института. На современном этапе особое внимание законодатель уделяет миграционной политике, что в свою очередь обусловливает повышенный интерес и к институту двойного гражданства.

Диссертантом сделан вывод, что к одной из наиболее ярких особенностей правового регулирования двойного гражданства на современном этапе можно отнести некоторый коллизионный характер закрепленных норм, а также отрицание государством статуса двойного гражданства в отсутствие международных договоров.

В параграфе проанализированы положения Конституции Российской Федерации, ФЗ от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах», Конвенция о сокращении безгражданства (Нью-Йорк, 30 августа 1961 г.), международные договоры с Туркменистаном (23.12.1993 г.)[2] и Таджикистаном (07.09.1995 г.) и др.

В параграфе 2 главы 2 «Особенности правоприменительного регулирования института двойного гражданства» диссертантом рассмотрены тенденции правоприменительной практики в области двойного гражданства, а также рассмотрены наиболее значимые судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающие вопросы двойного гражданства. В их числе: Постановление Конституционного Суда от 16 мая 1996 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта "г" статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А.Б. Смирнова», Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2007 № 250-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Новиковой Валентины Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 13 и частью второй статьи 19 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации», частью второй статьи 43 и частью первой статьи 44 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».

Проанализировав судебные акты, диссертантом отмечено, что, как правило, вопрос о наличии у лица двойного гражданства возникает в нескольких случаях:

– при рассмотрении гражданско-правовых споров, в которых судами исследуется порядок въезда лиц, обладающего гражданством другого государства наряду с Российским гражданством, на территорию государства;

---

[2] См.: Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства. // СЗ РФ. 04.03.1996 г. № 10. Ст. 830.

– при рассмотрении дел об аннулировании вида на жительство в связи с сообщением лицами недостоверных сведении и утаивании факта наличия гражданств нескольких государств;

– при рассмотрении дел, связанных с неправомерными действиями лиц (занятием определенных должностей вопреки положениям действующего законодательства): о незаконном увольнении в связи с выявлением у должностных лиц (государственных служащих) наличия гражданства иностранного государства, о котором лицом не было сообщено;

– при рассмотрении дел об оспаривании решений об отказе в приеме в гражданство Российской Федерации в связи с сообщением лицами заведомо ложных сведений и утаении факта наличия второго гражданства;

– при рассмотрении уголовных дел, например, в случаях нарушения лицом избранной меры пресечения в случае наличия у него гражданства иностранного государства наряду с Российским и пересечении границы Российской Федерации по паспорту второго государства;

– при рассмотрении дел об оспаривании действий органов Федеральной миграционной службы, выраженных в отказе в выдаче паспорта гражданина Российской Федерации (при обращении с заявлением об его обмене) по причине невозможности признания факта наличия у лица второго гражданства.

В качестве отдельной категории дел, среди прочего, диссертантом выделены дела об оспаривании гражданами решений консульских учреждений об отказе в замене паспорта. В частности, диссертантом проанализировано дело № 2-4840/2010, рассмотренное Пресненским районным судом города Москвы. Фабула дела такова: проживающим на территории Федеративной Республики Германии лицам, имевшим российский паспорт, а также гражданство Федеративной Республики Германия, обратившимся в консульство с ходатайством о замене паспорта, в его удовлетворении было отказано в связи с тем, что документы, подтверждающие российское гражданство были утрачены. В консульстве отсутствовала информация (в том числе в электронных базах) о том, что лица являются гражданами Российской Федерации, однако при предоставлении ими паспортов, представленных на замену, графа «гражданство» не была учтена, паспорта были аннулированы.

В параграфе 3 главы 2 «Перспективы развития двойного гражданства в Российской Федерации» диссертантом рассмотрены основные тенденции дальнейшего развития института двойного гражданства и проведен сравнительно-правовой анализ законодательства различных стран. В данном параграфе двойное гражданство

рассмотрено в том числе в совокупности с характеристикой концепции единого гражданства Евросоюза, а также перспективой развития гражданства Союзного государства России и Республики Беларусь, государств – участников СНГ.

В заключении диссертации диссертантом обобщены ключевые моменты проведенного исследования и сделан ряд выводов следующего содержания.

Двойное гражданство имеет множество определений, которые наряду с раскрытием понятия в ряде случаев отражают и подходы государств к данному явлению. Также сделан вывод, что данный институт в первую очередь – это правовое состояние личности, характеризующееся наличием у гражданина одного государства гражданства (подданства) иного государства, а также комплексом взаимных прав и обязанностей между ним и государствами, гражданином которого он является.

Дойное гражданство определяется как учеными, так и законодателем как состояние, которое характеризуется наличием гражданства нескольких государств. При этом в настоящее время в Российской Федерации для разрешения вопроса о том обладает ли лицо двойным гражданством, решающим будет являться факт признания на законодательном уровне каждым из государств второго гражданства.

Сформировавшееся в науке конституционного права отношение к институту двойного гражданства нельзя назвать однозначным. Учеными высказываются различные точки зрения – от тезисов о необходимости дальнейшего детального регулирования и необходимости заключения соглашений, регламентирующих вопросы двойного гражданства до тезисов об ограничении применения и полном исключении института двойного гражданства из правовой системы Российской Федерации. Однако результатом нашего исследования явился вывод о том, что институт двойного гражданства не является экстраординарным, и его существование в рамках правовой системы является исторически обоснованным. Предполагаем, что именно институт двойного гражданства может выступить одним из наиболее эффективных инструментов интеграции в рамках евразийского пространства и послужить, к примеру, укреплению союзного государства Россия – Беларусь.