

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

## Глава 15. Гражданство Российской Федерации

### § 1. Общие начала

#### 1. Понятие и нормативная основа

Находящиеся на территории РФ физические лица могут относиться к одной из следующих категорий:

1) *российские граждане* — лица, имеющие документальное подтверждение их принадлежности к гражданству Российской Федерации;

2) *иностранные граждане (иностранцы)* — лица, обладающие документами о принадлежности к другому государству (российским гражданам разрешено иметь также гражданство другого государства — двойное гражданство **или даже нескольких государств (множественное гражданство)**); **однако обладание двойным, множественным** гражданством не делает россиянина иностранцем — с конституционно-правовой точки зрения это гражданин РФ);

3) *лица без гражданства* — лица, не имеющие документов о принадлежности ни к российскому гражданству, ни к гражданству иностранных государств.

Исходные начала, посвященные гражданству, помещены в гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ. В ст. 6 Конституции закреплено:

«1. Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения.

2. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

3. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его».

Кроме того, в Конституции РФ имеется ст. 62, ч. 1 и 2 которой также имеют отношение к гражданству — они определяют возможность двойного гражданства для гражданина РФ:

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

«1. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

2. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

Основным специальным правовым источником по вопросам гражданства на сегодня стал Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. «О гражданстве Российской Федерации». В соответствии со ст. 47 этого акта документ вступает в силу по истечении 180 дней после дня официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> - 28.04.2023). Однако указанные полгода быстро прошли. Поэтому основой данной части нашего курса является именно новый Закон. Он пришел на смену Федеральному закону от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации», который, в свою очередь, заменил Закон РФ от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации». Нормы этих прежних актов в меру необходимости будут приводиться нами при рассмотрении соответствующих вопросов.

Другим специальным актом является Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации. Последний вариант данного документа был утвержден Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. Поскольку после принятия Закона 2023 г. в текст Положения вносились изменения, с учетом их документ является действующим. И хотя ключевая информация излагается нами с учетом Закона 2023 г., при необходимости будем обращаться к Положению.

Для понимания и применения категории «гражданство» важное значение имеют и подзаконные акты, особенно принимавшиеся ранее Министерством

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

внутренних дел РФ (далее — МВД России), затем Федеральной миграционной службой (далее — ФМС России), теперь вновь МВД России, так как Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. ФМС России упразднена, ее функции и полномочия переданы данному Министерству.

Итак, *гражданство Российской Федерации — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Это записано в ст. 4 нового Федерального закона о гражданстве РФ, то же сказано в ст. 3 Закона 2002 г.*

В литературе имеет место также определение *гражданства как принадлежности лица к соответствующему государству*. Большинство ученых отвергают такое понимание гражданства, поскольку оно отражает как бы зависимость лица от государства. Действительно, гражданство не делает человека «придатком» государства, не создает абсолютной подчиненности личности государству. Не случайно в современной трактовке гражданства в его содержание включается право на гражданство и возможность изменения последнего по воле самого человека.

## **2. Гражданство и подданство**

В законодательстве РФ, а ранее — Союза ССР традиционно используется понятие «гражданство» для обозначения правовых связей лица и государства и исключено понятие «подданство». Это естественно, поскольку в 1917 г. Россия стала республикой, а подданство связано с монархией — там, где есть царь, император, король и т. д., есть и его подданные.

Разумеется, речь идет не только о формально-правовом различии. Понятия «гражданство» и «подданство» могут теоретически воплощать два разных состояния человека. Граждане — это свободные люди в свободном государстве, сами решающие свои проблемы и управляющие своими делами. Подданный не принадлежит себе, он подчинен воле **другого — монарха**, причем не обычного человека, а «божества» или «полубожества», стоящего над всеми. Борьба за свободу в истории была нередко и борьбой против королей, императоров, царей, за республиканское правление, считавшееся

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

по-настоящему демократическим.

Став на путь строительства самого передового, как тогда считалось, общества, РСФСР и СССР при определении законодательных основ нового строя четко обозначали соответствующее «наполнение» категорий гражданства и подданства. Так, Декретом ВЦИК от 23 (10) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» все существовавшие в императорской России сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные организации и учреждения, а равно и все гражданские чины упразднились; уничтожались всякие звания и наименования гражданских чинов и устанавливалось «одно общее для всего населения России наименование — гражданин Российской Республики».

Выступая с докладом на сессии ЦИК СССР в связи с принятием первого Положения о союзном гражданстве (от 29 октября 1924 г.), нарком иностранных дел СССР Г. В. Чичерин подчеркивал следующее. Декларация прав человека и гражданина в 1791 г. (Франция) заменила понятие подданного, т. е. объекта навязываемой воли, чуждой ему, принудительной государственной власти понятием гражданина, т. е. участника в коллективном волеизъявлении народа, воплощаемом в виде государственной власти. Однако на почве экономического неравенства классов государство не могло осуществлять волеизъявления трудящихся масс. И Октябрьская революция впервые создала гражданина в смысле носителя частицы коллективного волеизъявления трудящихся масс, воплощаемого в Советском государстве<sup>1</sup>.

Безусловно, идеологические клише отнюдь не всегда подтверждаются реальной практикой. Очевидно, что гражданин Советского Союза не мог до самого последнего времени обрести такую же степень свободы, как подданные в ряде монархий.

---

<sup>1</sup>См.: СССР. ЦИК 2-го созыва. 2-я сессия. Заседание ЦИК Союза ССР, 24 октября 1924 г. М., 1924. С. 69.

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

Но и в самих странах-монархиях ситуация меняется. Одни сохраняют традицию и, несмотря на большой объем прав, реальной свободы и демократии, коренное население продолжают называть подданными (например, законодательство Швеции). Однако другие страны, формально оставаясь монархиями, тем не менее предпочли категорию «гражданство» (например, Великобритания, Испания). Этим подчеркивается не только степень демократии и широта участия граждан в политической жизни, но и свободное признание ими монархии как приемлемой для себя (устраивающей их) формы государственного правления.

### ***3. Гражданство как естественное состояние индивидов***

Наличие гражданства соответствующего государства является естественным состоянием для человека. Большинство людей в мире обладают гражданством какого-то государства. Отсутствие гражданства, состояние безгражданства скорее исключение, нежели правило. В принципе государства выступают за сокращение безгражданства. Международная Конвенция о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г. исходит из того, что вопросы предоставления гражданства решаются государствами прежде всего с учетом интересов индивидов; государство предоставляет свое гражданство лицу, рожденному на его территории, которое иначе не имело бы гражданства.

Россия следует общей линии. В Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. была ст. 7 «Сокращение безгражданства», которая гласила, что Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства и не препятствует приобретению ими иного гражданства. В одноименном Законе 2002 г. говорится, что «Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации» (п. 6 ст. 4). **Эта норма без изменений включена и в Закон 2023 г. (п. 6 ст. 5).** Как видим, здесь, во-первых, уточнено, что Россия проводит такую политику лишь в отношении тех лиц

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

без гражданства, которые проживают в нашей стране; во-вторых, не затронут такой аспект, как приобретение иностранного гражданства. Эта норма означает, что Россия соблюдает международную Конвенцию о сокращении безгражданства. Реально это выглядит так: внимательно рассматриваются заявления лиц без гражданства о приобретении российского гражданства; Россия гарантирует свое гражданство во всех спорных ситуациях, когда иное решение грозит заинтересованному человеку тем, что он попадет в разряд лиц без гражданства; наше государство *не вмешивается* в решение лицом без гражданства вопроса о приобретении иного гражданства.

Во Всеобщей декларации прав человека говорится:

«1. Каждый человек имеет право на гражданство.

2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство».

С учетом этого можно говорить о нескольких линиях обеспечения гражданства в нашем государстве: право на внимательное рассмотрение ходатайства о предоставлении российского гражданства; право на пребывание в российском гражданстве; право на изменение гражданства Российской Федерации. И есть все основания признать, что *закрепленному в Конституции РФ праву гражданина РФ на изменение гражданства, т. е. на выход из гражданства Российской Федерации, корреспондирует право государства определять свою позицию по данному вопросу, а отнюдь не автоматически и формально разрешать выход.*

#### ***4. Проблема лишения гражданства***

Правило о том, что гражданина РФ нельзя лишить гражданства, было введено Законом о гражданстве 1991 г. впервые в отечественной истории. Акты РСФСР о гражданстве 1918—1921 гг., положения о гражданстве СССР 1924, 1930, 1931 гг., законы СССР о гражданстве СССР 1938, 1978, 1990 гг. предусматривали такую возможность, кстати не редкую и в законодательстве многих зарубежных государств.

*Лишение гражданства — это действие государства в лице его*

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

*компетентного органа, прекращающего своим актом без учета воли гражданина его правовую связь со своим государством.* Как говорилось в разд. I настоящего учебного курса, лишение гражданства — мера конституционно-правовой ответственности, конституционно-правовая санкция. Как правило, она применяется вопреки желанию лица прекратить гражданство своего государства, хотя лицо может и желать, чтобы его лишили гражданства, или же совершать деяния, заведомо делающие возможным применение такой меры, как лишение гражданства.

Документы 1920-х гг. связывали лишение гражданства главным образом с контрреволюционными выступлениями против советской власти. Закон СССР «О гражданстве СССР» 1938 г. не назвал вообще никаких оснований для лишения гражданства СССР, указав только, что оно может иметь место по приговору суда в случаях, предусмотренных законом, или в силу особого в каждом случае указа Президиума Верховного Совета СССР (ст. 7). По Закону СССР 1978 г. лишение гражданства СССР могло иметь место в исключительном случае по решению Президиума Верховного Совета СССР, если лицо совершило действия, порочащие высокое звание гражданина СССР и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР (ст. 18). Такая формулировка — даже если отнестись с пониманием к праву государства защищать свои интересы — давала простор усмотрению компетентных органов и должностных лиц в оценке поведения граждан.

По Закону СССР от 23 мая 1990 г. «О гражданстве СССР» лишение гражданства СССР могло иметь место в отношении лица, проживающего за границей. Иначе говоря, лишение гражданства с оставлением гражданина на жительство в СССР либо с одновременным выдворением из СССР исключалось. Закон также снял указание на то, что основой лишения должны быть действия, «порочащие высокое звание гражданина СССР», исключил упоминание о «престиже» СССР, уточнил, что лишаемое гражданства лицо совершило действия, наносящие «существенный» ущерб «государственным интересам» или государственной безопасности СССР (ст. 23).

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

С учетом международных документов впервые в Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., а затем и в Конституции РФ появилась запись о праве на изменение лицом своего гражданства. Правда, формулировка Закона 1991 г. была шире: никто не может быть лишен в Российской Федерации своего гражданства или права изменить его — значит, не только россиянин, но и любой иной человек. Но, вероятно, все же государство индифферентно к тому, как поступает со своим гражданством иностранец, и не безразлично к намерениям своих граждан. Поэтому, гарантируя то же самое, норма Конституции РФ 1993 г. (ч. 3 ст. 6) начинается со слов «гражданин Российской Федерации».

Однако некоторых вопросов конституционное положение о том, что гражданин РФ «не может быть лишен своего гражданства», все-таки не снимает. В частности, как быть в том случае, если россиянин поступит на службу в армию, в органы полиции, юстиции, безопасности иностранного государства? Некоторые страны допускают для таких случаев лишение гражданства, хотя и называют это более «элегантно» — прекращением или утратой гражданства.

Кстати, Европейская конвенция о гражданстве от 6 ноября 1997 г. допускает несколько случаев *утраты* гражданства *по инициативе государства*, среди которых: добровольное приобретение гражданства другого государства; добровольная служба в иностранных вооруженных силах; поведение, причиняющее серьезный ущерб жизненно важным интересам государства; отсутствие подлинной связи между государством и гражданином, постоянно проживающим за границей. Правда, в Конвенции сказано, что государство не может предусматривать в своем внутреннем законодательстве утрату его гражданства, в том числе по перечисленным основаниям, если соответствующее лицо в результате этого становится лицом без гражданства.

Российский законодатель с учетом того, что статья 6 Конституции запрещает лишение гражданства, пошел по пути отражения в Законе о гражданстве 2002 г. и теперь в Законе 2023 г. такого варианта, как прекращение ранее



Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

приобретенного гражданства Российской Федерации вследствие совершения преступления. Согласно статьям 22 и 24 Закона 2023 г. речь идет о лицах, которые при приобретении гражданства РФ как будто бы дали обязательство соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ, однако далее совершили: а) преступление (приготовление к преступлению или покушение на преступление); б) действия, создающие угрозу национальной безопасности Российской Федерации. В ст. 24 Закона 2023 г. приведен широкий перечень статей УК РФ, составы которых говорят об ответственности не только за террористические, экстремистские и близкие к ним действия, но также и за преступления против личности насильственного характера. Гражданство РФ в таких случаях прекращается независимо от времени совершения соответствующего преступления, даты вынесения приговора суда об осуждении лица за совершение такого преступления и даты принятия решения о приеме в гражданство Российской Федерации.

Можно ли считать, что данный вариант прекращения гражданства напоминает как бы лишение гражданства, что это *санкция*? Это дискуссионный вопрос. Во всяком случае надо констатировать, что указанную меру полагается применять суду только в отношении лиц, ранее *приобретших* российское гражданство. И этот «дамоклов меч» нависает над ними все последующие годы – как угроза применения.

##### **5. Предпосылка полного объема прав, свобод и обязанностей**

Наличие российского гражданства есть предпосылка для обладания человеком *полным объемом прав и свобод*, закрепленных в Конституции РФ и текущем законодательстве, а также *исполнения всех обязанностей*. Если человек является иностранцем или лицом без гражданства, к нему применяется правило «национального режима», т. е. он пользуется практически почти всеми правами и свободами, несет обязанности наравне с гражданами РФ.

Но «почти» не значит полностью. Есть определенные возможности, которые существуют лишь для российских граждан: право создавать политические

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

партии, право избирать и быть избранным в органы государственной власти, право состоять на государственной службе и т. д. Существуют определенные правила для нероссиян в части открытия предприятий, счетов в банках, ведения ряда видов производственной деятельности, получения работы в России и др. (см. гл. 18 настоящего учебного курса).

### **6. Устойчивая связь**

*Гражданство есть устойчивая связь лица и государства.* Так гласит Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», и это означает, что гражданство существует постоянно. Большинство лиц приобретают гражданство по факту рождения, остаются в гражданстве своего государства на всю жизнь. Многие даже не ощущают своего гражданства в обыденной жизни, о нем вспоминают в отдельных случаях (поездка за границу, смешанный брак и т. д.).

Гражданство не подвержено автоматическому воздействию различных внешних факторов. Даже в ситуации со сменой гражданства можно говорить о том, что возникает постоянная и устойчивая связь лица и другого государства, поскольку приобретение нового гражданства — шаг, обдуманый по многим параметрам и рассчитанный, как правило, на всю оставшуюся жизнь человека. Порой считают, что есть некий автоматизм предопределения гражданства ребенка при смешанных браках. На деле же существуют определенные правила: во-первых, родители, вступая в брак, сознательно шли на соответствующие последствия для их ребенка, предопределяя его гражданство по гражданству одного из родителей; во-вторых, государства из чувства гуманизма позволяют такому ребенку, когда он достигнет совершеннолетия, претендовать на гражданство второго родителя. Приобретая новое гражданство, человек, как правило, желает укрепиться в своем статусе гражданина данного государства, в том числе быть ему полезным, стать законопослушным, исправным налогоплательщиком. Иначе говоря, он хочет скорее обрести психологию такого же гражданина, как и тот, кто обладает гражданством данного

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

государства от рождения.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» оговаривает специальные случаи, чтобы во избежание их произвольной трактовки не возникало недоразумений:

- 1) предусмотрено сохранение гражданства Российской Федерации за лицами, проживающими за ее пределами, — ни само по себе проживание, ни его длительность не прекращают этого гражданства (ч. 3 ст. 5);
- 2) заключение или расторжение брака **между** гражданином РФ и лицом, не имеющим гражданства Российской Федерации, не влечет изменение гражданства указанных лиц (ч. 1 ст. 7). Это означает, что изменений не наступает по данному поводу не только для россиянина, но и для состоящего (состоявшего) с ним в браке иностранца либо лица без гражданства;
- 3) изменение гражданства одним из супругов не влечет изменение гражданства другого супруга (ч. 2 ст. 7);
- 4) расторжение брака не влечет изменение гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей (ч. 3 ст. 7).

