

**Государственное образовательное учреджение высшего профиссионального образования**

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИИ**

**ОРЛОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**

**КАФЕДРА:**

**Теории и истории государства и права**

**КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА**

**ПО ДИСЦИПЛИНЕ: «Конституционное право зарубежных стран»**

**ТЕМА№5: «Институт гражданства»**

**ТЕМА№5: «Институт гражданства»**

**1. Конституционные принципы гражданства**

Важнейшей предпосылкой обязанности государства защищать в полном объеме закрепленные в конституции права и свободы личности является гражданство. Под гражданством понимается правовая принадлежность лица к данному государству, т. е. признание государством этого лица в качестве полноправного субъекта конституционно-правовых отношений. Состояние гражданства создает права и обязанности для лица не только на территории своего государства, но и за рубежом.

В Российской Федерации основополагающие принципы гражданства относятся к числу основ конституционного строя (ст. 6 Конституции). Установлено, что гражданство является единым и равным независимо от оснований приобретения. Гражданин не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

Федеральным законом, регулирующим вопросы гражданства в Российской Федерации, является Закон о гражданстве (в редакции от 6 февраля 1995г.). Некоторые положения этого Закона вошли в текст Конституции 1993г., другие требуют корректировки в связи с принятием Конституции. Например, в первоначальной редакции (1991г.) Закон устанавливал одновременное гражданство Российской Федерации и «республик в составе» Федерации, но установленное Конституцией равноправие субъектов Федерации (ст. 5) заставляет признать гражданство и других, помимо республик, субъектов Федерации, тем более что за ними признано право иметь свой устав и законодательство. Это, однако, не ведет к раздроблению гражданства Российской Федерации, оно согласно ч. 1 ст. 5 Конституции является единым. Об этом снова напоминает п. «в» ст. 71 Конституции, который относит гражданство в Российской Федерации к ведению Российской Федерации. Субъект Федерации вправе требовать от гражданина России только одного дополнительного условия для приобретения гражданства данного субъекта Федерации: постоянного или преимущественного в нем проживания.

**Принципы гражданства Российской Федерации**

1. В Российской Федерации каждый человек имеет право на гражданство. Суть этого принципа сводится к тому, что иностранные граждане, лица без гражданства в установленном законом порядке могут приобрести гражданство Российской Федерации.

2. Гражданство Российской Федерации является равным независимо от оснований приобретения. Раскрывая содержание данного принципа, необходимо указать на то, что законодательство Российской Федерации, в отличие от законодательства ряда зарубежных стран (например, США, где согласно Конституции Президентом может быть избран только прирожденный гражданин США), не устанавливает каких-либо различий в правовом статусе лиц, ставших гражданами России по разным основаниям: в результате приема в гражданство, в результате восстановления в гражданстве, по рождению, в порядке регистрации гражданства и др.

3. Гражданство Российской Федерации является единым. Этот принцип обусловлен федеративным характером государственного устройства России, где наряду с общефедеральным гражданством существует гражданство республик в составе Российской Федерации. Принцип единства гражданства означает, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики в составе Российской Федерации, являются одновременно гражданами этой республики. Конституции соответствующих республик (Калмыкии, Кабардино-Балкарии и др.) также закрепляют свое республиканское гражданство, существующее в единстве с гражданством Российской Федерации. Статья 22 Закона о гражданстве в развитии принципа единого гражданства закрепляет, что прекращение гражданства Российской Федерации влечет за собой прекращение гражданства республик в составе Российской Федерации.

4. Сокращение безгражданства. Статья 7 Закона о гражданстве устанавливает, что Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства. Кроме того, содержание смысла ст. 17 Закона демонстрирует реализацию данного принципа применительно к детям, родившимся на территории Российской Федерации от лиц без гражданства, - они являются гражданами Российской Федерации.

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

6. Принцип двойного гражданства. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. 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 (ст. 62 Конституции РФ).

В настоящее время получила распространение практика заключения между государствами договоров о двойном гражданстве, которые обязывают стороны учитывать наличие у своих граждан также гражданства другой стороны и не требовать от них выполнения определенных гражданских обязанностей, если эти обязанности были выполнены по отношению к другой стороне (например, воинская обязанность).

7. Гражданство Российской Федерации сохраняется за лицами, проживающими за пределами Российской Федерации (ст.4 Закона о гражданстве).

8. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами (ч.2 ст.61 Конституции РФ). Статья 5 Закона содержит положение о том, что государственные органы Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, их должностные лица обязаны содействовать гражданам Российской Федерации в обеспечении им возможности пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами России, в защите их прав и охраняемых законом интересов, а при необходимости принимать меры для восстановления нарушенных прав граждан Российской Федерации.

