

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2020.27.36.029

## Проблемы совершенствования законодательного регулирования вопросов гражданства в Российской Федерации

**Шлапак Марина Александровна**

Адъюнкт  
старший лейтенант полиции  
кафедра конституционного и муниципального права  
Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя,  
117997, Российская Федерация, Москва, ул. Академика Волгина, 12;  
e-mail: kachermargo@yandex.ru

### Аннотация

На сегодняшний день развитие правовой системы Российской Федерации является ключевой задачей современного российского государства и общества. Проблемы возникающие в сфере совершенствования вопросов гражданства в Российской Федерации, обретают особую актуальность и значимость. Главной проблемой в совершенствовании законодательного регулирования вопросов гражданства в Российской Федерации, в настоящее время, является соответствие законодательной базы тем потребностям и проблемам, которые складываются на сегодняшний день в общественных отношениях, а также реализация конституционных положений и идей гражданства. Возникающие проблемы в реализации законодательного регулирования вопросов гражданства в Российской Федерации, часто помимо недостаточно точной квалификации рассматриваемой правовой ситуации, а также неточной правовой оценки возникающих ситуаций, связаны с особенностью отношений, регулируемых законодательством в этой сфере. Гражданство Российской Федерации является связующим звеном российского государства и личности, определяющее содержание и формы их взаимоотношений. Для государства гражданство в первую очередь признак суверенитета, основа конституционного строя, правовое основание ответственности и исполнения обязательств перед человеком. С позиции человека гражданство - субъективное право, правовая основа статуса личности, создающие возможности участия в управлении государством, осуществления политической деятельности, использования государственных гарантий и реализации прав и свобод в иных сферах. Поэтому очень часто содержание гражданства отражает состояние в государстве прав и свобод человека и гражданина, является индикатором реализации демократии, принципов правового государства и федерализма и др.

### Для цитирования в научных исследованиях

Шлапак М.А. Проблемы совершенствования законодательного регулирования вопросов гражданства в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 4А. С. 132-138. DOI: 10.34670/AR.2020.27.36.029

### Ключевые слова

Гражданство, развитие, Россия, актуальность, регулирование.

## Введение

Правоприменительная практика свидетельствует о многочисленных фактах нарушений в Российской Федерации, как прав граждан РФ, так иностранных граждан, в том числе беженцев, вынужденных переселенцев, а также лиц без гражданства, претендующих на его получение. Эти вопросы имеют несколько проблемных аспектов в действующем законодательстве.

Несовершенство закона наиболее часто проявляется в нарушениях прав иностранных граждан (и лиц без гражданства) в части миграционного учета. На это указал, в частности, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 19 июля 2017 г. № 22-П, где дал оценку положений ч. 1 и п. 2 ч. 2 ст. 20 Закона № 109-ФЗ. КС РФ признал их не соответствующими Конституции РФ, так как они содержали неопределенность по вопросам постановки иностранных граждан на миграционный учет. КС РФ установил, что должностное лицо полиции усмотрело нарушение со стороны граждан США правил миграционного учета в том, что они не встали на учет по месту пребывания по адресу, где проживали фактически; были составлены протоколы об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 18.8 Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее - «КоАП РФ»). В тот же день постановлениями Самарского районного суда города Самары иностранные граждане были признаны виновными в совершении административного правонарушения и каждому назначено административное наказание в виде штрафа в размере 2000 руб. с административным выдворением за пределы РФ. Самарский областной суд оставил эти судебные акты без изменения.

КС РФ пришел к выводу, если в данном Федеральном законе прямо не указаны иные правила миграционного учета, граждане должны вставать на учет по месту пребывания в месте их фактического проживания.

Федеральным законом № 163-ФЗ от 27.06.2018 г. было определено, какие объекты могут быть местом регистрации иностранных граждан. В частности, в настоящее время иностранный гражданин, включая граждан ЕАЭС, может вставать на миграционный учет только по месту фактического проживания.

Сферу миграционного учета, наряду с федеральными законами, регулируют подзаконные нормативные акты МВД РФ, в частности Приказ МВД РФ от 23.11.2017 № 881, утвердивший Административный регламент МВД по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ.