## ***7. Правовая связь***

По Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» гражданство есть ***устойчивая правовая связь***. Это означает, что вопросы состояния в гражданстве, его приобретения, прекращения регулируются законодательством РФ. Все отношения, возникающие в связи с гражданством, являются ***правовыми***, иначе говоря, они должны иметь в основе те или иные нормы законов и подзаконных актов. Действия государственных органов и должностных лиц по вопросам гражданства вытекают из этих норм, соизмеряются с ними.

Никаких изменений состояния гражданства по «фактической договоренности» между физическими лицами либо между ними и государственными органами быть не может. В каждом случае требуются не только официальные действия сторон, но и официальные решения компетентных органов государства.

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

Не случайно поэтому в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» говорится о документальном подтверждении гражданства. Согласно ч. 1 ст. 9 Закона основным документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации и личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации.

### ***8. Единство и равенство гражданства***

Конституция РФ (ст. 6) гласит, что *гражданство в Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения*. Эта норма воспроизведена в Федеральном законе 2023 г. «О гражданстве Российской Федерации» (ч. 1 ст. 5). Что это означает?

Прежде всего, единство и равенство гражданства следует понимать в том плане, что все лица, имеющие гражданство Российской Федерации, имеют *одинаковый конституционно-правовой статус*, обладают в равной мере правами, свободами, несут обязанности, вытекающие из российского законодательства.

В вопросах гражданства не может быть «стажа», т. е. установления для кого-то льгот и преимуществ, обусловленных длительностью («пожизненностью») состояния в российском гражданстве. Становясь российским гражданином, человек по общему правилу с первого дня имеет такой же объем прав и обязанностей, как и другие граждане страны.

Это не означает, что законодательством не могут быть установлены некоторые специальные требования к осуществлению отдельных прав, свобод и обязанностей с учетом новоприобретенного российского гражданства. Поясним тезис примерами:

1) право выдвигаться на пост Президента РФ имеет гражданин, приобретший гражданство Российской Федерации не только по рождению, но и по заявлению (так называемый натурализованный гражданин; в США такому гражданину не суждено стать Президентом). Однако для кандидата на пост Президента РФ **было установлено** требование не только быть

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

гражданином РФ, но и прожить постоянно в качестве гражданина РФ не менее 10 лет на территории РФ (ч. 2 ст. 81 Конституции). По конституционной новелле 2020 г. требование ужесточено: Президентом может стать гражданин РФ, постоянно проживающий в РФ не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание этого лица на территории иностранного государства.

2) весь трудовой стаж, полученный человеком после приобретения гражданства, будет учтен при оформлении его пенсионного дела; но стаж работы до обретения российского гражданства учитывается по особым правилам, установленным нашим законодательством;

3) врач, ставший российским гражданином, имеет право работать по своей специальности только после признания его медицинского диплома в установленном порядке;

4) молодой человек, получивший российское гражданство, имеет равное с другими право поступать в вуз; но если он учился в вузе другого государства и хотел бы зачесть эту учебу и перевестись в российский вуз, возникнет вопрос о допустимости перевода и соразмерности учебных планов вузов.

Можно привести и другие примеры. Однако главное условие понятно: речь не идет о какой-то дискриминации тех, кто вновь получил российское гражданство. В одних случаях учитывается значение соответствующего права, в других — его сопоставимость с возможностями иных граждан РФ.

Категории единства и равенства применяются к самому гражданству, т. е. начинают действовать после его приобретения. Что касается желающих приобрести российское гражданство, они могут претендовать лишь на равное внимание к себе со стороны российских властей, т. е. к каждому должен быть проявлен индивидуальный подход, допускающий учет определенных преимуществ в приобретении этого гражданства.

### ***9. Гражданство и федерализм***

Категория единства применительно к гражданству Российской Федерации

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

заставила решать один весьма острый и в какой-то мере болезненный вопрос, обусловленный федеративным характером нашего государства. В Россию **входят республики** в качестве ее субъектов. В Конституции РФ республика характеризуется как государство (ст. 5). А в науке и на практике гражданство часто считают одной из характеристик государства.

По Закону РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. граждане РФ, постоянно проживающие на территории республики в составе Российской Федерации, являлись одновременно гражданами этой республики. Можно сказать и наоборот: каждый гражданин данной республики являлся одновременно и гражданином РФ, на него в полной мере распространялся принцип равенства гражданства, о котором говорилось выше.

Согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ 1993 г. в ведении Российской Федерации находится гражданство в Российской Федерации. Понимать эти слова можно лишь так: Россия, во-первых, регулирует свое, т. е. федеративное, гражданство; во-вторых, устанавливает общие правила относительно гражданства, обязательные для субъектов РФ, — не случайно в приведенном тексте сказано не «гражданство Российской Федерации», а «гражданство в Российской Федерации».

Республики на основе такого толкования Конституции РФ и Закона РФ 1991 г. могли принимать и некоторые из них принимали свои нормативные акты (законы) о гражданстве. Отсюда уже на то время возникла необходимость четко определиться с рядом ситуаций, чтобы избежать коллизии этих актов с федеральным законодательством.

Прежде всего надо было решить, какими путями приобретается гражданство республики. Согласно ст. 2 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. факт постоянного проживания на территории республики уже автоматически делал человека (**т.е. гражданина РФ**) ее гражданином. Как к этому относиться, зависело от того, что дает данное гражданство. В условиях единого государственного пространства Российской Федерации для многих граждан безразлично, где они проживают. После

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

окончания вузов они десятилетиями живут в отдаленных от центра республиках, работают там геологами, инженерами и т. д. Они интегрировались в население соответствующей республики. Для них важно не то, назовут их гражданами данной республики или нет, а как решат их жилищные вопросы, дадут ли местные надбавки к пенсиям и т. д. И еще важно было, чтобы в других частях Российской Федерации их не лишили каких-то прав на основании признания гражданами иного субъекта РФ. Таким образом, гражданство субъектов РФ — а это только республики в составе Федерации — надо было считать *символическим*, скорее речь шла о жителях республик.

Но не будем забывать, что установление гражданства республик приходится на время, когда они очень заботились о своем суверенитете. И введение гражданства республик не только было *формальным* отражением их характеристик как государств (гражданство может иметь только государство), но еще и связывалось с *претензиями республик на регулирование вопросов порядка приобретения их гражданства*. А это означало, что какая-то из республик могла и не согласиться с приобретением их гражданства «явочным» порядком — путем поселения на их территории. Они хотели бы *принимать* в свое гражданство.

Отсюда и возникали определенные трудности. Прежде всего, в условиях отстаивания своих суверенитетов, а то и «ассоциированного» вхождения в Российскую Федерацию некоторые республики были не против рассматривать свое гражданство и российское гражданство как наличие у жителей республик двойного гражданства. Конечно, против этого требовалось решительно возразить. Проживая в республиках и будучи формально их гражданами, все жители были прежде всего гражданами РФ. Никакого особого статуса, вытекающего якобы из обладания гражданством республики, у них не возникало.

Трудности были связаны и с тем, что отдельные республики устанавливали свои условия приема в их гражданство, отличающиеся от общефедеральных требований. Достаточно наглядный пример: если по Закону РФ 1991 г. надо

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

было проживать пять лет на территории РФ для возбуждения ходатайства о приеме в российское гражданство, то по Закону Республики Саха (Якутия) от 21 декабря 1992 г. «О гражданстве Республики Саха (Якутия)» (п. 2 ст. 13) предусматривалось постоянное проживание в Якутии не менее 10 лет, чтобы претендовать на гражданство этой республики.

Кроме того, получалось, что, если при приобретении российского гражданства иностранцем или лицом без гражданства предполагалось их проживание на территории республики, надо было либо получить согласие органов республики на приобретение федерального гражданства, либо сразу же решить и вопрос о гражданстве республики. По Закону РФ 1991 г. при рассмотрении вопросов гражданства, затрагивающих интересы республики, Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ учитывала мнение компетентных органов республики (ст. 34). Правда, отсюда не вытекало, что по решению федеральных органов, принятому с соблюдением данной процедуры, человек получал и гражданство республики. Тем более ситуация осложнялась, если республика возражала вообще против предоставления российского гражданства. И еще одно: прежний Закон допускал приобретение российского гражданства в порядке регистрации, т. е. по решению местных органов МВД России, следовательно, и МВД республики в составе Федерации. Но было не ясно, получало ли лицо при этом только федеральное гражданство либо одновременно российское гражданство и гражданство данной республики или же по второму случаю требовалось специальное решение республики. И главное: не желая видеть это лицо в гражданстве своей республики, орган внутренних дел **данной** республики мог отказать ему в гражданстве федеральном.

Неизбежно возникла и другая проблема: возможно ли предоставление республикой самостоятельно своего гражданства иностранцу или лицу без гражданства? Если гражданин республики автоматически является гражданином РФ, выходит, что при положительном решении можно получить российское гражданство, минуя компетентные федеральные власти. А это



Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

ненормально.

В общем, появились предложения об отказе от гражданства республик (и вообще субъектов РФ), тем более что многие из них и не предусматривали своего гражданства. Идея единого федерального гражданства настойчиво пробивала себе дорогу. Свое слово по данному поводу сказал Конституционный Суд РФ.

Прежде всего, в ряде решений Суд определил, что республика как субъект РФ не обладает государственным суверенитетом. Некоторые из республик обращались в Конституционный Суд с запросами о толковании ряда положений Конституции РФ и разъяснении прежних решений Суда, затрагивая в том числе вопрос о гражданстве.

Конституционный Суд, высказываясь по таким обращениям, изложил свою позицию по поводу гражданства в определении от 6 декабря 2001 г. по запросу Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений ст. 5, 11, 71—73, 76—78 Конституции РФ.

Конституционный Суд указал, что ранее в постановлении от 7 июня 2000 г. и определениях от 27 июня 2000 г. и от 19 апреля 2001 г. он пришел к выводам, что Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти помимо многонационального народа Российской Федерации и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Использование в ст. 5 (ч. 2) Конституции РФ понятия «республика (государство)» также не означает признание государственного суверенитета этих субъектов, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера.

Разрешая указанным образом вопрос о суверенитете республик, отметил Конституционный Суд, Конституция РФ тем самым *предопределяет и решение производного вопроса — о гражданстве*, поскольку именно суверенное государство правомочно законодательно определять, кто является его гражданами, признавая их тем самым полноправными субъектами права,

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

обладающими всеми конституционными правами человека и гражданина. По позиции Конституционного Суда Конституция РФ ни в ст. 6, устанавливающей принцип единого гражданства Российской Федерации, ни в статьях о статусе субъектов РФ, о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов *не предусматривает гражданство республик либо других субъектов РФ и их полномочия в этой области*. Более того, ее ст. 71 (п. «в») относит гражданство в Российской Федерации к исключительному ее ведению, что во взаимосвязи со ст. 76 (ч. 1) *означает регламентирование института гражданства только федеральным законом*, имеющим прямое действие на всей территории России.

Конституционный Суд РФ определил подходы к проблеме гражданства республик: Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» *не предусматривает гражданства субъектов РФ*.

Вместе с тем конституционное провозглашение единства гражданства для всех граждан РФ не препятствует тому, чтобы на территориях отдельных субъектов РФ предоставлялись дополнительные льготы в осуществлении прав и свобод местному населению. Речь идет не об уменьшении, а о расширении гарантий прав и свобод, установленных Конституцией РФ.

#### **10. Двойное и множественное гражданство**

Российская Конституция и Законы о гражданстве РФ предусмотрели двойное гражданство, т. е. возможность для гражданина РФ иметь гражданство другого — иностранного — государства. Часть 1 ст. 62 Конституции гласит, что гражданин РФ «может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

Категория «двойного гражданства» как будто бы подразумевает возможность наличия у гражданина гражданства своей страны и еще одного иностранного государства. И тогда при расширительном толковании, если человек «обзавелся» тремя и более гражданствами, можно говорить о

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

множественном гражданстве. Правда, языковые словари расширительно толкуют «двойное гражданство» как наличие у человека и двух, и более гражданств. А Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. в статье 2 «Определения» дает такую трактовку (п. «b»): «"множественное гражданство" означает наличие у одного и того же лица одновременно гражданства двух или более государств», т.е. понятие «двойное гражданство» в документе не фигурирует, но все же количественный фактор подразумевается.

Российские походы, отраженные в новеллах Федерального закона 2023 г., построены на признании категорий и *двойного, и множественного* гражданства, но с иными значениями.

В ст. 4 даются такие характеристики (определения) данных понятий:

двойное гражданство - наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства, с которым Российской Федерацией *заключен* международный договор о двойном гражданстве;

множественное гражданство - наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства, с которым Российской Федерацией *не заключен* международный договор о двойном гражданстве.

Как видим, в основе подхода *не количество* иностранных гражданств, которыми владеет гражданин РФ, а фактор *заключения* или *незаключения* Российской Федерацией международного договора с другим государством о двойном гражданстве.

Не будем спорить с законодателем и позволим себе некоторые общие рассуждения по поводу возникновения двойного гражданства или нескольких гражданств:

1) государство может предусмотреть для своих граждан возможность второго гражданства и разрешать его приобретение (по каждому конкретному случаю принимается решение компетентного органа государства);

2) гражданин может явочным путем (по собственному желанию, не спрашивая разрешения своего государства) приобрести гражданство другого

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

государства, но затем просить свое государство признать его второе гражданство;

3) государства могут заключить соглашение о двойном гражданстве, позволяющее гражданам по их инициативе приобретать второе гражданство;

4) можно допустить, по крайней мере абстрактно, что два государства заключили договор, по которому их граждане считаются одновременно гражданами второго государства, обладая, таким образом, двойным гражданством;

5) возможна коллизия законодательства двух стран, в результате которой человек независимо от своей воли получает второе гражданство.

До принятия Конституции 1993 г. вопрос о двойном гражданстве регулировался Законом РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. В нем была ст. 3 «Двойное гражданство», которая состояла из трех пунктов и предусматривала следующее: приобретение гражданства Российской Федерации иностранным гражданином допускается при условии его отказа от прежнего гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ (п. 1); гражданину РФ может быть разрешено по его ходатайству иметь одновременно гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий договор РФ (п. 2); граждане РФ, имеющие иное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из гражданства Российской Федерации (п. 3).

Казалось бы, если россиянин мог иметь (приобрести) иное гражданство, то двойное гражданство вроде бы и для иностранца означает возможность приобретения в качестве второго российского гражданства. Однако по первому российскому Закону «О гражданстве Российской Федерации» предусматривалось противоположное: был расчет на то, что будут договоры с другими странами, прежде всего бывшими республиками в составе СССР, по которым русскоязычные лица станут в первую очередь российскими гражданами, но наряду с этим получают и местное гражданство, т. е. статус

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

двойного гражданства; в остальном же предоставление российского гражданства предполагает отказ от иностранного.

Однако большинство республик бывшего СССР не пошли на заключение подобных соглашений. И тогда формулировка п. 1, приведенная выше, 17 июня 1993 г. была заменена. Теперь Закон РФ гласил, что за лицом, состоящим в гражданстве Российской Федерации, не признается принадлежность к гражданству другого государства, если иное не предусмотрено международным договором РФ. Таким образом, становилось возможным приобретение российского гражданства с сохранением гражданства другого государства, но на условиях межгосударственного соглашения. Другие формулировки ст. 3 Закона остались без изменений.

В Конституции РФ 1993 г. (ч. 1 ст. 62), как уже говорилось выше, закреплено, что гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ. То есть здесь, как и в Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., сделан акцент на приобретение россиянами иностранного гражданства. Нововведение данного Закона о возможности приобретения российского гражданства с сохранением иностранного гражданства оставалось в силе после принятия Конституции РФ, а это означало возможность двустороннего процесса, т. е. как получение россиянами гражданства других государств, так и получение российского гражданства с сохранением иностранного — на основе договоров РФ с другими странами.

Правда, на практике это не решало проблему двойного гражданства. Только Туркменистан и Таджикистан подписали соглашения с Российской Федерацией, предусматривающие двойное гражданство. Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства было подписано 23 декабря 1993 г., Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства — 7 сентября 1995 г.