9. Сохранение гражданства Российской федерации при заключении и расторжении брака. Данный принцип получил свое закрепление в ст.6 Закона о гражданстве, где сказано, что заключение и расторжение брака гражданином Российской Федерации с лицом, не принадлежащим к гражданству Российской Федерации, не влечет за собой автоматического изменения гражданства. Изменение гражданства одним из супругов также не влечет за собой изменения гражданства другого супруга.

10. К числу принципов гражданства Российской Федерации может быть отнесен такой институт, как почетное гражданство, которое предоставляется Президентом РФ лицу, не являющемуся гражданином Российской Федерации, но имеющему выдающиеся заслуги перед Россией или мировым сообществом.

**2. Способы приобретения и прекращения гражданства**

Закон о гражданстве устанавливает семь оснований приобретения гражданства Российской Федерации. Это: 1) в результате его признания; 2) по рождению; 3) в порядке его регистрации; 4) в результате приема в гражданство; 5) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации; 6) путем выбора гражданства (оптации) при изменении государственной принадлежности территории; 7) по иным основаниям, предусмотренным Законом.

1. Приобретение гражданства в результате признания (ст.13 Закона о гражданстве). В настоящее время гражданами России признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории Российской Федерации на день вступления в силу Закона о гражданстве (6 февраля 1992 г.), причем в течение одного года после этого дня всем было предоставлено право заявить о нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации. Лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. (дата создания СССР) и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если они родились на территории России или если хотя бы один из родителей был гражданином СССР и постоянно проживал на территории России.

2. Приобретение гражданствапорождению - «филиация» (ст. 14-17 Закона о гражданстве). В мировой практике существует два основных способа приобретения гражданства по рождению: на основе принципов«права крови» и «права почвы». В первом случае ребенок приобретает гражданство родителей независимо от места рождения, во втором - ребенок становится гражданином того государства, на территории которого он родился, независимо от гражданства родителей.

Российское законодательство о гражданстве сочетает эти два принципа, хотя доминирующим является принцип «права крови»: 1) ребенок, родители которого на момент его рождения состоят в гражданстве Российской Федерации, является гражданином Российской Федерации независимо от места рождения; 2) ребенок, один из родителей которого на момент его рождения состоит в гражданстве Российской Федерации, а другой является лицом без гражданства, приобретает гражданство Российской Федерации независимо от места рождения.

При различном гражданстве родителей, один из которых на момент рождения ребенка состоит в гражданстве Российской Федерации, а другой имеет иное гражданство, вопрос о гражданстве ребенка, независимо от места его рождения, определяется письменным соглашением родителей. При отсутствии такого соглашения ребенок приобретает гражданство Российской Федерации, если он родился на территории Российской Федерации либо если иначе он стал бы лицом без гражданства.

Принцип «права почвы» применяется в отношении гражданства детей, находящихся на территории Российской Федерации: 1) родители которых неизвестны; 2) родители которых являются лицами без гражданства или же состоят в гражданстве других государств, если последние не предоставляют ему своего гражданства.

Соблюдая общепринятые порядки в определении гражданства по рождению, Российская Федерация в максимальной степени обеспечивает возможность приобретения российского гражданства по рождению.

3. Приобретение гражданствав порядке регистрации (ст.18 Закона о гражданстве). Этот порядок распространяется на шесть категорий лиц, которые могут сравнительно просто приобрести российское гражданство путем подачи заявления в органы внутренних дел (т. е. не оформляя ходатайства о приеме в гражданство). В порядке регистрации гражданство Российской Федерации приобретают: 1) лица, у которых супруг либо родственник по прямой восходящей линии является гражданином Российской Федерации; 2) лица, у которых на момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином Российской Федерации, но они приобрели иное гражданство по рождению - в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста; 3) дети бывших граждан Российской Федерации, родившиеся после прекращения у родителей гражданства Российской Федерации - в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста; 4) лица без гражданства, на день вступления в силу Закона о гражданстве постоянно проживающие на территории Российской Федерации 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 Российской Федерации; 5) 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 Закона о гражданстве заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации; 6) граждане бывшего СССР, проживающие на территориях государств, входящих в состав бывшего СССР, а также прибывшие для проживания на территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992г., если они до 31 декабря 2000г. заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации. Необходимо отметить, что данное положение Закона о гражданстве Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 1996г. признано не соответствующим Конституции РФ в части, распространяющей правило о приобретении гражданства Российской Федерации путем регистрации на лиц, которые отвечают в совокупности следующим требованиям: - родились на территории, входившей на момент их рождения в состав территории Российской Федерации; - являлись гражданами бывшего СССР; - не изъявляли свободно своего 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; - впоследствии вернулись на постоянное жительство в пределы Российской Федерации.