С 11 марта 2019 года, согласно Приказа МВД России от 29.01.2019 № 42 [7], для плановых проверок юридических лиц и ИП, привлекающих к труду иностранцев и лиц без гражданства, а также выступающих принимающей или приглашающей стороной, применяются чек-листы. Для привлекающих к труду иностранцев и лиц без гражданства чек-лист содержит 10 вопросов, в числе которых, например, следующие: есть ли у юрлица или ИП разрешение привлекать и использовать иностранцев; заключены ли с ними трудовые или гражданско-правовые договоры; есть ли у иностранцев разрешения на работу или трудовые патенты; уведомил ли работодатель либо заказчик работ или услуг МВД о заключении (расторжении) упомянутых договоров и другие.

## Основное содержание

В настоящее время в соответствии с указами Президента РФ от 21.12.2016 № 699 [2] и от 15.05.2018 № 215, МВД России является федеральным органом исполнительной власти, у которого сконцентрированы комплекс вопросов паспортно-визового режима, миграционного учета, регистрации по месту жительства, контроль за режимом пребывания иностранных

граждан (и лиц без гражданства) на территории РФ. ГУВМ МВД отвечает за получение РВП, ВНЖ, гражданства, разработки и реализации государственной миграционной политики и нормативно-правового регулирования в сфере миграции, а также содействия добровольному переселению в РФ соотечественников. Так, Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1636-р утвержден разработанный МВД план мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников на 2017-2019 гг.

На современном этапе в условиях обострения геополитической ситуации происходит процесс трансформации института гражданства в Российской Федерации. В связи с этим видится необходимым преодолевать негативные тенденции в сфере правового регулирования указанного института.

В настоящее время существуют многочисленные факты нарушений в Российской Федерации как прав граждан РФ, так и иностранных граждан, в том числе беженцев, вынужденных переселенцев, а также лиц без гражданства, претендующих на его получение. Об этом свидетельствует правоприменительная практика.

В связи с этим следует выделить основные проблемные аспекты в действующем законодательстве относительно указанных выше нарушений.

Во-первых, после закрепления в Законе № 62-ФЗ оснований упрощенного порядка приема в гражданство в России началась кампания по проверке законности приобретения и оформления гражданства, административные органы и суды стали автоматически применять Закон об иностранцах и в массовом порядке изымать «как необоснованно выданные» или «сомнительные» паспорта граждан РФ. В одних случаях судебные решения являлись правомерными, в других являлись неправомерными. А именно это и свидетельствует о неопределенности законодательных норм в части изъятия ранее выданных паспортов.

Во-вторых, суды зачастую выносят решения об отмене приобретения гражданства на основании предоставления заявителем ложных сведений.

Также сложные ситуации возникают в связи с утерей документов сотрудниками консульских и паспортно-визовых служб, когда даже в судебном порядке лицу невозможно доказать, что гражданство было предоставлено ему на законных основаниях.

Следует сказать, что наличие существующих специальных программ, не устраняет те проблемы, с которыми часто сталкиваются наши российские соотечественники, решившие вернуться на родину. Процветающая бюрократия приводит к тому, что многие не успевают собрать все необходимые документы в установленные сроки, упуская при этом право на упрощенный процесс получения паспорта.

Следует отметить, что механизм реализации права на гражданство соотечественников, находящихся за пределами России, где они сталкиваются с множеством бюрократических барьеров и противодействием местных органов власти при отказе или получении гражданства, агрессивной языковой политикой и другими формами дискриминации по национальному признаку, требует дополнительной государственной поддержки со стороны России.

Российские законодатели недостаточно учитывают, что в некоторых постсоветских странах (Эстония, Латвия, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан) имеют место факты нарушения прав соотечественников, существует реальная опасность подвергнуться преследованию по признаку национальной принадлежности, вероисповедания и языка.

В настоящее время в стадии обсуждения находятся законопроекты: «О предоставлении Российской Федерацией политического убежища» (Проект № 184643-7 от 24.05.2017);

«Политическое убежище для беженцев» (Проект № 149737-7 от 13.04.2017); «Гражданство РФ для «носителей русского языка» (Проект № 69201-7 от 30.12.2016) и другие.

Главное препятствие на пути к российскому гражданству «носителей русского языка» авторы Законопроекта № 69201-7 от 30.12.2016 усматривают в том, что от них требуется предоставить документ «полномочного органа иностранного государства» удостоверяющий выход из иного гражданства, в то время, как другим иностранным гражданам достаточно письменно заявить о своем отказе от имеющегося у них гражданства.

Таким образом, к настоящему времени в Российской Федерации имеют место проблемы реализации права человека на гражданство, которые требуют скорейшего решения. Во многих случаях проблемы в правоприменительной практике возникают из-за несовершенства деятельности органов внутренних дел и их чрезмерной роли в реализации права человека на гражданство.