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

Мотивы признания двойного гражданства были разными у государств. Для Туркменистана это скорее вопрос политики, поскольку здесь не проживало большого числа русских и не наблюдалось их массового оттока из Республики, и не так уж много туркменов проживают в России. По данным СМИ на начало 2003 г., президенты двух стран решили сохранить для граждан своих стран возможность иметь двойное гражданство<sup>2</sup>. Затем появились сообщения об отказе туркменского Президента от двойного гражданства — по истечении 18 мая 2015 г. очередного пятилетнего срока действия названного Соглашения. Тем самым русские, проживающие в Республике, попали в разряд иностранцев, что означает неполучение ими льгот, предоставляемых местным законодательством. И все же ситуация все эти годы оставалась неурегулированной. По сообщениям СМИ, во время визита в Туркменистан Председателя Совета Федерации в 2015 г. стороны решили проработать вопрос о сохранении двойного гражданства хотя бы для той небольшой части граждан, которые более или менее регулярно выезжают в Россию с последующим возвращением. Однако на момент подготовки очередного издания учебного курса соответствующих опубликованных документов нами найдено не было.

И все-таки в большинстве бывших союзных республик двойное гражданство отрицалось и юридически запрещалось. Постоянные жители государств получили возможность определиться в течение конкретного срока, остаются ли они в местном гражданстве. По истечении этого срока, если они не сделали соответствующих заявлений, их считали состоящими в местном гражданстве. Приобретшие российское гражданство становились иностранными гражданами либо лицами без гражданства, если они не остались в местном гражданстве и не обрели гражданства Российской Федерации.

Итак, сохранение в России института двойного гражданства и даже

---

<sup>2</sup>См.: Российская газета. 2003. 17 янв.

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

возведение его на конституционный уровень было вызвано проблемами не россиян, а скорее внешней политики Российской Федерации. Ведь за ее пределами оказалось около 25 млн русских (строго говоря, лиц, относящихся к титульной нации России), из них, по округленным данным, 11,5 млн — в Украине, 6,3 млн — в Казахстане, около 3 млн — в Закавказье и Средней Азии, около 1,4 млн — в Прибалтике.

Конечно, можно понять цели введения категории двойного гражданства в российское законодательство. Оно является не символом «русского присутствия» в бывших союзных республиках, а гарантией связи русских с Россией как одной из предпосылок их стабильного положения в соответствующих государствах. Двойное гражданство, если бы его ввели, не освобождало бы от выполнения обязанностей перед данным государством. Двойное гражданство могло бы стать выгодным для самих государств, где живут русские, хотя бы в том смысле, что Россия должна была бы лучше организовать экономические связи с этими государствами.

Но страх перед двойным гражданством и возможным вмешательством России в дела этих государств под предлогом защиты интересов своих граждан был выше названных плюсов, да еще в тот момент, когда Россию обвиняли во всех мыслимых и немыслимых «имперских» амбициях.

Надо отметить, что и для самой России, по большому счету, выигрыш от категории двойного гражданства оказался минимальным.

Во-первых, массового признания русских гражданами соответствующих государств не получилось.

Во-вторых, если бы получила широкое развитие практика двусторонних соглашений по вопросам гражданства, то граждане других государств, по логике двойного гражданства, могли бы приобрести российское гражданство, сохраняя прежнее. В соглашениях с Туркменистаном и Таджикистаном об этом говорилось напрямую. Например, в Соглашении от 23 декабря 1993 г. между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства сказано: «Каждая из Сторон признает за

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

своими гражданами право приобрести, не утрачивая ее гражданства, гражданство другой Стороны» (ст. 1). Приобретая двойное гражданство, соответствующие лица с точки зрения наших законов могут пользоваться всеми правами и льготами российских граждан. В состоянии ли Россия обеспечить их интересы? Иначе говоря, массовое обретение выходцами из стран СНГ российского гражданства как второго создало бы огромные проблемы для России. И в целом можно утверждать: то, что этого не произошло, явилось положительным фактором.

В Федеральном законе 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» вопросы двойного гражданства **регулировала** ст. 6 «Двойное гражданство». В соответствии с ней:

- 1) гражданин РФ, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин РФ, за исключением случаев, предусмотренных международным договором РФ или федеральным законом;
- 2) приобретение гражданином РФ иного гражданства не влечет прекращения гражданства Российской Федерации.

Отношение государства к двойному гражданству бесспорно **стало** более сдержанным. Закон не **отрицал** возможность двойного гражданства, раз оно предусмотрено Конституцией РФ. Его формулировка ближе к тексту действующей Конституции. И **Закон явно был** не намерен расширять практику двойного гражданства.

Как указывалось выше, в прежнем Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. говорилось о том, что гражданину РФ может быть разрешено по его ходатайству иметь гражданство другого государства, с которым имеется договор РФ, т. е. предполагалась *инициатива* гражданина. **Федеральный закон 2002 г.** ничего не говорит о такой инициативе гражданина и о том, что Российское государство разрешает приобретать другое гражданство (и уж тем более поощряет это). Государство скорее **исходило** из возможности возникновения двойного гражданства в коллизионных ситуациях и **учитывало** факт обладания им; **допускалось** решение вопроса о двойном гражданстве на



Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

основании международного договора РФ и федерального закона.

Конечно, **возникали** и некоторые конкретные вопросы.

Например, как быть в ситуации, когда гражданин обращается к нашему государству и просит его разрешения на приобретение гражданства государства, с которым у России нет международного договора, затрагивающего вопросы двойного гражданства? **Федеральный закон 2002 г.** ничего не говорит о том, что государство должно выражать свою волю в связи с желанием лица приобрести иностранное гражданство, если только это не делается на основе международного договора РФ. Следовательно, компетентные государственные органы имеют право оставить обращение гражданина без ответа по существу.

Другой вопрос: как поступать, когда гражданин *без ведома* Российского государства приобрел иностранное гражданство, а затем просит государство признать данный факт и на его основе двойное гражданство? Прямого запрета на такой поступок названный Закон **не содержал и вместе с тем не давал** оснований рассматривать факт приобретения иностранного гражданства без ведома нашего государства как правонарушение. Но само ходатайство о признании такого гражданства по логике указанного Закона тоже **могло быть** оставлено без ответа по существу.

Вместе с тем **напрашивался** и такой вопрос: **если Закон 2002 г.** отменил норму прежнего Закона о том, что гражданину РФ может быть разрешено по его ходатайству приобретение иностранного гражданства, не означает ли это, что действующий Федеральный закон оставляет на *усмотрение* самого гражданина вопрос о приобретении гражданства иностранного государства? В принципе это действительно воля самого человека, и *получать разрешение на приобретение иностранного гражданства не требуется*. Однако по *нашему законодательству он все равно остается гражданином РФ*.

Все сказанное означает, что человек, «обогатившийся» двумя (а то и тремя, четырьмя) гражданствами, не приобретает в России особого статуса. Находясь в нашей стране, он на основании ч. 2 ст. 62 Конституции РФ не только имеет

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

все права и свободы россиянина, но и выполняет все соответствующие обязанности. Это второе гражданство — в науке порой его называют **«спящим»** — ничего человеку не дает в России. Оно «просыпается» тогда, когда человек приезжает в страну второго гражданства — *но только в том случае, если Российская Федерация признает это второе гражданство.* Правда, второе государство, в свою очередь, может не обращать внимание на позицию России и воспринимать данное лицо уже только как своего гражданина. Он будет пользоваться правами и свободами гражданина данного государства, а также выполнять обязанности. И в свою очередь, не может от них отказываться на том основании, что имеет гражданство Российской Федерации.

Поскольку двойное гражданство создает ряд проблем, связанных с безопасностью государства, выборами, независимостью СМИ и т. д., в законодательстве появились нормы, заставляющие граждан задуматься, надо ли приобретать двойное гражданство.

Так, Федеральный закон «О статусе **сенатора Российской Федерации** и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрел (ст. 4), **что полномочия этих парламентариев прекращаются досрочно, помимо иных ситуаций, в случае утраты сенатором, депутатом гражданства РФ или приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Речь идет, как видим, как о прекращении российского гражданства, так и о возникновении у парламентария двойного гражданства.**

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установил в ст. 16 «Ограничения, связанные с гражданской службой» следующее: **гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе, помимо иных ситуаций, в случае: прекращения**

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

гражданства Российской Федерации; наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Таким образом, названный Закон поставил точку в решении давно возникшей проблемы, когда выяснялось, что отдельные лица, занявшие высокие посты в государственной администрации, имеют одновременно гражданство иностранного государства. Федеральный закон 2020 г. о Правительстве РФ (ст. 6) продолжает ту же линию в регулировании и предусматривает, что членом Правительства РФ может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Закон об основных гарантиях избирательных прав сначала обязывал кандидатов указывать факт обладания двойным гражданством, т. е. в целом все же допускал их к участию в выборах. Но сокрытие такого факта могло быть основанием для отмены регистрации. Однако в редакции данного Закона от 25 июля 2006 г. появилось более жесткое требование: «Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации». Таким образом, запрет стал широким. Более того, по названному основанию полномочия избранных лиц подлежат досрочному прекращению.

Аналогичные положения (относительно иностранного гражданства и документов, подтверждающих право на постоянное проживание на

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

территории иностранного государства) включены в последние редакции большинства федеральных законов и касаются как служащих всех рангов и уровней, так и претендентов на депутатство. При реформе 2020 г. многие запреты подняты уже на конституционный уровень.

Если обобщить состояние регулирования вопросов гражданства и конкретно двойного гражданства до появления Закона 2023 г. и по данному Закону, можно отметить следующее.

Во-первых, наше законодательство ставило (и ставит) на первый план фактор обладания российским гражданством; т.е. гражданин РФ остается таковым как внутри страны, так и за ее пределами. Согласно ч. 1 ст. 10 Закона 2023 г.: «Гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство или множественное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации вне зависимости от места его проживания, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

Во-вторых, Россия признавала и признает возможность приобретения ее гражданином иного гражданства, однако не рассматривает это как автоматическую утрату гражданства РФ. Часть 2 ст. 10 Закона 2023 г. гласит: «Приобретение гражданином Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации». Более того, в ч. 3 ст. 10 оговорено, что наличие у гражданина РФ двойного гражданства или множественного гражданства не может являться основанием для его высылки из Российской Федерации или выдачи иностранному государству, в том числе государству, гражданство (подданство) которого имеет гражданин Российской Федерации. Вместе с тем в Законе 2023 г. отражено такое новшество: гражданин РФ, осужденный судом Российской Федерации к лишению свободы и имеющий двойное гражданство или множественное гражданство, при наличии его добровольного согласия может быть передан для отбывания наказания в иностранном государстве, гражданство (подданство) которого он имеет, если

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

В-третьих, фактор обладания двойным (а теперь и множественным) гражданством может стать основанием для некоторых ограничений в отношении гражданина РФ. Об этом говорилось выше, здесь приведем ч. 5 ст. 10 Закона 2023 г., где сказано: «Федеральным законом могут быть предусмотрены ограничения в отношении гражданина Российской Федерации, имеющего двойное гражданство или множественное гражданство либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание такого гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства». Вместе с тем обратим внимание на то, что такие ограничения устанавливаются только федеральным законом.

И все же вернемся вновь к категориям двойного и множественного гражданства: что они означают и в чем различаются? В Законе сказано об этом весьма нечетко:

- если заключен Россией международный договор с другим государством о двойном гражданстве – можно говорить о наличии у лица двойного гражданства как гражданства данного государства; получается – если Россия заключила много таких договоров, то возможно и много «двойных» гражданств?

- если же Россия не заключила такой договор о двойном гражданстве с иным государством, а у лица все же «обнаружилось» гражданство данного государства, эта ситуация подпадает под множественное гражданство!?

В таких трактовках приведенных понятий есть основания для недоразумений. Избежать их можно и нужно с учетом ситуации, о которой мы упоминали выше: гражданин РФ, как говорится, «явочным порядком», т.е. *по своей инициативе* и *с согласия другого государства* приобрел его гражданство. А тем самым поставил перед фактом свою страну, т.е. Российскую Федерацию. Если углубляться в данную проблему, можно, конечно, сказать – частично об этом упоминалось: гражданин поставил в известность власти РФ, но они не стали официально реагировать и вроде по факту не заявили о своей

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

позиции, «молча» приняли информацию; все стороны сделали вид, что ничего не произошло и т.д. Но это уж материя для специального исследования.

Здесь же отметим, что и прежнее регулирование, и новый Закон 2023 г. исходят из требования: гражданин *обязан проинформировать* российские власти о появлении у него иного гражданства, а также о документах, дающих право на проживание в другом государстве. Согласно ст. 11 нового Закона гражданин РФ обязан подавать уведомление о каждом факте приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. В той же статье сказано, что гражданин *вправе* подавать уведомление об утрате гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Уведомление о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства, уведомление об утрате гражданства (подданства) иностранного государства подаются в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальные органы. Гражданин РФ, находящийся за пределами страны, может подать соответствующее уведомление в дипломатическое представительство или консульское учреждение. Уведомление о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства подается не позднее чем в течение 60 календарных дней со дня приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

### ***11. Защита и покровительство. Невозможность высылки или выдачи***

В силу наличия гражданства Российской Федерации наше государство обеспечивает постоянную поддержку своим гражданам. В юридическом плане это особенно проявляется в двух позициях:

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

1) гарантирование защиты и покровительства гражданам за пределами Российской Федерации;

2) невозможность высылки за пределы Российской Федерации или выдачи другому государству российского гражданина.

Оба эти положения закреплены в ст. 61 Конституции РФ. А в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» была включена и имеется в Законе 2023 г. статья – теперь это ст. 6 - «Предоставление защиты и покровительства гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами Российской Федерации». Указанная статья, сначала повторяя конституционную норму, далее гласит, что органы государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения, должностные лица указанных органов, представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы гражданам РФ, находящимся за пределами Российской Федерации, была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законами и правилами государств пребывания либо проживания граждан Российской Федерации, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы.

Покровительство — это общий принцип заботы нашего государства о гражданах, в то время как защита выражается в более конкретных и активных действиях.

Естественно, возникают вопросы: какое поведение за границей предполагается для гражданина РФ? Во всех ли случаях государство оказывает ему защиту и покровительство?

При ответе на первый вопрос просматриваются прежде всего такие возможные варианты поведения россиянина за границей:

1) соблюдение законов страны пребывания;



Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

- 2) соблюдение законов своей страны, а не законов страны пребывания;
- 3) соблюдение и законов страны пребывания, и законов собственного государства;
- 4) несвязанность ни теми, ни другими законами.

Совершенно очевидно: правомерное поведение российского гражданина в другой стране — это прежде всего соблюдение законодательства страны пребывания, а при необходимости и российского (например, гражданину РФ нельзя воспользоваться возможностью завести несколько жен в стране, где это разрешено, поскольку российское законодательство такую «привилегию» мужчинам-россиянам не предоставляет).

Возвращаясь к вопросу о том, во всех ли случаях государство оказывает защиту и покровительство своим гражданам, следует ответить: да, во всех. Однако надо учитывать и объем регулирования в соответствующих странах. Если какие-то права, записанные в наших законах, не отражены в законодательстве иностранного государства, вряд ли можно будет чего-то добиться. Более того, помимо государственных законов надо считаться с обычаями страны, особенно религиозными — в некоторых странах нарушение религиозных норм считается святотатством.

Если россиянин не нарушает местных законов и тем не менее по отношению к нему приняты меры, ограничивающие его свободу, интересы, нашим компетентным органам легче оказать помощь человеку. Однако и при совершении явно наказуемых поступков, повлекших, например, лишение свободы, государство не оставляет совсем без внимания своих граждан. В частности, наши консульские учреждения содействуют тому, чтобы соблюдались международные и двухсторонние договоренности о защите чести и достоинства человека, об оказании правовой помощи.

При отбывании наказания представители консульства могут с разрешения властей посещать нашего гражданина в колонии, тюрьме, беседовать с ним, привозить газеты и книги, т. е. поддерживать его связи с Родиной.

В случае совершения преступления за границей гражданином РФ,



Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

имеющим дипломатический иммунитет, по общим правилам, отраженным в нормах международного права, он не привлекается к уголовной ответственности в стране пребывания. Обычно следует высылка на родину. Но это не означает, что он избегает вообще привлечения к уголовной ответственности. Согласно ст. 12 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ) граждане РФ, совершившие преступление вне пределов Российской Федерации, подлежат уголовной ответственности по данному Кодексу, если совершенное ими деяние признано преступлением в государстве, где совершено, и если лицо не было осуждено в иностранном государстве. При этом наказание в России не может превышать верхнего предела санкции, предусмотренной законом иностранного государства, на территории которого совершено преступление.

Другой аспект защиты интересов российских граждан заключается в том, что гражданин РФ не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству (ч. 1 ст. 61 Конституции РФ).

Первая гарантия — *невозможность высылки* — была поднята на конституционный уровень при реформе Конституции РСФСР 1978 г., проведенной Законом от 21 апреля 1992 г. Родилась такая норма, конечно, с учетом печального опыта 1970-х гг., когда лица, критически настроенные к режиму, так называемые диссиденты, по решению «компетентных властей» выдворялись из страны, чаще всего с одновременным лишением их гражданства СССР. Укоренившийся в стране политический плюрализм, возможность свободной критики различных сторон строя сняли вопрос об этой дискриминационной мере. Но чтобы исключить ее возникновение в будущем, конституционно запрещена сама возможность высылки из страны граждан РФ.

Что касается другой гарантии — *невозможности выдачи* другому государству, Конституция РФ пошла здесь дальше Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. Последний определенным образом допускал такую выдачу — п. 3 ст. 1 гласил, что гражданин РФ не может быть выдан

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

другому государству иначе как на основании закона или международного договора РФ. Конституция 1993 г. не называет никаких условий возможной выдачи и однозначно запрещает ее.

Отказ в выдаче нельзя понимать как неуважение нашей страны к интересам других государств. Может получиться так, что гражданин РФ, будучи за границей, совершил преступление, которое раскрылось после его отъезда. Хотя в этом случае гражданин не будет выдан, власти Российской Федерации должны содействовать расследованию преступления, включая возможность приезда иностранных следователей для допросов. Со своей стороны власти должны также возбудить уголовное дело и привлечь гражданина к ответственности, если аналогичное преступление есть в УК РФ. Таким образом, отказ в выдаче не означает освобождение от наказания и сокрытие государством преступника.

Как указывалось ранее, в ч. 4 ст. 10 Закона 2023 г. сказано, что гражданин РФ, осужденный нашим судом к лишению свободы и имеющий двойное или множественное гражданство, при наличии его добровольного согласия может быть передан для отбывания наказания в иностранном государстве, гражданство (подданство) которого он имеет, если это предусмотрено международным договором РФ. При внешнем гуманизме этой нормы следовало бы наверно учитывать, что условия содержания в соответствующем заграничном «заведении» должны быть не хуже, чем в нашей стране. И еще: по всей вероятности такая передача не должна закончиться в другом государстве помещением в «льготные» условия содержания и тем более в фактически скорое освобождение лица из места лишения свободы.

## **§ 2. Приобретение российского гражданства: общие положения, новое и прежнее, динамика**

Любой закон о гражданстве обязательно определяет круг лиц, которые относятся к числу граждан соответствующего государства. Наряду с этим законодательство называет пути (способы) приобретения гражданства.

Это характерно и для российского регулирования. С самого начала оно –

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

применительно к путям приобретения российского гражданства - использует такие понятия, как *признание* гражданином РФ, *регистрация* в этом качестве, *восстановление* в гражданстве, *отказ* в принятии в гражданство. Причем в процессе регламентации понятия могли уточнить, от них отказаться, затем вернуться к ним, отредактировать и т.д.

Первый специальный акт - Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. гласил, что гражданами России являются лица, *приобретшие* гражданство в соответствии с названным Законом. В сложное время развала СССР Закон не мог исключить активного волеизъявления лица по поводу гражданства: хотя и исходил из того, что российскими гражданами являются все граждане СССР, кто постоянно проживает на ее территории, все же оставлял за каждым человеком право на определение своей связи с Российской Федерацией, оформляемой в виде ее гражданства.

Закон 1991 г. даже предусматривал специальный вид приобретения гражданства Российской Федерации — *признание* этого гражданства. Вначале данная категория появилась для того, чтобы определить, кого считать российскими гражданами. Согласно ст. 13 Закона РФ 1991 г. гражданами РФ признавались *все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории РФ на день вступления в силу данного Закона, если в течение одного года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации*. Днем вступления Закона в силу является согласно ст. 48 день его опубликования. В официальном издании, «Российской газете», Закон был опубликован 6 февраля 1992 г. — это и был день вступления Закона в силу. Соответственно для лиц, проживавших в России и заявивших об отказе от российского гражданства в течение указанного года, последствия наступали с момента такого заявления. Остальные лица, постоянно проживавшие в нашей стране, автоматически считались российскими гражданами. Сложности наступили для тех, кто проживал за пределами России, — до 6 февраля 1993 г. им следовало переехать на жительство в Россию либо они сталкивались с перспективой

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

приобретения гражданства другими способами, в любом случае более сложными.

Статья 13 Закона РФ 1991 г. далее определяла, что лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. (день образования Союза ССР) и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, *считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если родились на территории РФ или если хотя бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории РФ* - имеется в виду территория РФ по состоянию на дату их рождения.

Итак, как видим, признание гражданства, если исходить из целей первого российского Закона, состояло в обозначении тех лиц, которые могли считаться гражданами РФ. Для постоянно проживающих в РФ граждан бывшего СССР проблем не было – они являлись (признавались!) гражданами РФ. А вот для тех, кто потом переехал в Российскую Федерацию или же оставался за границей и хотел, чтобы его считали гражданином РФ, признание оформлялось посредством такого действия, как *регистрация*.

Специфика регистрации состояла в том, что при наличии определенных условий можно было обращаться не на имя Президента РФ, а в местные органы внутренних дел, если человек проживал в Российской Федерации, либо в дипломатические, консульские учреждения за границей, если человек не проживал в Российской Федерации. Эти органы и учреждения принимали решение по существу - ставили соответствующие *штампы* или *выдавали вкладыши* в прежний советский паспорт, *справки о гражданстве*. Это и была регистрация.

Согласно ст. 18 Закона РФ 1991 г. в порядке регистрации гражданство Российской Федерации могли приобрести многие категории лиц – назовем их обобщенно: а) лица, у которых супруг либо родственник по прямой восходящей линии (т.е. отец, мать, дедушка, бабушка) является гражданином РФ; б) лица, у которых на момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином РФ, но которые приобрели иное гражданство по

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

рождению - в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста; в) дети бывших граждан РФ, родившиеся после прекращения у родителей гражданства Российской Федерации - в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста; г) граждане СССР, постоянно проживающие на территории других республик, непосредственно входивших в состав бывшего СССР, если они не являются гражданами этих республик и в течение трех лет со дня вступления в силу Закона РФ (потом этот срок продлевался) заявят о своем желании приобрести российское гражданство – эти лица могли ставить вопрос о приобретении гражданства РФ, находясь в республиках либо по прибытии для проживания в РФ; д) лица без гражданства, на день вступления в силу Закона РФ 1991 г. постоянно проживающие на территории РФ или других республик, непосредственно входивших в состав бывшего СССР по состоянию на 1 сентября 1991 г., если в течение одного года после вступления в силу Закона заявят о своем желании приобрести гражданство РФ; е) иностранные граждане и лица без гражданства независимо от их места жительства, если они сами или хотя бы один из их родственников по прямой восходящей линии состояли в российском гражданстве (подданстве) по рождению и если они в течение одного года после вступления в силу названного Закона заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации.

В свое время многие люди были недовольны тем, что они, родившиеся в России и русские по национальности, должны доказывать свою принадлежность к стране и приобретать ее гражданство в порядке регистрации. Они полагали: если человек родился на территории РФ, проживал постоянно на ее территории в период существования СССР, если его родители были гражданами РФ, — он вправе получить гражданство Российской Федерации в порядке не регистрации, а его *признания* согласно ст. 13 Закона РФ 1991 г. Причем не важно, что он выезжал за пределы РФ. Один из таких граждан С. обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой о проверке конституционности п. «г» ст. 18 Закона РФ 1991 г.

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

В постановлении от 16 мая 1996 г. по этому делу Конституционный Суд констатировал, что заявитель родился в Московской области, где проживал до 1979 г., когда в связи с регистрацией брака выехал на постоянное жительство в Литву. В 1992 г. он расторг брак и 8 декабря того же года прописался в г. Химки Московской области. Паспортный отдел Главного управления внутренних дел Московской области отказал С. в выдаче вкладыша к паспорту, свидетельствующего о принадлежности в гражданстве Российской Федерации. С. обратился в суд, но все судебные инстанции оставили его жалобы без удовлетворения на том основании, что С. не может быть *признан* гражданином РФ, поскольку на момент вступления в силу Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» проживал за пределами России, но имеет право на приобретение российского гражданства *в порядке регистрации* как состоявший в гражданстве Российской Федерации по рождению.

Конституционный Суд поддержал С. и отметил, что гражданин, имеющий гражданство Российской Федерации по рождению в прошлом, сохраняет его и после распада СССР, вплоть до того момента, пока оно не будет прекращено на основании его собственного волеизъявления. И проживание за границей не прекращает гражданства. После возвращения в Россию для такого гражданина, по решению Конституционного Суда, достаточно так называемой *уведомительной регистрации*. Ее отличие от регистрации как способа приобретения гражданства в том, что уведомительная регистрация имеет исключительно учетный характер. Конституционный Суд записал в своем постановлении, что регистрация как способ приобретения гражданства Российской Федерации не распространяется на тех лиц, которые родились на территории РФ, являлись гражданами бывшего СССР, не изъявили своего свободного желания прекратить принадлежность к гражданству Российской Федерации, выехали ранее на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, но в пределах бывшего СССР, не являются гражданами других государств (входивших в состав бывшего СССР) и впоследствии вернулись

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

на постоянное жительство в Россию.

По мере действия Закона 1991 г. многие вопросы состояния в гражданстве РФ и его приобретения как будто бы «утратились». И отсюда при принятии следующего Закона в 2002 г. вопрос о том, кого считать (признавать) гражданами России, вроде считался решенным, категорий «признание» и «регистрация» не понадобилась. По Закону «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. (ст. 5) гражданами РФ являются лица: 1) которые *имеют* гражданство Российской Федерации на день вступления в силу данного Закона (1 июля 2002 г.); 2) которые *приобрели* российское гражданство в соответствии с названным Федеральным законом.

Но прошло некоторое время, уехавшие в Россию из бывших союзных республик смогли оформить для себя гражданство посредством регистрации, а вот их дети выросли, многим гражданство РФ не оформлялось. В основном это коснулось выходцев из «южных» республик. Одни не сделали этого по элементарной «безалаберности», другие предполагали вернуться в свои республики. Однако там за это время правила пребывания и оформления документов стали строже, не исключались ответственность и/или призыв на военную службу. Такие, в основном молодые, люди оставались в России на положении лиц без гражданства (и вообще нелегальных лиц без документов). Их было не так уж мало (по неофициальным данным порядка 70 тысяч). Чтобы как-то разрешить ситуацию, новеллами от 12 ноября 2012 г. в Законе о гражданстве 2002 г. отразили *признание* гражданства как способ его приобретения – при обращении таких лиц и с гарантированием, что меры ответственности к ним применяться не будут.

Прежнее законодательство (включая законы о гражданстве 1991 г. и 2002 г.) прибегало и к такому пути приобретения, как *восстановление в российском гражданстве*. В этой возможности учитывались ранее имевшие место случаи как бы вынужденного выхода из советского гражданства - особенно тех, кто выезжал в Израиль, или же лишения данного гражданства по политическим мотивам так называемых «диссидентов». В частности, в

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

соответствии с ч. 2 ст. 20 Закона РФ 1991 г. в его первоначальной редакции считались восстановленными в гражданстве Российской Федерации бывшие граждане РСФСР, лишённые гражданства без их свободного волеизъявления на основании указов Президиума Верховного Совета СССР. Это была как бы «амнистия» для указанных лиц, причем сначала записали: «если они не заявили о своем отказе от гражданства». Последние слова при изменении Закона 17 июня 1993 г. были исключены. И получалось, что мнение самих этих граждан теперь как бы не имело значения. А ведь за эти годы они не только обосновались на новом месте, но и получили гражданство других государств. И вряд ли было этично объявлять их российскими гражданами, не спросив, хотят они того или нет. Кстати, обращение к Положению о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации позволяет убедиться в том, что для восстановления этих лиц в гражданстве Российской Федерации все-таки требовались их заявление и ряд других документов. Таким образом, реально восстановление в гражданстве Российской Федерации автоматически не происходило. Соответствующее решение на этот счет принималось. И были случаи восстановления в гражданстве лиц, которые об этом не просили. Например, ранее лишённых гражданства СССР известных певицу Г. Вишневу и музыканта М. Ростроповича позднее, в постсоветское время, восстановили в гражданстве Российской Федерации, о чем, по свидетельству певицы в интервью «Российской газете», они узнали из СМИ.

Правда, определенные шаги, свидетельствующие о благоприятном отношении Российского государства к лицам, утратившим гражданство помимо их воли, предпринимались. Так, в Указе Президента от 24 октября 1994 г. «О некоторых вопросах реализации Закона Российской Федерации “О гражданстве Российской Федерации”» было сказано: в соответствии с ч. 2 ст. 20 Закона считать восстановленными в гражданстве Российской Федерации бывших граждан РСФСР, выехавших за пределы России до 6 февраля 1992 г., утративших гражданство без их свободного волеизъявления



Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

и возвратившихся на постоянное жительство в Россию после 6 февраля 1992 г. Скорее всего здесь имелись в виду лица, выехавшие в Израиль или другие страны.

Федеральный закон 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» гласил, что иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство РФ, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации. Однако все же им полагалось приехать на жительство в Российскую Федерацию, хотя срок их проживания на территории РФ сокращался до трех лет (ст. 15). Полагалось соблюдать и остальные требования Закона - об обязательстве соблюдать Конституцию и законодательство РФ, законном источнике существования, владении русским языком. В общем, Закон 2002 г. в вопросах восстановления гражданства, по существу, ни в чем не пошел навстречу заинтересованным лицам, лишь срок проживания уменьшен до трех лет, но с учетом необходимости получения вида на жительство он реально составлял минимум четыре года. В ситуации, когда многие лица могли решить вопросы гражданства по истечении одного года, а кому-то и год ждать не было необходимости, проще подобрать иные (льготные) пути. Да и законодатель учел эти соображения. 12 ноября 2012 г. в ст. 15 Закона введена ч. 2, согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории РФ, ранее имевшие гражданство РФ и оформившие выход из гражданства РФ в установленном порядке, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в общем порядке и в упрощенном порядке в соответствии с данным Законом.

Вероятно, по той же причине о восстановлении как способе приобретения гражданства РФ не говорится в Законе 2023 г.

Что же говорит Закон 2023 г. о том, кого считать гражданином РФ? Общий подход вроде прост: акт гласит (п. 2 ч. 1 ст. 4), что «гражданин Российской Федерации - лицо, имеющее гражданство Российской Федерации». Естественно, что в своем содержании Закон учитывает как тех, кто имел (имеет) статус гражданина РФ, так и тех, кто приобрел российское

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

гражданство. Более того, Закон (ст. 40) не исключает при необходимости проверку и установление факта наличия или отсутствия гражданства РФ.

Способы приобретения гражданства РФ отражает ст. 12 Закона 2023 г. Она называет следующие *основания приобретения*:

- «1) по рождению;
- 2) в результате приема в гражданство Российской Федерации;
- 3) в результате признания гражданином Российской Федерации;
- 4) в результате выбора гражданства Российской Федерации при изменении Государственной границы Российской Федерации (оптации);
- 5) в соответствии с международным договором Российской Федерации».

В статье 11 Закона 2002 г. говорилось о таких основаниях приобретения:

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

Как видим, позиции *«по рождению»* и *«в результате приема в гражданство»* остались прежними в Законе 2023 г., однако новеллы есть в содержании, и это будет позже показано. Позиция Закона 2002 г. - *восстановление* в гражданстве РФ – как мы ранее упомянули, не указана в Законе 2023 г. В свою очередь данный Закон отразил позицию *«в результате признания* гражданином Российской Федерации», с которой, как уже говорилось, были особенности регулирования в предшествующем акте. Что касается последней позиции – *«по иным основаниям»*, в Законе 2002 г. она сформулирована длиннее, но *«иных»* оснований, сформулированных данным Законом, в реальности нет, а слова об основаниях, отраженных в международном договоре РФ, оставлены в Законе 2023 г.

После приведенных пояснений перейдем к рассмотрению действующих путей приобретения российского гражданства.

### **§ 3. Приобретение гражданства Российской Федерации по рождению**

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

В Закон 2023 г. включены две статьи, отражающие вопросы гражданства детей - ст. 8 «Гражданство ребенка и недееспособного лица» и ст. 13 «Приобретение гражданства Российской Федерации по рождению».

Ст. 8 помещена в главе 1 Закона «Общие положения» и по понятийному ряду, отраженному в ст. 4 Закона, исходит из того, что *ребенок – это лицо, не достигшее возраста 18 лет*. Поэтому надо сначала учесть общие моменты, касающиеся всех детей.

А такие *общие моменты* состоят, согласно ст. 8, в следующем:

- Гражданство ребенка следует гражданству родителей (усыновителей) или единственного родителя (усыновителя) в соответствии с настоящим Федеральным законом.

- Российское гражданство ребенка не может быть прекращено, если в результате прекращения он станет лицом без гражданства.

- Если российское гражданство одного из родителей (усыновителей) прекращается, а другой родитель (усыновитель) остается гражданином РФ, их ребенок сохраняет гражданство РФ.

- Российское гражданство ребенка может быть прекращено одновременно с прекращением гражданства РФ одного из родителей (усыновителей) при наличии одного из следующих документов: 1) письменное и нотариально удостоверенное в соответствии с российским законодательством согласие другого родителя (усыновителя), являющегося гражданином РФ; 2) вступившее в законную силу решение суда об объявлении другого родителя (усыновителя) умершим, или о признании его безвестно отсутствующим, или о лишении его родительских прав; 3) свидетельство о смерти другого родителя (усыновителя); 4) составленное в произвольной форме заявление одного из родителей (усыновителей) об отсутствии у него сведений о наличии возражений другого родителя (усыновителя), который является гражданином РФ и местонахождение которого заявителю неизвестно, относительно прекращения российского гражданства ребенка; 5) свидетельство о рождении ребенка, в котором отсутствует запись о другом родителе.

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

- Гражданство ребенка не изменяется при изменении гражданства его родителей, лишенных родительских прав. В случае изменения гражданства ребенка согласие его родителей, лишенных родительских прав, не требуется.

- Российское гражданство ребенка или недееспособного лица, над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, может быть прекращено в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, если это не противоречит интересам таких ребенка или недееспособного лица.

- Ребенок, являющийся гражданином РФ, при усыновлении (удочерении) его иностранными гражданами или иностранным гражданином сохраняет российское гражданство (однако гражданство РФ такого ребенка может быть прекращено по заявлению обоих усыновителей или единственного усыновителя в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, если это не противоречит интересам самого ребенка).

- Для приобретения гражданства РФ ребенком в возрасте от 14 до 18 лет или прекращения гражданства РФ такого ребенка необходимо его письменное согласие.

Приведенные требования были отражены в российском законодательстве о гражданстве, о семье и детях по мере его формирования и на сегодня представляют собой совокупность устойчивых и соблюдаемых правил.

Что касается приобретения ребенком гражданства РФ *по рождению*, согласно ст. 13 Закона 2023 г. должны применяться следующие положения.

Прежде всего, в п. 1 ч. 1 ст. 13 зафиксировано: ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если «на день рождения ребенка оба его родителя или единственный родитель имеют гражданство Российской Федерации».

Такое же регулирование было включено в Закон 2002 г., но с добавлением в скобках слов «(независимо от места рождения ребенка)». В Законе 2023 г. их нет. Очевидно, законодатель счел эти слова ненужными – и без них ясно, что ребенок следует гражданству своих родителей; в международном и

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

конституционном праве основой такого подхода считают *принцип крови*. Но известен также и *принцип почвы*, при котором ребенок может считаться гражданином той страны, на территории которой он родился, независимо от того, что его родители являются гражданами другого государства. Принцип почвы используется в США. Исторически причины его введения связывают с большим наплывом иммигрантов в эту страну — они не могли иметь равного статуса с «истинными» гражданами США, но дети иммигрантов, родившиеся и выросшие на американской земле, уже не должны подвергаться дискриминации и становятся полноправными гражданами США.

В наше время также не исключены случаи, когда по факту рождения в США ребенка могут считать обладателем гражданства этой страны – даже при том, что его родители иностранцы, в том числе и граждане Российской Федерации. Отсюда, думается, слова о месте рождения ребенка в дополнение к указанию на наличие гражданства Российской Федерации у *обоих* родителей или *единственного* родителя не являются излишними.

Другое дело, что могут быть ситуации, когда *второй родитель ребенка не является гражданином РФ*; и тогда приходится учитывать и данный фактор, и место рождения ребенка, а порой и еще некоторые сопутствующие обстоятельства.

Прежде всего, согласно п. 2 ч. 1 ст. 13 ребенок будет гражданином РФ, если на день его рождения один из родителей имеет гражданство Российской Федерации, а *другой родитель является лицом без гражданства* (причем не важно, где он проживает и где родился ребенок).

Если один родитель имеет гражданство РФ, а второй родитель *является иностранным гражданином, но ребенок родился в России*, согласно п. 3 ч. 1 ст. 13 такой ребенок имеет российское гражданство (т.е., как видим, здесь учитывается принцип почвы, т.е. место рождения ребенка, а также недопущение его превращения в лицо без гражданства).

Еще одна ситуация недопущения безгражданства: один из родителей ребенка имеет гражданство РФ, а другой родитель является иностранным

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

гражданином - ребенок будет иметь российское гражданство при условии, что рожден *за пределами* Российской Федерации и *не приобрел* гражданство (подданство) иностранного государства по рождению (п. 4 ч. 1 ст. 13).

Не можем не обратить внимание на то, то наше законодательство отказалось от правила, которое было в Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г.: если один из родителей имел иностранное гражданство, вопрос о гражданстве ребенка независимо от места его рождения определялся *письменным соглашением родителей*; при отсутствии такого соглашения ребенок приобретал гражданство Российской Федерации, если он родился на территории РФ либо если иначе он стал бы лицом без гражданства.

Как видим, теперь вопрос о соглашении родителей о гражданстве ребенка не является предметом Закона. Он вообще не дает права родителям договариваться о гражданстве ребенка, если ребенок родился *на территории России*. Что касается рождения ребенка *за границей*, при разном гражданстве родителей российский Закон озабочен лишь тем, чтобы ребенок не стал лицом без гражданства — тогда его признают гражданином РФ. Если же состояние безгражданства при рождении за границей ребенку не угрожает, по буквальному прочтению Закона российской стороне как будто бы безразлично, какое гражданство выбрали его родители — Российской Федерации, государства второго родителя либо вообще третьего государства — и как они это оформили. Вряд ли это лучший вариант регулирования.

В п. 5 ч. 1 ст. 13 Закона 2023 г. также предусмотрено: если оба родителя ребенка или единственный родитель являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, *постоянно проживающими* в Российской Федерации – ребенок будет иметь *гражданство РФ* - при условии, что *родился в Российской Федерации и не приобрел гражданство (подданство) иностранного государства по рождению*. Налицо гуманистическое проявление принципа почвы и предотвращение безгражданства.

В ч. 2 ст. 13 Закона 2023 г. нашла отражение ситуация, которая интересует

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

некоторых читателей в связи с техническим прогрессом: как быть, если ребенок родился в дороге? Закон предлагает решение: «Ребенок, родители или единственный родитель которого на день рождения ребенка являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если он родился на водном или воздушном судне, имеющем национальную принадлежность Российской Федерации, и не приобрел гражданство (подданство) иностранного государства по рождению». Таким образом, и здесь можно видеть учет «принципа почвы» и уход от ситуации безгражданства.

В новом Законе, как и в предшествующих актах, регулируются и ситуации, связанные с «подкидышами». В ч. 3 ст. 13 Закона 2023 г. зафиксировано, что ребенок, который находится в Российской Федерации и родители которого неизвестны, приобретает гражданство РФ по рождению в случае, если в течение шести месяцев со дня его обнаружения не будет установлено, что он имеет гражданство Российской Федерации или гражданство (подданство) иностранного государства.

#### **§ 4. Прием в гражданство Российской Федерации в общем порядке**

Прием в гражданство Российской Федерации в общем порядке — это приобретение гражданства путем подачи заявления на имя Президента РФ. Приобретение гражданства в общем порядке по Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. претерпело существенные изменения по сравнению с регулированием этого вопроса в одноименном Законе РФ 1991 г. По мере действия Закона 2002 г. в него тоже был внесен ряд новшеств. В свою очередь и Федеральный закон 2023 г. содержит новые правила. Попробуем осветить правила, включенные в Закон 2023 г., вместе с тем сжато отражая эволюцию регулирования.

##### ***1. Общие условия приема в гражданство РФ по Закону 2023 г.***

В соответствии с ч. 1 ст. 15 «Прием в гражданство Российской Федерации» Закона 2023 г. иностранный гражданин или лицо без гражданства,

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе подать заявление о приеме в гражданство Российской Федерации при условии, что указанные иностранный гражданин или лицо без гражданства обязуется соблюдать Конституцию РФ, принести в соответствии со ст. 21 настоящего Федерального закона Присягу гражданина Российской Федерации, а также одновременно соответствует следующим требованиям:

1) постоянно проживает в Российской Федерации со дня принятия решения о выдаче вида на жительство в Российской Федерации и до дня подачи заявления о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет;

2) владеет русским языком;

3) знает историю России и основы законодательства Российской Федерации;

4) в отношении указанных иностранного гражданина или лица без гражданства отсутствуют обстоятельства, являющиеся основаниями отклонения заявления о приеме в гражданство Российской Федерации, предусмотренными статьей 18 настоящего Федерального закона.

В Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. говорилось, что соответствующее лицо может ходатайствовать о приеме в гражданство РФ независимо от происхождения, социального положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений.

Думается, данное положение имело идеологическую нагрузку, не отличаясь юридической безупречностью — хотя бы насчет убеждений, поскольку отклонялись ходатайства о приеме в гражданство Российской Федерации тех, кто состоял в партиях и других организациях, деятельность которых несовместима с конституционными принципами Российской Федерации (подп. «б» п. 4 ст. 19 Закона РФ 1991 г.). Что означали эти «конституционные принципы», было непонятно. В последующем государство избегало демократической риторики относительно условий приема в гражданство



Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

Российской Федерации.

По Федеральному закону 2002 г. условия приема в гражданство Российской Федерации в общем порядке были расширены, но стали гораздо жестче. Этот Закон (ч. 1 ст. 13) содержал пять общих условий приема в гражданство Российской Федерации: 1) пятилетний срок проживания в России; 2) обязательство соблюдать Конституцию и законодательство; 3) законный источник средств к существованию; 4) отказ от иностранного гражданства; 5) владение русским языком.

Условия, включенные в этот перечень, уточнялись по мере применения Закона 2002 г., они также скорректированы при принятии Закона 2023 г. Рассмотрим требования Закона 2023 г, попутно вспоминая эволюцию регулирования.

*Первым условием* – и это хотелось бы подчеркнуть - согласно Закону 2023 г. является *соблюдение Конституции РФ*, оно стало, образно говоря, генеральным обязательством для желающего получить гражданство РФ. Данное требование ранее новеллой от 29 июля 1917 г. было сопровождено условием принесения Присяги. В Законе 2023 г. это оставлено, текст Присяги помещен в ст. 21 и гласит:

«1. Лица, приобретающие гражданство Российской Федерации по основаниям, предусмотренным пунктами 2, 4 и 5 статьи 12 настоящего Федерального закона (за исключением лиц, указанных в части 2 настоящей статьи), обязаны принести Присягу гражданина Российской Федерации (далее также - Присяга):

"Я (фамилия, имя, отчество (при наличии), добровольно и осознанно принимая гражданство Российской Федерации, торжественно клянусь:

соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, права и свободы ее граждан;

исполнять обязанности гражданина Российской Федерации на благо государства и общества;

защищать свободу и независимость Российской Федерации;

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

быть верным России, уважать ее культуру, историю и традиции"».

От принесения Присяги согласно ч. 2 ст. 21 Закона 2023 г. освобождаются:

1) лица, не достигшие возраста восемнадцати лет;

2) лица, признанные недееспособными;

3) лица, неспособные вследствие ограниченных возможностей здоровья прочитать или произнести текст Присяги и (или) собственноручно его подписать;

4) иные лица в соответствии с решениями Президента Российской Федерации.

В части 3 ст. 21 определено, что Присяга приносится лицом после принятия органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, решения, устанавливающего факт приобретения лицом гражданства РФ.

*Вторым*, важным и остающимся действующим условием приобретения гражданства РФ следует назвать *постоянное проживание иностранца или лица без гражданства в Российской Федерации* со дня принятия решения о выдаче вида на жительство в РФ и до дня подачи заявления о приеме в гражданство РФ *в течение пяти лет*.

В Законе 1991 г. говорилось, что обычным условием приема в гражданство Российской Федерации является постоянное проживание на территории РФ для иностранных граждан и лиц без гражданства — пять лет или три года непрерывно непосредственно перед обращением с ходатайством. То есть ясно, что для приобретения гражданства РФ в общем порядке надо сначала не просто поселиться на территории страны, а именно для постоянного проживания. Но непрерывный срок проживания был увеличен с трех до пяти лет (еще не забудем о том, что для получения вида на жительство также надо прожить в России не менее одного года).

*Третьим* условием приобретения гражданства РФ по Закону 2023 г. является *владение русским языком* (п. 2 ч. 1 ст. 15). Это требование отражалось и в предшествующем Законе с указанием на то, что порядок его применения определяется Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства. В

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

самом Положении уточнялось, как проводится тестирование на знание русского языка и указывалось, что от представления документов, подтверждающих владение русским языком, освобождаются: мужчины, достигшие возраста 65 лет, и женщины, достигшие возраста 60 лет; недееспособные лица; инвалиды I группы. В регулировании 2023 г. указания на тех, кто освобожден, подняты на уровень Закона – см. об этом чуть ниже.

*Четвертым* условием приобретения гражданства РФ по Закону 2023 г. является то, что претендент *знает историю России и основы законодательства Российской Федерации* (п. 3 ч. 1 ст. 15). Это новое требование, появившееся в данном акте.

По приведенным выше требованиям владения русским языком, знания истории России и основ законодательства РФ Закон 2023 г. гласит, что они не применяются к иностранным гражданам и лицам без гражданства, достигшим возраста 70 лет либо являющимся инвалидами I группы. Что касается перечня документов, подтверждающих владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, такой перечень устанавливается в соответствии с Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ.

*Пятое* условие приобретения гражданства РФ Закон 2023 г. (п. 4 ч. 1 ст. 15) связывает с тем, что «отсутствуют обстоятельства, являющиеся основаниями отклонения заявления о приеме в гражданство Российской Федерации, предусмотренными статьей 18 Федерального закона». Об этом основании мы подробнее скажем позже, но обобщенно оно состоит в том, что претендент недружественно (враждебно) относится к конституционному строю нашей страны и участвовал (участвует) в этом плане в соответствующих действиях.

***2. От каких общих условий приема в гражданство РФ Закон 2023 г. отказался?***

*Законный источник средств к существованию.* Согласно п. «в» ч. 1 ст. 13 Федерального закона 2002 г. иностранцы и лица без гражданства, желающие

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

приобрести гражданство Российской Федерации, должны иметь законный источник средств к существованию.

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации предусматривало (п. 10), что заявитель представляет один из документов, подтверждающих наличие законного источника средств к существованию, это: справка о доходах физического лица; декларация по налогам на доходы физических лиц с отметкой налогового органа; справка с места работы; трудовая книжка; пенсионное удостоверение; справка органа социальной защиты о получении пособия; подтверждение получения алиментов; справка о наличии вклада в кредитном учреждении с указанием номера счета; свидетельство о праве на наследство; справка о доходах лица, на иждивении которого находится заявитель; иной документ, подтверждающий получение доходов от не запрещенной законом деятельности. «Положение» не содержало исчерпывающего перечня и позволяло предъявлять различные документы, подтверждающие финансовую состоятельность заявителя.

Причины отказа в Законе 2023 г. от материальных требований в связи с рассмотрением вопросов гражданства можно видеть в их упрощении, в условности некоторых из них (например, ожидание наследства, получение стипендии или иного пособия), а также в том, что органы, принимающие документы, вряд ли должны быть проверяющими инстанциями (если речь не идет о недружественном, враждебном отношении к нашей стране).

*Отказ от иностранного гражданства.* Данное требование длительное время содержалось в законодательстве, но утратило силу 24 апреля 2020 г. Чтобы понять причины, кратко изложим историю вопроса. Суть прежнего регулирования сводилась к тому, что иностранным гражданам, желающим стать гражданами РФ, надо обратиться в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства. Сам Федеральный закон 2002 г. и Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства определяли, что отказ от иного гражданства не требуется, если это

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

предусмотрено международным договором РФ или данным Законом либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин. А эти причины как раз и состояли в том, что соответствующие органы, учреждения иностранных государств либо игнорировали такие обращения, либо отказывали гражданам, причем порой в резкой форме. Поэтому при внесении 31 декабря 2003 г. изменений в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства было записано, что представляется документ, подтверждающий обращение заявителя об отказе от имеющегося иного гражданства или невозможность отказа от иного гражданства, которым является соответствующий документ дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства в Российской Федерации либо копия обращения заявителя в это дипломатическое представительство или консульское учреждение об отказе от имеющегося иного гражданства с нотариально заверенной подписью заявителя. В случае направления обращения в дипломатическое представительство или консульское учреждение по почте предъявляется также квитанция о заказном почтовом отправлении.

В принципе каких-то негативных последствий в случае приобретения гражданства Российской Федерации и непредставления документов о выходе из гражданства другого государства наше законодательство не предусматривало. Видимо, следовало исходить из того, что гражданин не смог выйти из иностранного гражданства по не зависящим от него причинам. Президент РФ В. В. Путин в одном из интервью в июле 2017 г. подтвердил, что достаточно подачи гражданином документально оформленного обращения в официальный орган иностранного государства о выходе из соответствующего гражданства. Но все же стали возникать проблемы — некоторые лица при включении Крыма в состав Российской Федерации своевременно не оформили российское гражданство, а когда позже решили это сделать, то столкнулись с крайне негативной реакцией украинских властей.

И российский законодатель решил обеспечить благоприятный порядок - прежде всего для лиц, признанных носителями русского языка. Что и было

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

сделано новеллами законодательства в 2014 г. и 2017 г., в том числе это коснулось и граждан Украины, желающих приобрести российское гражданство. Т.е. достаточно направить в орган, учреждение иностранного государства свое обращение о желании выйти из гражданства. И в конце концов требование об отказе от иностранного гражданства было исключено из Закона. Добавим к этому, что принят Федеральный закон от 18 марта 2023 г. «Об особенностях правового положения граждан Российской Федерации, имеющих гражданство Украины». Согласно ч. 1 ст. 1 данного акта граждане РФ, одновременно являющиеся гражданами Украины, в том числе граждане РФ, направившие в полномочный орган Украины обращение о выходе из гражданства Украины и не получившие ответа (не имеющие достоверной информации и документов, подтверждающих прекращение гражданства Украины), считаются не имеющими гражданства Украины со дня подачи ими в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальный орган заявления о нежелании состоять в гражданстве Украины.

Правда, если гражданин не подает указанного заявления, придется считать его состоящим также в гражданстве иного государства. Казалось бы, это не суть важно, поскольку гражданин с двойным гражданством в «первоочередном» плане является гражданином РФ. Но так полагают и само лицо, и наше государство. Однако иностранное государство, отказавшее в выходе из его гражданства или вообще такой вариант не допускающее, будет и далее считать человека своим гражданином, не признавать гражданство РФ. Соответственно это государство может вмешиваться в решение вопросов, связанных с данным лицом, в том числе при его задержании, при определении гражданства детей и др.

### ***3. Упрощенные пути приема в гражданство РФ – история вопроса и современное состояние***

Прием в гражданство - это не просто формальное применение норм законодательства. Это еще и государственная политика. И Российская

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

Федерация должна была все прошедшие годы анализировать состояние и эффективность норм, обращенных к отношениям гражданства, делать их более гуманными. Соответственно корректировались правила принятия в российское гражданство. Чаще всего это выражалось в сокращении сроков проживания в РФ в связи с желанием приобрести гражданство (а порой и вообще отказа от таких сроков) – с учетом статуса ходатайствующих лиц и ряда сопутствующих обстоятельств. Попытаемся показать динамику регулирования за прошедшие годы; наш обзор будет предельно сжатым, однако поможет лучше понять правила, включенные затем в Закон 2023 г.

### *История вопроса*

В законах 1991 г. и 2002 г., в Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства, в ряде указов Президента РФ отражались различные благоприятствующие факторы, облегчавшие приобретение гражданства РФ:

- Учет ситуаций, когда дети либо родители нуждались в гражданстве РФ для воссоединения семей (надо было переехать в Россию, но срок проживания сокращался до одного года).

- Наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации (это как бы льготный порядок предоставления гражданства, его использовали другие государства мира, особенно США, и таким путем завлекали к себе многих высококвалифицированных ученых, деятелей культуры и других специалистов; мы вынуждены были учесть «условия игры»).

- Предоставление лицу политического убежища, признание его беженцем на территории РФ тоже стало основанием для сокращения срока его проживания в РФ до одного года перед обращением в целях приема в наше гражданство.

- В Законе 1991 г. при общем порядке приема в гражданство Российской Федерации в качестве одного из обстоятельств, облегчающих прием и дающих право на сокращение срока проживания в стране вплоть до полного снятия

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

требования о сроке, было названо «наличие заслуг перед народами, объединенными в Российской Федерации, в возрождении Российской Федерации, в осуществлении общечеловеческих идеалов и ценностей». В Законе 2002 г. говорится об «особых заслугах перед Российской Федерацией». Поскольку не очень ясно, в чем они состоят, Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства уточнило, что имеются в виду выдающиеся достижения в области науки, техники, производства, культуры, спорта, значительный вклад в развитие общества и экономики, обеспечение обороноспособности и безопасности Российской Федерации и другие заслуги, способствовавшие повышению международного престижа Российской Федерации.

- В ст. 13 Закона 2002 г. был закреплен льготный вариант приема в гражданство военнослужащих: «Граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках или воинских формированиях, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий, предусмотренных пунктом “а” части первой настоящей статьи, и без представления вида на жительство» (причем такие военнослужащие не обязательно должны прибыть в Россию; служба по контракту может проходить воинских частях, расквартированных за границей и она засчитывается в трехлетний срок, указанный в названном Федеральном законе).

- Лица, получившие профессиональное образование в РФ и далее занимающиеся здесь трудовой деятельностью, могли ходатайствовать о льготном (по срокам проживания) пути приема в гражданство РФ.

- Появились несколько новелл о льготном пути принятия в гражданство РФ иностранцев и лиц гражданства, которые не менее трех лет прожили в стране и успешно занимались предпринимательством, делали инвестиции в российскую экономику, платили ощутимые налоги, были высококвалифицированными специалистами.



Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

- В 2014 г. в Закон «О гражданстве Российской Федерации» включено понятие «носители русского языка». Согласно ч. 2.1 ст. 14 в начальной редакции иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на законном основании на территории РФ, признанные носителями русского языка в соответствии со ст. 33.1 этого Федерального закона, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке при условии, если указанные граждане и лица: а) обязуются соблюдать Конституцию и законодательство РФ; б) имеют законный источник средств к существованию; в) отказались от имеющегося у них гражданства иностранного государства.

- Государству пришлось думать о ветеранах Великой Отечественной войны, проживавших в бывших республиках СССР и в силу их «охлажденных» отношений с РФ оказавшихся там без внимания и поддержки. При их переезде в РФ они получали незамедлительно наше гражданство.

- Появилась и такая категория, как российские соотечественники, переселяющиеся в страну по специальной Государственной программе по оказанию содействия такому добровольному переселению - в случае, если иностранные граждане и лица без гражданства, являющиеся участниками такой программы, и члены их семей, получившие разрешение на временное проживание в РФ или вид на жительство, имеют регистрацию по месту жительства на территории субъекта РФ, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с указанной Государственной программой либо состоят на учете по месту пребывания на территории указанного субъекта РФ, они вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке без соблюдения условий, связанных со сроками проживания, наличием средств существования, владением русским языком.

### *Современное состояние*

После приведенной общей информации о ранее зафиксированных благоприятных путях приобретения гражданства РФ посмотрим, какие возможности отражает Закон 2023 г.

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

Данный Закон наряду с общими условиями принятия в гражданство Российской Федерации, о которых говорилось выше, определил льготные пути приема в гражданство отдельных категорий лиц. В особенности этому посвящены статьи 16 «Прием в гражданство Российской Федерации отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства» и 17 «Прием в гражданство Российской Федерации в исключительном порядке». Рассмотрим эти положения – для удобства в виде отдельных пунктов.

1. *Контракт о прохождении военной службы.* Прежде всего, в ст. 16 определено, что иностранный гражданин, достигший возраста 18 лет и обладающий дееспособностью, вправе подать заявление о приеме в гражданство Российской Федерации без учета требования, предусмотренного пунктом 1 ч. 1 ст. 15 данного Закона (т.е. постоянное проживание в России не менее 5 лет – С.А.), если: «указанный иностранный гражданин заключил контракт о прохождении службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках или воинских формированиях на срок не менее одного года». Выше мы указали на то, что предшествующее регулирование исходило из необходимости сначала пройти службу в течение 3-х лет и распространялось только на граждан бывших республик СССР. Теперь, как видим, ограничений по странам нет, а минимальный срок ограничен одним годом; более того, вопрос о гражданстве РФ можно ставить сразу по заключении такого контракта (обратим внимание на то, что первично данный вопрос был решен в Указе Президента РФ от 30 сентября 2022 г., в ред. от 15 мая 2023 г., «О приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке иностранных граждан, заключивших контракты о прохождении военной службы, и членов их семей»).

2. *Беженцы; лица, получившие политическое убежище.* Иностранный гражданин или лицо без гражданства, достигшие возраста 18 лет, обладающие дееспособностью и постоянно проживающие в Российской Федерации не менее одного года, признаны беженцами или получили политическое убежище на территории Российской Федерации, также могут претендовать на гражданство

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

РФ. Выше мы упоминали об этих категориях лиц, и получается, что регулирование осталось без изменения.

3. *Связь с российской территорией, родственные связи, получение образования в РФ.* В соответствии с ч. 2 ст. 16 Закона 2023 г. иностранный гражданин или лицо без гражданства, достигшие возраста 18 лет, обладающие дееспособностью и постоянно проживающие в Российской Федерации (независимо от срока проживания), вправе подать заявление о приеме в гражданство РФ без учета требований, предусмотренных пунктами 1 - 3 части 1 статьи 15 настоящего Федерального закона (т.е. 5-летний срок проживания, владение русским языком, знание истории России и основ законодательства РФ – С.А.), если указанные иностранный гражданин или лицо без гражданства:

1) родились или постоянно проживали на территории РСФСР и являлись гражданами СССР;

2) имеют родственников по прямой восходящей линии, родившихся или постоянно проживавших на территории РСФСР либо территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации;

3) имеют хотя бы одного родителя (усыновителя), являющегося гражданином Российской Федерации и проживающего в Российской Федерации;

4) имеют сына или дочь, являющихся гражданами Российской Федерации и проживающих в Российской Федерации;

5) состоят в браке с гражданином Российской Федерации, проживающим в Российской Федерации, и имеют общего ребенка, в том числе усыновленного (удочеренного);

6) успешно освоили в Российской Федерации имеющую государственную аккредитацию образовательную программу высшего образования по очной форме обучения и получили документ об образовании и о квалификации с отличием;

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

7) получили профессиональное образование по образовательным программам среднего профессионального образования, программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, программам ординатуры, программам ассистентуры-стажировки, имеющим государственную аккредитацию, или по программам подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) в образовательных или научных организациях Российской Федерации, находящихся на ее территории, и осуществляют трудовую деятельность в Российской Федерации по соответствующим специальностям в совокупности не менее чем в течение одного года до дня подачи заявления о приеме в гражданство Российской Федерации;

8) являются лицами без гражданства, а ранее являлись гражданами СССР.

Комментируя приведенные нормы, обратим внимание на то, что в них отражены гуманистическая политика нашего государства – например, способствование воссоединению семей, родственников, выполнение обязательств как государства – правопреемника СССР, учет пожеланий лиц, получивших образование в нашей стране, а также ее потребностей в трудовых ресурсах. Также пресекаются попытки некоторых корыстных лиц получить гражданство РФ посредством фиктивных браков (требование о наличии детей в браке).

4. *Помощь соотечественникам.* Закон 2023 г. сохранил ранее введенную возможность получить гражданство РФ в качестве переселившегося в РФ соотечественника. В ч. 3 ст. 16 определено: «Иностранец или лицо без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет, обладающие дееспособностью и проживающие в Российской Федерации, вправе подать заявление о приеме в гражданство Российской Федерации без учета требования, предусмотренного пунктом 1 части 1 статьи 15 настоящего Федерального закона (т.е. 5-летний срок проживания – С.А.), если указанные иностранец или лицо без гражданства имеет статус участника

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, или статус члена семьи участника указанной Государственной программы»).

*5. Содействие бывшим гражданам СССР, ставшими лицами без гражданства.* Ранее мы писали о том, что появление в стране относительно большого количества «не наших» граждан, которые не оформили ни российского, ни иностранного гражданства, заставило законодателя принимать меры, что было сделано в 2012 г. – такие лица получили возможность получить гражданство РФ без каких-либо санкций в их адрес.

Соответственно на это отреагировал и Закон 2023 г. Часть ч. 4 ст. 16 гласит: «Лицо без гражданства, достигшее возраста восемнадцати лет, обладающее дееспособностью и проживающее в Российской Федерации, вправе подать заявление о приеме в гражданство Российской Федерации без учета требований, предусмотренных пунктами 1 - 3 части 1 статьи 15 настоящего Федерального закона (т.е. 5 лет проживания, владение русским языком, знание истории и основ законодательства РФ – С.А.), если указанное лицо без гражданства: 1) являлось гражданином СССР и было зарегистрировано по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 ноября 2002 года; 2) является совершеннолетним сыном или совершеннолетней дочерью лица, указанного в пункте 1 настоящей части, и не имеет предусмотренного законодательством иностранного государства документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве».

*6. Ветераны Великой Отечественной войны и боевых действий.* Ранее мы указали на то, что предшествующее регулирование вынуждено было учитывать сложное положение ветеранов Великой Отечественной войны в отдельных республиках бывшего СССР и идти им навстречу в получении гражданства РФ. Закон 2023 г. также на это отреагировал, однако пошел несколько дальше и сказал еще о категории ветеранов боевых действий. В ч.

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

8 ст. 16 Закона определено, что иностранный гражданин или лицо без гражданства, обладающие дееспособностью, вправе подать заявление о приеме в гражданство РФ без учета требований, предусмотренных пунктами ст. 15 о пятилетнем проживании в РФ, знании русского языка, истории России и основ ее законодательства, если указанные иностранный гражданин или лицо без гражданства является: 1) ветераном Великой Отечественной войны и ранее являлся гражданином СССР; 2) ветераном боевых действий, о приеме которого в гражданство Российской Федерации ходатайствует федеральный государственный орган или федеральный орган исполнительной власти либо орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, выдавшие ему удостоверение ветерана боевых действий или свидетельство (удостоверение) о праве на льготы, образцы которых были утверждены до 1 января 1992 года, либо федеральный государственный орган или федеральный орган исполнительной власти, осуществляющие в настоящее время функции в установленной сфере деятельности упраздненного государственного органа, выдавшего ему свидетельство (удостоверение) о праве на льготы, образец которого был утвержден до 1 января 1992 года.

*7. Право Президента РФ определять иные категории, заслуживающих упрощенного принятия в гражданство РФ.* Помимо сказанного в ст. 16 записано (п. 9), что «Президент Российской Федерации в гуманитарных или иных целях вправе определять другие категории иностранных граждан и лиц без гражданства, которые могут быть приняты в гражданство Российской Федерации без учета всех или отдельных требований, предусмотренных ч. 1 ст. 15 настоящего Федерального закона, а также устанавливать иные требования и условия приема в гражданство Российской Федерации.

*8. Прием в гражданство РФ в исключительном порядке лиц, имеющих особые заслуги перед РФ, а также представляющих интерес для РФ.* Как уже было сказано, в Закон 2023 г. включена статья 17 «Прием в гражданство Российской Федерации в исключительном порядке». В ней определено, что

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

иностранного гражданина или лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе подать заявление о приеме в гражданство РФ без учета требований, предусмотренных пунктами 1-3 части 1 статьи 15 настоящего Федерального закона, если указанные иностранный гражданин или лицо без гражданства: 1) имеет особые заслуги перед Российской Федерацией; 2) ввиду своей профессии или квалификации либо по иным причинам представляет интерес для Российской Федерации. Таким образом, данные требования, о которых мы ранее упоминали, в Законе 2023 также учтены.

По существу получается, что из прежних в Законе 2023 г. не нашло отражение положение о носителях русского языка. Вероятно, этот момент не имеет сейчас высокой степени актуальности. Не будем исключать и того, что он допускал неравное отношение к претендентам. Нынешнее требование Закона для претендентов о владении русским языком, а также отказ от этого требования для широкого круга желающих получить российское гражданство предполагает, что после принятия в гражданство РФ они быстро адаптируются в российскую среду, в том числе и языковую.

## **§ 5. Основания отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации**

Отклонение заявлений о приеме в гражданство — вопрос довольно болезненный. В Федеральный закон 2002 г. была включена ст. 16 об основаниях приема в гражданство и о восстановлении в гражданстве. Поскольку, как было отмечено, восстановление как способ приобретения гражданства теперь не предусмотрен, Закон 2023 г. содержит ст. 18 об основаниях отклонения заявлений о приеме в гражданство РФ. Эта статья содержит целый набор оснований такого отклонения. И если лицо попадает *хотя бы в одну* из перечисленных в этой статье категорий, его заявление о приеме в гражданство РФ *отклоняется*. Рассмотрим основания отказа и категории лиц, на которых он распространяется, по Закону 2023 г., сопровождая их своими комментариями.

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

*Угроза конституционному строю и безопасности Российской Федерации.* Согласно п. «а» ч. 1 ст. 18 Закона отклоняются заявления о приеме в гражданство РФ лиц, которые выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации. Эта формулировка повторяет прежний текст. Она перекликается с ч. 5 ст. 13 Конституции РФ, посвященной, правда, общественным объединениям, но также гласящей, что запрещается создание и деятельность таких объединений, цели и действия которых направлены, в частности, на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности государства, подрыв его безопасности. Она корреспондирует и гл. 29 «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства» УК РФ.

Применение данного основания предполагает обязательное наличие соответствующих событий и их установление компетентным органом. Последний должен располагать фактами того, что заявитель *публично* совершал активные поступки — действительно выступал за насильственное изменение основ конституционного строя или иными действиями создавал угрозу безопасности страны.

В Законе РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. говорилось, что отклоняются ходатайства о приеме в гражданство тех лиц, которые выступают за насильственное изменение конституционного строя России (п. «а» ч. 4 ст. 19). В модифицированном виде это основание осталось в Законе 2002 г., повторено и в Законе 2023 г. Но в той же статье Закона 1991 г. называлось еще одно основание: ходатайствующие лица «состоят в партиях и других организациях, деятельность которых несовместима с конституционными принципами Российской Федерации» (п. «б»). Основание было весьма нечетким — не понятно, что такое «конституционные принципы». Добавим также, что компетентным органам Российской Федерации, по существу, предлагалось провести обширную проверку личности по фактам как ее публичной, так и негласной деятельности



Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

(поскольку вхождение в какие-то объединения люди могут не афишировать). Причем надо было это делать за пределами Российского государства, что также предполагало трудности, да и осложнения отношений с другими странами. Поэтому можно сказать, что российский законодатель оправданно отказался от названного основания в последующем регулировании.

*Участие в вооруженных конфликтах, террористических актах, экстремистской деятельности.* Это основание обозначено в пунктах «б», «в», «г» и «д» ч. 1 ст. 18 Закона 2023 г. – отклоняются заявления, если подавшие их «участвовали в международных, межнациональных, межтерриториальных или иных вооруженных конфликтах», «участвовали в совершении действий, направленных против российского контингента миротворческих сил и препятствующих исполнению им своих функций или направленных против Вооруженных Сил Российской Федерации», «участвовали в совершении террористических актов, осуществлении экстремистской деятельности или подготовке к совершению таких актов, осуществлению этой деятельности в отношении граждан Российской Федерации, представительств Российской Федерации в иностранных государствах и при международных организациях, представительств субъектов Российской Федерации в иностранных государствах, а также в отношении сотрудников указанных представительств», «участвовали в совершении или подготовке к совершению противоправных действий, содержащих хотя бы один из признаков экстремистской деятельности, за осуществление которой законодательством Российской Федерации предусмотрена уголовная, административная или гражданско-правовая ответственность, либо иных действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации».

*Служба в армии, правоохранительных органах зарубежных государств.* П. «е» ч. 1 ст. 18 отклоняются заявления тех претендентов на российское гражданство, что «состоят на военной службе, службе в органах безопасности или правоохранительных органах иностранного государства, если иное не

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

предусмотрено международным договором Российской Федерации». Это означает, что такие лица по общему правилу сначала должны уйти с такой службы, и это открывает им пути и для контрактной службы (об этом говорилось раньше), и для приема в гражданство РФ.

*Совершение уголовных преступлений.* Мы обозначаем данным понятием отдельную группу оснований отказа в приеме в гражданство РФ, она была в прежнем Законе, оставлена и в Законе 2023 г. Согласно пунктам «ж», «з», «и» ч. 1 ст. 18 отклоняются заявления тех, кто: «преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом»; «отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом»; «имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение на территории Российской Федерации или за ее пределами умышленных преступлений, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом».

*Подложные документы или ложные сведения.* Это основание отклонения заявлений о приеме в гражданство РФ было и ранее, оставлено оно и в Законе 2023 – ч. 2 ст. 18 определяет, что «установлен факт представления иностранным гражданином или лицом без гражданства поддельных, подложных или недействительных документов либо факт сообщения иностранным гражданином или лицом без гражданства недостоверных сведений».

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации установило (п. 53), что принятое решение по вопросам гражданства Российской Федерации — о приобретении или выходе — отменяется в случае установления *в судебном порядке* факта использования заявителем подложных документов или сообщения им заведомо ложных сведений, на основании которых принималось соответствующее решение. Таким образом, *состоявшееся решение* по вопросам гражданства отменяется на основании судебного решения.

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

Что касается отклонения заявлений о приеме в гражданство, в данном случае факт недостоверности документов и сведений может устанавливаться соответствующими органами, непосредственно принимающими такие заявления. Кроме того, эти органы могут опираться на данные и заключения иных компетентных государственных органов РФ, а также иностранных государств, которыми не подтверждаются представленные документы или сообщенные сведения. Не исключаются и судебные решения, дающие по иным поводам оценку соответствующих документов или сведений на предмет их достоверности.

*Отказ в разрешении на въезд в Российскую Федерацию.* В ч. 3 ст. 18 Закона 2023 г. сказано о таком основании отклонения заявления: «иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешен въезд в Российскую Федерацию». В ст. 16 Закона 2002 г. говорилось об отклонении заявлений тех, кто в течение последних пяти лет перед обращением выдворялись за пределы Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом. В редакции от 2 ноября 2013 г. это основание отклонения заявлений было расширено и распространено на всех лиц, которые «имеют ограничения на въезд в Российскую Федерацию в связи с тем, что они подвергались административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавались Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо в связи с принятием в отношении лица решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (до истечения установленных сроков ограничения на въезд в Российскую Федерацию)». Можно сделать вывод о том, что все названные основания в Законе 2023 г. имеются в виду, просто норму сделали более краткой.

Говоря об основаниях отклонения заявлений о приеме в гражданство РФ, коснемся положений, записанных в п. «к» ч. ст. 18: здесь сказано, что отклоняются заявления тех, кто «не соответствуют требованиям,

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

предусмотренными пунктами 1 - 4 части 1 статьи 15 настоящего Федерального закона, или не относятся к отдельным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства, указанным в части 3 статьи 15, статьях 16 и 17, части 1 статьи 43 и части 1 статьи 44 настоящего Федерального закона». По нашему мнению, эти формулировки несколько широки и дают основания работникам соответствующих органов проявлять усмотрение в спорных случаях оценки принадлежности либо непринадлежности отдельных лиц к группам, обозначенным в соответствующих нормах Закона.

Вместе с тем отметим, что любые действия в связи с принятием в гражданство РФ, в том числе и отклонение заявлений, могут быть оспорены в судебном порядке. Кроме того, также подчеркнем, что Закон наделяет Президента РФ правом рассмотреть любые сложные вопросы, связанные с приобретением гражданства, в том числе и касающиеся принятия соответствующих документов.

В порядке информирования читателей скажем, что ранее в Законе о гражданстве (п. «з» ст. 16) говорилось, что основанием отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации является также то, что соответствующие лица «не имеют законного источника средств к существованию на день обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации или в течение пяти лет непрерывного проживания на территории Российской Федерации, если иной срок проживания на территории Российской Федерации, являющийся условием для обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации, не установлен настоящим Федеральным законом». Однако в 2003 г. этот пункт был исключен из Закона. И как уже указывалось, в дальнейшем законодатель вообще исключил его из условий при приобретении гражданства РФ.

## **§ 6. Признание гражданства РФ как способ его приобретения**

Говоря о приеме в российское гражданство, ранее мы указали, что в первом Законе о гражданстве 1991 г. был отражен такой способ его приобретения, как

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

признание. В первой редакции Закона 2002 г. о нем не говорилось, но в 2012 г. его отразили в Законе.

В новом Законе 2023 г. было решено вновь обратиться к данному способу приобретения российского гражданства. Как уже указывалось, в ст. 12 определено, что гражданство Российской Федерации приобретается, помимо прочего, также «в результате признания гражданином Российской Федерации». В Закон включена также ст. 19 «Признание гражданином Российской Федерации».

Думается, на сегодняшний день все-таки требуют объяснения как минимум такие вопросы, связанные с данной категорией: 1) почему потребовалось ее «реанимировать»? 2) как юридико-технически на сегодня реализовать «признание гражданства»?

При поисках ответа на первый вопрос придется признать, что еще с момента вступления в силу первого акта – Закона о гражданстве 1991 г. - сохранил значение фактор того, кого признавать (считать) гражданами РФ. И поэтому на сегодня в Законе 2023 г. было вновь обозначено в ч. 1 ст. 19, что гражданами Российской Федерации признаются прежде всего «лица, являвшиеся гражданами СССР, постоянно проживавшими на территории Российской Федерации по состоянию на 6 февраля 1992 года» (напомним, это день опубликования первого Закона о гражданстве – С.А.). Вместе с тем в ч. 2 ст. 19 также записано, что гражданами РФ являются «лица, являвшиеся гражданами СССР, не проживавшие постоянно на территории Российской Федерации по состоянию на 6 февраля 1992 года и вернувшиеся для постоянного проживания в Российскую Федерацию, при условии, что они родились в Российской Федерации (РСФСР) или хотя бы один из их родителей на день рождения таких лиц являлся гражданином СССР и постоянно проживал на территории РСФСР (территории Российской Федерации)». То есть, как видим, Закон идет навстречу тем, чьи родители имеют (имели) связь с Союзом ССР и вернулись в РФ для постоянного проживания. А еще в ст. 19 включена ч. 3, согласно которой гражданами РФ признаются

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

«военнослужащие (офицеры, прапорщики, мичманы, военнослужащие, проходившие сверхсрочную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, министерствах и ведомствах Российской Федерации, имевших войска и воинские формирования, военнослужащие, проходившие обучение в военно-учебных заведениях), которые принесли присягу на верность СССР или Российской Федерации и проходили по состоянию на 6 февраля 1992 года службу в воинских частях, находившихся под юрисдикцией Российской Федерации и располагавшихся на территориях других государств (в том числе в составе Объединенных Вооруженных Сил Содружества Независимых Государств), и входившие в состав их семей на 6 февраля 1992 года их супруги и дети». Комментируя эту норму, отметим, что она особенно идет навстречу тем, что в свое время был связан с нашими вооруженными силами, далее возможно утратил эту связь, но норма Закона 2023 г. позволяет претендовать на признание гражданами РФ.

Отсюда ясен ответ на второй поставленный выше вопрос - о способе признания гражданином РФ: это происходит не автоматически, а по решению российских компетентных органов. Из части 2 ст. 19 следует, что лицо подает заявление, оно рассматривается *надлежащими инстанциями (ведущими делами о гражданстве)* и удовлетворяется либо отклоняется. В ч. 2 записано: *заявление* (значит, таковое подается, оно обязательно – С.А.) о признании гражданином Российской Федерации *отклоняется* (значит, официально рассматривается – С.А.) в случае, если: «1) лицу в установленном законом порядке был оформлен выход из гражданства СССР или гражданства Российской Федерации на основании добровольного волеизъявления лица; 2) установлен факт представления лицом поддельных, подложных или недействительных документов либо сообщения им недостоверных сведений; 3) лицо не соответствует требованиям, предусмотренным частью 1 настоящей статьи (т.е. не было факта постоянного проживания в РФ – С.А.)».

## **§ 7. Выбор гражданства при изменении границы РФ (оптация)**

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

*Оптация — это выбор гражданства. Суть оптации заключается в том, что если какая-то территория передается Российской Федерации или исключается из нее, то проживающие на этой территории лица имеют право на выбор гражданства (перейти в гражданство другого государства либо остаться в российском гражданстве). Порядок и сроки выбора определяются международным договором и законом самого государства.*

В Законе 2023 г. основы решения вопроса об оптации отражены в ст. 20 «Выбор гражданства при изменении Государственной границы Российской Федерации (оптация)». Записано следующее: «При изменении Государственной границы Российской Федерации лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, которые установлены федеральным конституционным законом или международным договором Российской Федерации».

Общие правила обычно состоят в следующем. Если территория РФ отходит другому государству, то проживающие на ней российские граждане автоматически утрачивают свое гражданство и приобретают гражданство второго государства. И они не должны на этот счет делать каких-то заявлений. Но *если они не хотят быть гражданами другого государства, то обязаны заявить об этом в срок, названный в международном договоре или в нашем законе.* В этом случае они остаются в российском гражданстве. Если же заявление в срок не сделано, они перестают быть гражданами России и становятся для нас иностранными гражданами по истечении такого срока.

В свою очередь, если территория включается в состав Российской Федерации, проживающие на ней граждане другого государства (с которым решен вопрос о территориальных изменениях) становятся российскими гражданами, если в установленный срок не сделают заявление об отказе от такового. Если сделали заявление, то остаются гражданами своего государства. Так, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. со дня принятия в состав Российской Федерации

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

Республики Крым и образования двух новых субъектов РФ граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории названных субъектов РФ, признаются гражданами РФ, за исключением лиц, которые в течение месяца заявят о своем желании сохранить за собой и своими несовершеннолетними детьми иное гражданство либо остаться лицами без гражданства.

В связи с оптацией может иметь место и решение вопроса о дальнейшем проживании тех лиц, для которых гражданство изменяется. Как исключительная мера возможно переселение этих лиц на другие территории государства их нового гражданства. Но это происходит редко. Обычный путь – они остаются по месту своего проживания, но со временем производится замена их паспортов. Однако это не отражается (не должно отражаться) на бытовых льготах (пенсии, пособия, медицинское обслуживание, коммунальные услуги и др.).

Лицам, ставшим гражданами РФ, в кратчайшие сроки выдаются паспорта граждан РФ, иные документы, оформляются пенсии и т.д.

## **§ 8. Прекращение гражданства Российской Федерации**

### ***1. Общие подходы***

*Прекращение гражданства — это такое изменение статуса физического лица, в результате которого утрачивается его правовая связь с данным государством.*

Возможны несколько способов прекращения гражданства.

Наиболее распространенный способ — *выход из гражданства по желанию самого человека*. Он подает обращение (ходатайство, заявление) на имя компетентного органа государства, последний принимает соответствующее решение.

Относительно редкий, но все-таки тоже возможный способ, о котором было сказано выше, — *изменение государственной принадлежности соответствующей территории (оптация)*, что ведет к прекращению для



Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

человека данного гражданства и приобретение нового. Однако при этом, как говорилось выше, учитывается желание самого лица.

Мы также указывали ранее, что возможно прекращение гражданства лица по решению соответствующего государства. Один путь – *лишение гражданства*, как было сказано, он запрещен статьей 6 нашей Конституции. Другой путь – прекращение гражданства РФ *по решению наших компетентных органов*, он отрегулирован в Законе 2023 г.

В данный Закон включена глава 4 «Прекращение гражданства Российской Федерации», это статьи 22-26. Ст. 22 содержит общие положения, последующие статьи 23-26 посвящены конкретным вопросам: выход из гражданства, прекращение гражданства вследствие совершения преступления, установления факта представления заявителем поддельных, подложных или недействительных документов, совершения действий, создающих угрозу национальной безопасности РФ.

Статья 22 «Основания и порядок прекращения гражданства Российской Федерации» в ч. 1 гласит, что гражданство Российской Федерации прекращается по следующим основаниям: 1) добровольное волеизъявление гражданина Российской Федерации (выход из гражданства Российской Федерации); 2) сообщение заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию РФ и законодательство Российской Федерации, выразившееся в том числе в совершении: а) преступления (приготовление к преступлению или покушение на преступление); б) действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации; 3) установление факта представления лицом поддельных, подложных или недействительных документов либо сообщения им заведомо ложных сведений, на основании которых принималось решение о приеме в гражданство Российской Федерации или решение о признании гражданином Российской Федерации; 4) иные основания, предусмотренные международным договором Российской Федерации, предоставляющим возможность сохранить или изменить гражданство.

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

Решение о прекращении гражданства РФ при добровольном выходе принимают федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальные органы, федеральный орган исполнительной власти в сфере международных отношений, дипломатические представительства или консульские учреждения в соответствии с полномочиями, определенными Законом 2023 г. Для ребенка или недееспособного лица, над которыми установлены опека или попечительство иностранных граждан либо ребенок усыновлен (удочерен) иностранными гражданами, Закон определяет, что соответствующее решение принимает Президента РФ.

## ***2. Выход из гражданства Российской Федерации***

В соответствии с ч. 1 ст. 23 Закона 2023 г. заявление о выходе из гражданства Российской Федерации подается гражданином РФ, достигшим возраста 18 лет, обладающим дееспособностью и находящимся в Российской Федерации, в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальный орган. Согласно ч. 2 ст. 23 такое заявление подается гражданином, находящимся за пределами Российской Федерации, в федеральный орган исполнительной власти в сфере международных отношений либо дипломатическое представительство или консульское учреждение (говоря «простым» языком – в МИД РФ, посольство или консульство – С.А.).

В ч. 3 ст. 23 предусмотрено, что заявление о выходе из гражданства Российской Федерации ребенка или недееспособного лица подается родителем (усыновителем) или иным законным представителем ребенка либо законным представителем недееспособного лица.

Законодательство о гражданстве определяет основания, при которых *выход из гражданства РФ не допускается*. Согласно ч. 4 ст. 23 Закона 2023 г. это такие факторы:

1) гражданин РФ имеет не выполненное перед Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием обязательство, установленное федеральным законом, законом субъекта

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, в части уплаты пошлин, налогов, сборов или штрафов либо иное не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом;

2) в отношении гражданина РФ на территории Российской Федерации осуществляется исполнительное производство;

3) гражданин РФ привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;

4) гражданин Российской Федерации не имеет гражданства (подданства) иностранного государства или гарантий его приобретения.

Определенные требования относительно порядка оформления выхода из гражданства Российской Федерации содержит Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Если речь идет о выходе из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории России, вместе с заявлением представляется документ полномочного органа иностранного государства о наличии у заявителя иного гражданства или подтверждение возможности предоставления ему иного гражданства в случае выхода из гражданства Российской Федерации, а также документ налогового органа Российской Федерации об отсутствии задолженности по уплате налогов. При выходе из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории иностранного государства, вместе с заявлением представляются те же документы, а также документ, подтверждающий разрешение полномочного органа иностранного государства на проживание в данном государстве (при отсутствии этих данных в паспорте заявителя); документ о снятии с регистрационного учета по месту жительства в России (при отсутствии данных в паспорте).

Заявление, заполняемое при выходе из гражданства Российской Федерации

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

лицом, проживающим на территории РФ, является стандартным, его форма имеется в приложении к названному выше Положению. Помимо прочего, надо указать: 1) имеет ли заявитель невыполненное обязательство по уплате налогов, установленное законодательством РФ (в соответствии с представленным документом); 2) какое отношение он имеет к воинской обязанности (военнообязанный, невоеннообязанный, если проходил военную службу, указать, где, когда, род войск, воинское звание); 3) не привлечен ли компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу; 4) не имеется ли в отношении лица вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; 5) имеют ли лицо и его дети, указанные в заявлении, иное гражданство (иные гражданства) или возможность его (их) приобретения (если да — указать: какое, когда и на каком основании приобретено; документ, его номер, дата и место выдачи; если нет — представить подтверждение возможности его приобретения).

### ***3. Прекращение гражданства лица, ранее принятого в гражданство РФ, в связи с совершенными правонарушениями***

Как уже не раз указывалось ранее, лишение гражданства как мера конституционно-правовой ответственности запрещена нашей Конституцией. Однако прекращение гражданства для лица, ранее принятого в гражданство РФ, в связи с его правонарушениями, в том числе преступными деяниями, ранее было записано в Закон о гражданстве 2002 г., а теперь подробно отражено в ряде статей Закона 2023 г. (ст. 24 – перечислены составы УК РФ в связи с террористическими, экстремистскими и т.п. деяниями, а также наиболее опасными преступлениями в отношении личности; ст. 25 – представление подложных, поддельных, недействительных документов и ложных сведений при принятии в гражданство РФ; ст. 26 – совершение действий, представляющих собой угрозу национальной безопасности РФ).

Характер этой меры состоит в том, что осуждение судом указанного лица по названным составам означает, что была ложной его присяга верности Конституции РФ и соблюдению российского законодательства.

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

Соответственно подлежит прекращению его российское гражданство. Согласно ч. 4 ст. 22 Закона 2023 г. решение о прекращении гражданства РФ по данному основанию принимает орган, ведающий делами о гражданстве РФ и принимавший в отношении того же лица решение о приеме в гражданство РФ или о признании гражданином РФ. Причем решения в связи с подложными документами и сведениями подлежат согласованию с Президентом РФ.

Завершая рассмотрение вопросов прекращения гражданства, отметим, что в предшествующем регулировании для многих сходных ситуаций использовалось понятие «отмена ранее принятых решений по вопросам гражданства». В Законе 2023 г. отдано предпочтение понятию «прекращение гражданства», хотя по сути это и означает отмену.

И еще раз напомним, что все решения, не устраивающие лицо, оно может обжаловать в судебном порядке.

## **§ 9. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации**

В законах о гражданстве обязательно определяются полномочия государственных органов, решающих вопросы гражданства. В Федеральный закон 2023 г. это также сделано - включена глава 5 «Полномочия органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации». В соответствии со ст. 27 органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, являются:

- 1) Президент Российской Федерации;
- 2) федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел (т.е. МВД Российской Федерации – С.А.) и его территориальные органы;
- 3) федеральный орган исполнительной власти в сфере международных отношений (т.е. МИД Российской Федерации – С.А.) и дипломатические представительства и консульские учреждения.

На основании ст. 28 Закона *Президент Российской Федерации*: обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, ведающих делами о гражданстве РФ; принимает решения о приеме в

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

гражданство РФ в исключительном порядке (в соответствии с рядом статей Закона); принимает решения о прекращении гражданства РФ в связи с заявлениями о выходе из гражданства РФ ребенка, над которым установлены опека или попечительство иностранных граждан или иностранного гражданина либо который усыновлен (удочерен) иностранными гражданами или иностранным гражданином, или недееспособного лица, над которым установлена опека иностранного гражданина, а также решения о прекращении гражданства РФ по основаниям, связанным с совершением преступления либо представлением подложных документов и сведений, если решения о приеме в гражданство РФ в отношении тех же лиц принимались Президентом РФ; определяет в гуманитарных и иных целях категории иностранных граждан и лиц без гражданства, которые могут быть приняты в гражданство РФ без учета всех или отдельных требований, предусмотренных ч. 1 ст. 15 Закона, устанавливает иные требования и условия приема в гражданство Российской Федерации, а также определяет порядок подачи соответствующих заявлений и принятия по ним решений; утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации; устанавливает виды документов, удостоверяющих гражданство Российской Федерации.

Президент издает указы по вопросам гражданства Российской Федерации.

Предварительное рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и обращений о приеме в гражданство Российской Федерации в исключительном порядке, принятие решений по которым отнесено к полномочиям Президента РФ, осуществляет *Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ*. Положение об этой Комиссии и ее состав утверждаются Президентом.

*МВД России и его территориальные органы* на основании ст. 29 Закона 2023 г.: устанавливают на территории Российской Федерации факт наличия или отсутствия у лиц гражданства РФ; оформляют документы,

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

удостоверяющие гражданство РФ, гражданам Российской Федерации, находящимся в РФ; принимают решения об оформлении гражданства Российской Федерации, приобретенного по рождению, по заявлениям граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в Российской Федерации; принимают и рассматривают поданные на территории Российской Федерации заявления по вопросам гражданства РФ; принимают решения о приеме в гражданство РФ в соответствии с данным Законом, а также решения о признании гражданином РФ; выносят заключения на заявления о выходе из гражданства РФ ребенка, над которым установлены опека или попечительство иностранных граждан или иностранного гражданина либо который усыновлен (удочерен) иностранными гражданами или иностранным гражданином, или недееспособного лица, над которым установлена опека иностранного гражданина, поданные иностранными гражданами, которые являются опекунами или попечителями либо усыновителями ребенка или недееспособного лица, на территории Российской Федерации, для направления данных заключений с необходимыми материалами Президенту Российской Федерации; принимают решения о прекращении гражданства РФ при подаче гражданами заявлений о выходе из гражданства, а также при установлении фактов правонарушений, совершенных после приема в гражданство (об этом была речь ранее); проверяют сведения, сообщенные заявителем при подаче заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, и представленные им документы и в случае необходимости запрашивают и получают в соответствующих государственных органах и организациях дополнительные сведения, в том числе составляющие банковскую, налоговую или иную охраняемую законом тайну; обеспечивают исполнение решений по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в Российской Федерации; принимают информацию от граждан РФ о приобретении иностранного гражданства; и др.

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

*Министерство иностранных дел РФ и его дипломатические представительства и консульские учреждения, находящиеся за пределами страны, говоря обобщенно, выполняют такие же задачи, что и МВД России и его территориальные органы внутри страны.*

### **§ 10. Решения по вопросам гражданства**

Согласно Закону 2023 органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, принимаются следующие решения (ст. 37): 1) об оформлении гражданства РФ, приобретенного по рождению; 2) об установлении факта наличия или отсутствия гражданства РФ; 3) о приеме в гражданство РФ; 4) о признании гражданином РФ; 5) о прекращении гражданства РФ; 6) об отклонении заявления по вопросам гражданства РФ; 7) о прекращении рассмотрения заявления по вопросам гражданства Российской Федерации.

Решение относительно заявления по вопросам гражданства РФ, поданного в территориальный орган внутренних дел, принимается *в срок до трех месяцев* со дня принятия к рассмотрению такого заявления. Однако этот срок *может быть продлен* на время, необходимое для проверки документов, представленных заявителем, и сведений, сообщенных им при подаче заявления по вопросам гражданства РФ, и получения дополнительных документов и сведений, в том числе в случае необходимости уточнения фактов, свидетельствующих о наличии оснований отклонения заявления о приеме в гражданство Российской Федерации, а также для согласования в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, решения по вопросам гражданства с Президентом РФ, *но не более чем на три месяца*.

По заявлению по вопросам гражданства РФ, поданное в дипломатическое представительство или консульское учреждение, решение принимается *в срок до шести месяцев* со дня принятия к рассмотрению такого заявления.



Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

Президентом РФ решение по вопросам гражданства принимается *в срок до одного года* со дня подачи обращения о приеме в гражданство РФ в исключительном порядке или заявления о выходе из гражданства РФ.

Решение о приеме в гражданство РФ вступает в законную силу *со дня принесения лицом Присяги* гражданина Российской Федерации. Если Присяга не принесена лицом в течение одного года со дня принятия решения о приеме в гражданство РФ, такое решение считается недействительным со дня его принятия (п. 8 ст. 37).

Другие решения по вопросам гражданства РФ, в том числе решение о приеме в гражданство РФ в случае, если лицо в соответствии с настоящим Федеральным законом или решением Президента РФ освобождено от принесения названной Присяги, вступают в законную силу со дня их принятия.

Решение по вопросам гражданства РФ оформляется в письменном виде с указанием оснований его принятия. Органы, ведающие делами о гражданстве и принявшие к рассмотрению заявления по вопросам гражданства РФ, сообщают заинтересованным лицам о принятых решениях и выдают этим лицам соответствующие документы в срок, установленный положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Законодательство о гражданстве предусматривает возможность обжалования решений, принятых по вопросам гражданства. В Законе 2023 г. этому посвящена ст. 38 «Обжалование решений по вопросам гражданства Российской Федерации, действий (бездействия) органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, и их должностных лиц». Здесь прежде всего отражено общее положение: названные решения и действия (бездействие) органов, ведающих делами о гражданстве РФ, и их должностных лиц могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Тем не менее в ч. 2 ст. 38 записано, что решения по вопросам гражданства РФ, действия (бездействие), связанные с рассмотрением

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

вопросов гражданства РФ, которые приняты или совершены территориальными органами федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или их должностными лицами, *могут быть обжалованы в вышестоящий в порядке подчиненности орган, вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо в суд.*

Правда, в ч. 3 ст. 38 указано, что при обжаловании решений, действий (бездействия) в вышестоящий в порядке подчиненности орган или должностному лицу жалоба подается *через орган или его должностное лицо, решение, действие (бездействие) которых обжалуются.* Сделать это можно в течение трех месяцев со дня, когда лицу стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов. Орган, должностное лицо, решение, действие (бездействие) которых обжалуются, обязаны в течение трех рабочих дней направить жалобу вместе с имеющимися по разрешенному ими вопросу материалами в вышестоящий в порядке подчиненности орган или вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу, уполномоченным на рассмотрение жалобы.

Вышестоящие орган или должностное лицо *обязаны не позднее чем через тридцать дней* со дня поступления указанной жалобы с имеющимися по разрешенному вопросу материалами принять одно из следующих решений: 1) об отказе в удовлетворении жалобы; 2) об отмене решения по вопросам гражданства Российской Федерации; 3) об изменении решения по вопросам гражданства Российской Федерации; 4) об отмене решения по вопросам гражданства Российской Федерации полностью или в части и о принятии нового решения; 5) о признании действия (бездействия) незаконным.

В ч. 5 ст. 38 предусмотрено, что в последнем случае - при признании действия (бездействия) незаконным – соответствующий орган или должностное лицо вправе самостоятельно совершить действия, необходимые для устранения выявленных нарушений закона и (или) восстановления прав лица, подавшего жалобу, либо возложить на орган или его должностное

Автор – доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А.

лицо, действие (бездействие) которых признано незаконным, обязанность принять меры по устранению выявленных нарушений закона и (или) восстановлению прав лица, подавшего указанную жалобу.

Общие даты приобретения или прекращения российского гражданства обозначаются в законодательстве. Так, согласно ч. 1 ст. 39 Закона 2023 г. гражданство РФ приобретается в соответствии со ст. 13 настоящего Федерального закона (т.е. по рождению – С.А.) со дня рождения ребенка. Датой приобретения гражданства РФ в соответствии со ст. 19 настоящего Федерального закона (т.е. признание гражданином РФ – С.А.) является 6 февраля 1992 г.

В той же ст. 39 Закона 2023 г. отражено (ч. 3), что в прежние годы имело место приобретение гражданства путем внесения соответствующей записи в паспорт гражданина СССР, гражданина РФ, в свидетельство о рождении, в удостоверение личности военнослужащего либо же путем выдачи вкладыша к таким документам; могло иметь место также и первичная выдача паспорта гражданина РФ и с этой даты начинался отсчет гражданства РФ.

В иных случаях, говорится в ч. 4 ст. 39, гражданство Российской Федерации приобретается *со дня вступления в законную силу* решения о приеме в гражданство Российской Федерации.

А в ч. 5 ст. 39 определено, что гражданство Российской Федерации прекращается *со дня принятия* органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, *соответствующего решения*.