4. Прием в гражданство - «натурализация» (ст.19 Закона о гражданстве). Дееспособное лицо, достигшее 18-летнего возраста и не состоящее в гражданстве Российской Федерации, может ходатайствовать о приеме в гражданство Российской Федерации. В качестве условия приема в гражданство Российская Федерация требует постоянного проживания на ее территории для иностранных граждан и лиц без гражданства всего 5 лет или 3 года непрерывно непосредственно перед обращением с ходатайством. Для беженцев указанные сроки сокращаются вдвое.

Закон о гражданстве (п.3 ст.19) содержит перечень обстоятельств, которые облегчают прием в гражданство посредством сокращения установленных сроков проживания, вплоть до их полного снятия. К ним относятся: 1) состояние в гражданстве бывшего СССР в прошлом; 2) усыновление ребенка, являющегося гражданином Российской Федерации; 3) наличие высоких достижений в области науки, техники и культуры, а также обладание профессией или квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации; 4) наличие заслуг перед народами, объединенными в Российской Федерации, в возрождении Российской Федерации, в осуществлении общечеловеческих идеалов и ценностей; 5) получение убежища на территории Российской Федерации; 6) состояние в прошлом лица или хотя бы одного из его родственников по прямой восходящей линии в российском гражданстве по рождению.

Однако предусмотрены и прямые основания для отклонения ходатайства о приеме в гражданство Российской Федерации тех лиц, которые:

1) выступают за насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации; 2) состоят в партиях и других организациях, деятельность которых несовместима с конституционными принципами Российской Федерации; 3) осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые по законам Российской Федерации.

Эти ограничения также распространяются на приобретение гражданства в порядке регистрации (ст.18) и на восстановление в гражданстве Российской Федерации (ч.3 ст.20).

5. Восстановление в гражданстве (ст.20 Закона о гражданстве). Закон о гражданстве предусматривает несколько форм восстановления в гражданстве: в порядке регистрации; в результате признания факта восстановления в гражданстве; по ходатайству лица.

В порядке регистрации в гражданстве Российской Федерации восстанавливаются: 1) лица, у которых гражданство Российской Федерации прекратилось в связи с усыновлением, установлением опеки или попечительства; 2) лица, у которых гражданство Российской Федерации прекратилось в связи с изменением гражданства родителей - в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста.

В результате признания факта восстановления гражданство Российской Федерации приобретают бывшие граждане РСФСР, лишенные гражданства или утратившие его без их свободного волеизъявления.

Лицо, ранее состоявшее в гражданстве Российской Федерации, но которое не имеет оснований для восстановления в гражданстве в первых двух формах, приобретает гражданство Российской Федерации по ходатайству овосстановлении.

6. Путем выбора гражданства при изменении границы Российской Федерации (ст.21). Право на выбор гражданства в таком случае называется оптацией. Следовательно, и тогда, когда к России присоединяется новая территория, людям обеспечивается право самим определять свою гражданскую принадлежность - сохранить прежнее гражданство или приобрести российское. Порядок оптации должен быть предусмотрен международным договором Российской Федерации.

7. Иные основания приобретения гражданства. В Законе о гражданстве указано несколько оснований приобретения гражданства, касающихся детей и недееспособных (ст. 25-31). К таким основаниям Закон о гражданстве относит усыновление, опекунство, институт почетного гражданства (например, согласно п.2 ст.29 Закона о гражданстве, ребенок, не являющийся гражданином Российской Федерации, в случае усыновления его гражданином Российской Федерации или супругами - гражданами Российской Федерации, становится гражданином Российской Федерации).

Институт прекращения гражданства полностью соответствует ч.3 ст.6 Конституции РФ, согласно которой гражданин России не может быть лишен своего гражданства или права изменить его. О прекращении гражданства, следовательно, логично говорить только в случае добровольного волеизъявления гражданина. Закон о гражданстве устанавливает четыре основания прекращения гражданства Российской Федерации.

1) Вследствие выхода из гражданства (ст. 23). Выход из гражданства может иметь место, как по ходатайству гражданина, так и в порядке регистрации (если хотя бы один из родителей, супруг или ребенок имеет иное гражданство). Регистрационный (упрощенный) порядок направлен на содействие в воссоединении семей.