Резюмируя сказанное, следует подчеркнуть, что на современном этапе развития института гражданства в России все возможности совершенствования законодательства в указанной сфере далеко не исчерпаны и подлежат дальнейшему изучению и анализу. Реализации права человека на гражданство в Российской Федерации препятствует ряд проблем, среди которых особую остроту приобрели: неопределенность законодательных норм в части изъятия ранее выданных паспортов и лишения гражданства РФ в административном и судебном порядке; неурегулированность между Российской Федерацией и другими странами вопросов принятия и отказа от прежнего гражданства; несовершенство порядка приобретения гражданства РФ лицами, проживающими в других странах; сложность процедуры регистрации по месту жительства лиц, претендующих на упрощенный порядок получения гражданства; неучастие России в Конвенции о статусе апатридов (1954) и Конвенции о сокращении безгражданства (1961); несовершенство судебного механизма защиты прав лиц, претендующих на гражданство России, массовые нарушения прав мигрантов со стороны сотрудников административных органов РФ.

## Заключение

Выявленные недостатки законодательства и правоприменительной практики отрицательно сказываются на соблюдении прав человека на гражданство и социальной защищенности отдельных категорий населения, проживающих на территории России (иностранцев граждан и лиц без гражданства, соотечественников из республик бывшего СССР) и в «непризнанных» государствах.

1) разработать рекомендации по упрощению правовых норм, приведению их в соответствие, прежде всего, с конституционными нормами, международными конвенциями и соглашениями, ратифицированными Российской Федерацией, развитию международного сотрудничества со странами ЕАЭС, СНГ и другими странами по оптимизации процедур приобретения (отказа) от гражданства;

2) установить единые правила въезда на территорию Союзного государства, стран СНГ/ЕАЭС, иных категорий граждан иностранных государств; максимально сблизить процедуры и регламенты выдачи виз для граждан стран СНГ/ЕАЭС, ввести единую визу Союзного государства для граждан третьих стран, а в перспективе единую визу СНГ/ЕАЭС для граждан третьих стран; заключить межправительственные соглашения со странами СНГ/ЕАЭС о порядке обмена информацией об иностранных гражданах третьих государств и лицах без

гражданства, а также об информационном взаимодействии и обмене информацией в электронном виде по вопросам, относящимся к компетенции органов внутренних дел стран СНГ/ЕАЭС;

3) Государственной Думе РФ поддержать законопроекты: «О предоставлении Российской Федерацией политического убежища» (Проект № 184643-7 от 24.05.2017); «Политическое убежище для беженцев» (Проект №149737-7 от 13.04.2017); «Гражданство детей из смешанных семей» (Проект № 105115-7 от 17.02.2017);

4) Российской Федерации присоединиться и ратифицировать международные конвенции о статусе апатридов (1954) и сокращения безгражданства (1961).

Это необходимо сделать безотлагательно не только по вышеобозначенным причинам: прекращения практики изъятия ранее выданных паспортов и принуждения перехода в статус безгражданства. Наличие в стране апатридов является одним из детерминирующих факторов торговли людьми.

5) в целях дальнейшей гуманизации законодательства о гражданстве и снятия административных барьеров, препятствующих реализации права человека на гражданство, разработать и подписать специальные соглашения со всеми странами СНГ, «непризнанными» и «частично признанными» государствами, по вопросам упрощенного принятия в гражданство соотечественников;

б) разработать и согласовать «дорожные карты» по гармонизации и унификации законодательства о гражданстве со странами СНГ/ЕАЭС.

## Библиография

1. Федеральный закон от 27.06.2018 № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 3946
2. Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 06.11.2018) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 52 (Часть V). Ст. 7614
3. Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 (ред. от 26.02.2019) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 21. Ст. 2981
4. Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1636-р «О плане мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, на 2017 - 2019 гг.» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 32. Ст. 5142.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.07.2017 № 22-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан США Н.Д. Воргана и П.Д. Олджэма» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 31 (Часть II). Ст. 4984.
7. Приказ МВД России от 29.01.2019 № 42 (Зарегистрировано в Минюсте России 27.02.2019 № 53923) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.02.2019.
8. Елагина А.С. Доктринальные основания прав личности в международном праве: поиск новой парадигмы // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 9А. С. 282-287.
9. Иванов С. Д. Законодательное регулирование процедуры получения гражданства РФ и проблемы его правоприменения // Аллея науки. – 2017. – Т. 1. – №. 11. – С. 461-468.
10. Керопян А. А. Международно-правовые проблемы гражданства в условиях глобализирующегося мира // Автореферат дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М. – 2010.

---

## Problems of improving the legislative regulation of citizenship in the Russian Federation

**Marina A. Shlapak**

Adjunct

senior lieutenant of police

Department of constitutional and municipal law

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,

117997, 12 Akademika Volgina, Moscow, Russian Federation;

e-mail: kachermargo@yandex.ru

### Abstract

Today, the development of the legal system of the Russian Federation is a key task of the modern Russian state and society. Problems arising in the field of improving citizenship issues in the Russian Federation acquire particular relevance and significance. The main problem in improving the legislative regulation of citizenship in the Russian Federation, at present, is the conformity of the legislative framework to the needs and problems that are emerging today in public relations, as well as the implementation of constitutional provisions and ideas of citizenship. The problems that arise in the implementation of the legislative regulation of citizenship in the Russian Federation, often in addition to the insufficiently accurate qualifications of the legal situation under consideration, as well as inaccurate legal assessments of the situations that arise, are associated with the peculiarity of relations regulated by legislation in this area. Citizenship of the Russian Federation is the connecting link between the Russian state and the individual, which determines the content and forms of their relationship. For the state, citizenship is primarily a sign of sovereignty, the basis of the constitutional system, the legal basis of responsibility and fulfillment of obligations to a person. From the perspective of a person, citizenship is a subjective law, the legal basis for the status of an individual, creating opportunities for participation in government, political activities, the use of state guarantees and the realization of rights and freedoms in other areas. Therefore, very often the content of citizenship reflects the state of the rights and freedoms of man and citizen in the state, is an indicator of the implementation of democracy, the principles of the rule of law and federalism, etc.

### For citation

Shlapak M.A. (2020) Problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'nogo regulirovaniya voprosov grazhdanstva v Rossiiskoi Federatsii [Problems of improving the legislative regulation of citizenship in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (4A), pp. 132-138. DOI: 10.34670/AR.2020.27.36.029

### Keywords

Citizenship, development, Russia, relevance, regulation.

### References

1. Federal Law of June 27, 2018 No. 163-Φ3 “On Amendments to the Federal Law“ On Migration Registration of Foreign Citizens and Stateless Persons in the Russian Federation ”// Collected Legislation of the Russian Federation. 2018. No. 27. Art. 3946

2. Decree of the President of the Russian Federation dated December 21, 2016 No. 699 (as amended on November 6, 2018) "On approval of the Regulations on the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the Model Regulations on the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for a constituent entity of the Russian Federation" // Collection of legislation of the Russian Federation . 2016. No. 52 (Part V). Art. 7614
3. Decree of the President of the Russian Federation of May 15, 2018 No. 215 (as amended on February 26, 2019) "On the structure of federal executive bodies" // Collection of legislation of the Russian Federation. 2018. No. 21. Art. 2981
4. Decree of the Government of the Russian Federation of July 28, 2017 No. 1636-r "On the plan of measures for the implementation of the State program to facilitate the voluntary resettlement of compatriots living abroad in the Russian Federation for 2017 - 2019". // Collection of legislation of the Russian Federation. 2017. No. 32. Article 5142.
5. The Code of the Russian Federation on administrative offenses dated December 30, 2001 No. 195-FZ (as amended on August 2, 2019) // A collection of legislation of the Russian Federation. 2002. No. 1 (part 1). Art. 1.
6. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 19, 2017 No. 22-P "In the case of the verification of the constitutionality of the provisions of part 1 and clause 2 of part 2 of article 20 of the Federal Law " On Migration Registration of Foreign Citizens and Stateless Persons in the Russian Federation "in connection with complaints US citizens N.D. Vorden and P.D. Oldham " // Collection of the legislation of the Russian Federation. 2017. No. 31 (Part II). Art. 4984.
7. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated January 29, 2019 No. 42 (Registered in the Ministry of Justice of Russia on February 27, 2019 No. 53923) // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, February 28, 2019.
8. Elagina A.S. The doctrinal foundations of individual rights in international law: the search for a new paradigm // Questions of Russian and international law. 2018. Volume 8. No. 9A. S. 282-287.
9. Ivanov S. D. Legislative regulation of the procedure for obtaining Russian citizenship and problems of its enforcement / / Alley of science. - 2017. - Vol. 1. - No. 11. - Pp. 461-468.
10. Keropyan A. A. International legal problems of citizenship in a globalizing world //The author's abstract Diss. on competition of a scientific degree. academic step. Cand. the faculty of law. