

жения нашего общества к более устойчивым демократическим нормам и институтам его роль и степень влияния на реализацию других прав и свобод гражданина будут, несомненно, расти. Незаконное и необоснованное ограничение этого права может ослабить механизм обеспечения свободы личности в целом, поэтому необходимо

расширять его и делать более надежным в реализации, что будет способствовать укреплению юридического статуса гражданина, повышать уверенность человека в собственных силах, содействовать наиболее полному удовлетворению его интересов, в чем, собственно, и заключается главная ценность прав и свобод.

УДК 342.71(470+571)

ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Problems of the Citizenship Institute in the Russian Federation

А. А. Непомнящая – преподаватель кафедры конституционного и международного права Омской юридической академии

A. A. Nepomnyashchaya – Teacher of the Constitutional Law and International Law Chair of the Omsk Law Academy

***Аннотация.** Статья посвящена определению сущности и значения гражданства. Автором рассмотрены различные научные позиции об определении понятия гражданства, а также проанализированы особенности гражданства как одного из видов правоотношения – правового состояния лица в гражданстве.*

The article deals with the definition of the essence and importance of citizenship. The author considers different scientific concepts concerning the definitions of the citizenship notion as well as the peculiarities of the citizenship, representing one of the types of relations governed by law – legal state of a person in citizenship.

***Ключевые слова:** гражданство, правоотношение, приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации.*

Citizenship, relations governed by law, being admitted to the RF citizenship, deprivation of the RF citizenship.

Правовая связь человека с государством имеет особое значение. Только являясь гражданином определенного государства, человек обладает всей полнотой прав и свобод, в том числе правом участвовать в политической жизни государства, избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, что является определяющим фактором для государств, позиционирующих себя как демократические.

Немаловажное значение имеет свобода человека в перемещении и выборе места жительства

не только в пределах страны гражданской принадлежности, но и всего земного шара. По официальным данным Федеральной службы государственной статистики, только за 2010 г. из Российской Федерации выбыло 33 578 человек, из которых 12 372 мигрировали в страны дальнего зарубежья: в Германию – 3 725 человек, Израиль – 947, Канаду – 497, США – 1 461. Число прибывших в Российскую Федерацию из стран дальнего зарубежья в 2010 г. составило 19 716 человек¹.

¹ URL: <http://www.gks.ru>

В силу постоянно усиливающихся миграционных процессов каждое демократическое государство заинтересовано в создании качественной правовой базы, регулирующей вопросы гражданства. В действующем законодательстве Российской Федерации о гражданстве до настоящего времени отсутствует логичная и стройная система упорядочения отношений в этой сфере. Как следствие, недостаток построения нормативной базы ведет к проблемам реализации норм, что затрудняет достижение целей государственной политики и отрицательно сказывается на других сферах жизни.

В силу сложности и неоднозначности объекта исследования в юридической науке существует значительный разброс мнений, идей и рекомендаций по улучшению законодательства о гражданстве. Прежде всего, одной из самых дискуссионных является проблема определения понятия гражданства. Проанализировав труды ученых в этой сфере на разных этапах, можно выделить некоторую эволюцию мнений относительно определения такого многогранного явления, как гражданство.

В советский период большинство ученых-теоретиков определяли гражданство как принадлежность человека к определенному государству. Например, А. А. Головкин рассматривал гражданство как «вхождение человека в состав государства»². Недостатком такого подхода является односторонность и неполная характеристика рассматриваемого явления. Определение гражданства через принадлежность к государству рассматривает гражданина только как составную часть государства и не учитывает характер взаимоотношений между гражданином и государством, который отличается сложностью, двусторонностью и выражается во взаимных правах и обязанностях.

Другим распространенным мнением о понятии гражданства, которое можно встретить и в настоящее время, является определение гражданства как элемента правового статуса личности. Правовым статусом в обществе принято считать положение человека в обществе и государстве, которое выражается через совокупность его прав и обязанностей. Данное определение

гражданства также не выражает всей сущности этого явления, так как рассматривает его только с точки зрения совокупности прав и обязанностей гражданина какого-либо государства, которая отлична от совокупности прав и обязанностей, например, лица без гражданства. Правовой статус гражданина, скорее, можно рассматривать как результат вступления лица в гражданство и приобретения им всего комплекса прав и обязанностей. Например, В. С. Швецов указывал, что «гражданство характеризуется как правовая связь лица с государством, которая служит необходимым условием, предпосылкой для установления правового статуса гражданина»³.

Существовали и другие похожие мнения, в которых гражданство отождествлялось с правами и свободами человека. Некоторые специалисты считали, что гражданство является одним из субъективных прав человека. Так, в своем исследовании С. А. Авакьян указывал следующее: «Каждый человек имеет право на гражданство, что трактуется как возможность иметь гражданство, приобретать его либо выйти из гражданства»⁴. В данном случае гражданство рассматривается не как предпосылка к приобретению определенного правового статуса человека, а как следствие или результат реализации человеком своего права на гражданство.

Позже в науке одной из самых распространенных стала точка зрения об определении гражданства как устойчивой правовой связи человека и государства, которая выражается во взаимных правах и обязанностях⁵. Такое определение гражданства закреплено в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»⁶. Понимание гражданства как правовой связи человека и государства наиболее полно раскрывает сущность этого явления по сравнению с вышеназванными подходами, так как выражает двустороннюю связь. В то же время правовая связь возможна не только между гражданином и государством его принадлежности, но и, например, между иностранным гражданином и государством, предоставившим ему политическое убежище. Поэтому такое определение также нуждается в некотором дополнении и уточнении.

² Головкин А. А. Человек, личность, гражданин. Минск : Беларусь, 1982. С. 19.

³ Швецов В. С. Гражданство в Советском союзном государстве. М. : Юрид. лит., 1969. С. 19.

⁴ Авакьян С. А. Российское гражданство: опыт и проблемы // Законодательство. 1997. № 5. С. 14.

⁵ См.: Кельба И. И. Правовой институт гражданства Российской Федерации // Миграц. право. 2012. № 1. С. 11–13.

⁶ См.: Рос. газ. 2002. № 100.

В современном понимании многие специалисты сходятся во мнении, что гражданство является особым правоотношением, которое в науке именуют правовым состоянием⁷. Правоотношение представляет собой урегулированное нормами права общественное отношение, участники которого являются носителями субъективных прав и обязанностей. Отношение правового состояния отличается тем, что субъекты отношения четко определены, однако содержание взаимных прав и обязанностей, как правило, конкретно не определено, оно выводится из большого массива действующих конституционно-правовых норм.

Как и любое правоотношение, отношение состояния лица в гражданстве определенного государства подпадает под правовое регулирование и состоит из четырех элементов: субъект, объект, содержание и юридический факт. Субъектами такого правоотношения выступают строго определенные лица: государство, с одной стороны, и гражданин этого государства – с другой. Именно через субъективный состав правоотношения определяется принадлежность гражданина к определенному государству, наличие которой не зависит от того, находится ли гражданин на территории страны своей гражданской принадлежности или нет. Сущность и значение правоотношения состояния лица в гражданстве выражается через его содержание, которое составляет совокупность взаимных прав и обязанностей гражданина и государства. Согласно п. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. С момента приобретения гражданства лицо приобретает весь комплекс прав и обязанностей, который, помимо естественных прав, включает также и политические права, что дает возможность участвовать в делах государства. Основанием возникновения, изменения и прекращения любого правоотношения является юридический факт. Возникновение правового состояния лица в гражданстве РФ связано с его приобретением.

В действующем законодательстве определены четыре способа приобретения российского гражданства: по рождению, в результате приема в гражданство, в результате восстановления в гражданстве и по иным основаниям, например, таким как оптация или приобретение гражданства детей при приобретении гражданства родителей. Самыми распространенными способами не только в Российской Федерации, но и в других странах являются приобретение гражданства по рождению и в результате приема (филиация и натурализация).

Юридический факт разграничивает отношения между гражданином и государством его принадлежности от иностранного гражданина, находящегося на территории другого государства. В первом правоотношении юридическим фактом возникновения правоотношения может выступать действие – предъявление заявления о приеме в гражданство либо событие – рождение ребенка. Такие отношения всегда документально оформляются: при вступлении в гражданство РФ – паспортом гражданина РФ, при рождении – паспортом гражданина РФ родителя, в который внесены сведения о ребенке.

Юридическим фактом возникновения правоотношения между иностранным гражданином и государством, на территории которого он находится, всегда является факт прибытия иностранного гражданина на территорию РФ. Такое действие в юридической науке именуют юридическим поступком, которое совершается лицом без цели породить определенные юридические последствия. Документальное оформление влияет лишь на законность нахождения иностранного гражданина на территории государства – иностранный гражданин может законно находиться на территории РФ только на основании визы, разрешения на временное проживание либо вида на жительство.

Основаниями прекращения гражданства РФ являются добровольный выход лица из гражданства, смерть гражданина либо иные основания. Следовательно, юридическим фактом, прекращающим отношение состояния лица в гражданстве, может быть как действие – подача гражданином РФ заявления о выходе из гражданства, так и событие – смерть гражданина. Согласно действующему законодательству прожива-

⁷ См.: Бердникова К. Л. Гражданство в системе прав и свобод человека и институтов публичной власти // Совр. право. 2012. № 2. С. 25–32.

ние гражданина РФ за пределами страны не прекращает его гражданства РФ, поэтому выбытие гражданина из государства его принадлежности не прекращает отношений гражданства. При этом выбытие иностранного гражданина за пределы территории государства, где он временно находился, является фактом, прекращающим отношения между таким иностранным гражданином и государством.

Необходимо обратить внимание на то, что гражданство может быть прекращено только в результате волеизъявления гражданина. Государство не может быть инициатором прекращения отношения состояния лица в гражданстве, так как в Конституции РФ закреплён принцип, согласно которому гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства или права изменить его. Вышеуказанное подтверждает обоснованность выделения в определении гражданства такого признака, как устойчивость, который отличает правоотношение состояния лица в гражданстве от иных отношений человека с государством. Именно устойчивый характер гражданства выражает его сущность как универсального правоотношения, не связанного границами государства гражданской принадлежности.

С учетом изложенного можно выделить основные отличительные признаки, характеризующие сущность гражданства как правового состояния:

– наличие правового отношения между гражданином и государством;

– содержанием правоотношения является совокупность прав и обязанностей как со стороны гражданина, так и со стороны государства;

– правоотношение всегда оформляется документально;

– имеет постоянный, непрерывный и устойчивый характер;

– не зависит от того, находится ли гражданин на территории государства своей гражданской принадлежности;

– может прекратиться только в результате волеизъявления гражданина либо по основаниям, не зависящим от сторон.

Неопределенность понятия гражданства не единственная проблема института гражданства в современной науке. Особое внимание уделяется таким проблемам, как двойное гражданство, реализация принципов гражданства, порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации и др.

Необходимость создания разумных правовых механизмов регулирования вопросов гражданства обусловлена тем, что институт гражданства оказывает влияние на многие аспекты государственного и общественного устройства, в том числе политическую, экономическую, социальную и демографическую обстановку в стране. Однако необходимо учитывать, что совершенствование системы регулирования вопросов гражданства невозможно без уяснения и нормативного закрепления четкого и полного определения данного явления, которое раскрывало бы все его сущностные характеристики.