Однако ходатайство о выходе из гражданства может быть отклонено, если данное лицо имеет имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами Российской Федерации, а также неисполненные обязательства перед государством, а страна, в которой оно собирается поселиться, не имеет с Россией договора о правовой помощи. Данная норма направлена на обеспечение таких, например, обязательств, как алименты, долги и пр. Выход из гражданства не допускается после получения повестки о призыве на срочную военную или альтернативную службу и до ее окончания, а также в случае возбуждения уголовного дела (до окончания его рассмотрения) или действия обвинительного приговора суда, подлежащего исполнению.

Для предотвращения произвола в отношении прав человека Закон о гражданстве устанавливает, что отклонение ходатайства о выходе из гражданства или отказ в регистрации выхода из гражданства Российской Федерации должны быть мотивированы полномочными органами.

2) Вследствие отмены решения о приеме в гражданство (ст.24). Это единственное основание, которое допускает прекращение гражданства без добровольного волеизъявления лица. Но речь идет о случае приобретения гражданства РФ на основании заведомо ложных сведений и фальшивых документов. При наличии такого факта, устанавливаемого в судебном порядке, решение о приеме в гражданство может быть аннулировано, а лицо привлечено к ответственности.

При этом отмена решения о приеме в российское гражданство не распространяется на членов семьи, т. е. супруга и детей, приобретших гражданство России вместе с таким лицом, если не будет доказана их осведомленность в том, что российское гражданство было приобретено незаконным путем. Предельный срок для отмены решения о приеме в гражданство России – 5 лет.

3) Путем выбора гражданства при изменении границы Российской Федерации (оптация). Если какая-то территория выходит из состава Российской Федерации, то граждане России, проживающие на этой территории, вправе прекратить российское гражданство (ст.21).

4) Иные основания. Закон о гражданстве предусматривает некоторые дополнительные основания прекращения гражданства недееспособных и детей (ст.25-31). К таким основаниям Закон о гражданстве относит, например, прекращение гражданства Российской Федерации у детей в возрасте до 14 лет, родители которых приобрели иное гражданство (ч. 1 ст. 26).

**3. Режим иностранных граждан и лиц без гражданства.**

В рамках данного вопроса особое значение имеет тот факт, что основные права и обязанности иностранных граждан во многом обусловлены применением так называемых правовых режимов, установленных в государстве для иностранцев. В этой связи существует необходимость более подробно разобраться в вопросах, связанных с сущностью и содержанием этих режимов.

Здесь определяющее значение имеет само понятие правового режима. Правовой режим представляет собой не что иное, как установленный и контролируемый государством порядок приобретения и реализации иностранными гражданами определенных прав и обязанностей.

В литературе по международному и государственному (конституционному) праву, как правило, выделяют в различных сочетаниях три вида правовых режимов: национальный, специальный и наибольшего благоприятствования.

**Национальный режим**

Нормы о правах иностранцев содержатся в различных международных договорах, заключенных РФ с другими странами (торговых договорах, консульских конвенциях, договорах о правовой помощи, по вопросам налогообложения, и т.д.). В этих договорах закрепляется уравнение иностранцев в правах либо с отечественными гражданами (предоставление национального режима), либо с гражданами любого другого государства, с которым заключен договор на аналогичных условиях (предоставление режима наибольшего благоприятствования). Приведем некоторые примеры из договорной практики.

По соглашению между СССР и Францией о торговых взаимоотношениях от 3 сентября 1951г. французские граждане или юридические лица, образованные согласно французскому закону, будут в отношении их личности и имущества пользоваться режимом столь же благоприятным, как граждане и юридические лица наиболее благоприятствуемой нации, при осуществлении ими непосредственной или через избранных ими посредников хозяйственной деятельности на территории СССР в тех условиях, в каких эта деятельность разрешается законодательством СССР (ст. 4).

Закрепленный в законодательстве национальный режим в отношении гражданской правоспособности иностранцев носит безусловный характер, то есть он предоставляется иностранцу в каждом конкретном случае без требования взаимности.

Известно, что когда говорят о национальном режиме, то обычно соотносят правовой статус иностранных граждан со статусом собственных граждан.

Однако иностранцы практически никогда полностью не уравниваются с собственными гражданами в правах и обязанностях, т.е. объем их правового статуса в любом случае несколько меньше.

В России имеется также некоторое количество лиц без гражданства. К ним относятся проживающие на территории РФ лица, не являющиеся гражданами РФ и не имеющие доказательства своей принадлежности к иностранному гражданству.

Согласно Основам гражданского законодательства (ст.160), лица без гражданства пользуются в России гражданской правоспособностью наравне с нашими гражданами. Отдельные изъятия могут быть установлены законодательными актами.

Таким образом, в отношении лиц без гражданства, независимо от того, проживают они в РФ или нет, действует принцип национального режима.

**Специальный режим**

Очевидно, что помимо национального существует иной режим, называемый специальным, которым предусмотрены особые правила обращения с иностранцами.

При этом следует учесть, что сущность специального режима сводится к установлению не только ограничений, но и определенных льгот, предоставленных государством иностранцам.

Если подробнее остановиться на вопросе о льготах, которые устанавливает государство для иностранных граждан, то можно отметить, что граждане определенных государств могут на основе взаимности полностью или частично освобождаться от уплаты подоходного налога. Сегодняшнее положение дел в этом вопросе несколько изменилось. Связано это с тем, что наше государство по вполне понятным причинам стремится форсировать поступление в экономику страны иностранных инвестиций, опыта и современных технологий. Поэтому для иностранных инвесторов устанавливаются различные льготы в области налогового и таможенного обложения, валютного контроля.

Помимо этого, с целью максимального использования потенциала зарубежных инвесторов предусмотрено создание свободных экономических зон (зон свободного предпринимательства), в которых предоставляются дополнительные льготы.

**Режим наибольшего благоприятствования**

Как было отмечено, в юридической литературе упоминается и так называемый режим наибольшего благоприятствования. Он означает предоставление иностранцам прав, которыми уже пользуются или будут пользоваться граждане любого третьего государства. Особо следует сказать и о том, что названные нами виды правового режима обычно не применяются к иностранцам, пользующимся по роду служебной деятельности привилегиями и иммунитетами.

В настоящее время национальный режим широко распространен, причем, его применение в России носит безусловный характер, т.е. он предоставляется иностранным гражданам независимо от того, имеют ли наши граждане аналогичные права в их странах. Вместе с тем следует признать, что действующее законодательство все же предусматривает возможность использования ответных ограничительных мер, так называемых реторсий. Но их применение возможно только в тех случаях, когда в иностранных государствах осуществляется явная дискриминация по отношению к российским гражданам.

Впрочем, в современных условиях реторсионные меры носят редкий и исключительный характер. Пример из повседневной жизни – ситуация с Прибалтийским странами, где отношение к гражданам России не выдерживает никакой критики с точки зрения уважения к правам человека. Однако, насколько мы знаем, никаких реторсионных мер по отношению к гражданам Эстонии, Литвы и Латвии, находящимся на территории РФ, не применяется.

**Границы применения национального режима**

Что касается границ применения национального режима, то они становятся почти прозрачными в области личных прав и обязанностей иностранных граждан. Поэтому не случайно иностранцы пользуются практически всеми правами наравне с российскими гражданами. Это – право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность и т.д. Они принадлежат человеку как члену гражданского общества, и в силу этого ими обладают собственные граждане и иностранцы.

Отношения гражданские, трудовые, семейные и прочие, регулируемые частным правом, практически не имеют ограничений.

Государство устанавливает в сфере личных прав для иностранцев лишь некоторые ограничения на свободу передвижения и выбор места жительства, что в принципе соответствует нормам международного права и международной практике. В отношении социально-экономических и политических прав действие национального режима не имеет столь широкого применения. Это обусловлено тем, что в осуществлении некоторых из них предусмотрены более значительные ограничения для иностранных граждан. В сфере политических прав эти ограничения, в частности, затрагивают систему избирательных прав и право членства в политических партиях. Эти права связаны с участием в политической жизни государства, в управлении государственными делами и поэтому на обладание ими не могут претендовать иностранные граждане. Подобная практика характерна для большинства стран мира.

В свою очередь, в сфере социально-экономических прав существуют ограничения на определенные виды трудовой и коммерческой деятельности иностранных граждан. В литературе имеются различные объяснения необходимости таких ограничений (соображения государственной безопасности, особые экономические интересы государства, обеспечение суверенных прав государства на национальные природные ресурсы (как было указано в примере о «Положении об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах») и некоторые другие).

Нельзя не признать, что в последнее время, во многом под давлением возрастающих экономических проблем и необходимости привлечения в экономику страны иностранных инвестиций, технологий и опыта, имеются примеры уменьшения ограничений на некоторые виды трудовой деятельности иностранных граждан. В то же время анализ действующего законодательства показывает, что эти ограничения все еще довольно широко распространены. Такое положение можно объяснить и тем, что во многих случаях продолжают действовать перестраховочные стереотипы. Видимо, определяющим в этой области должен стать критерий максимально возможного приближения к национальному режиму, но не исключающий установления в ряде случаев разрешительной (лицензированной) системы допуска.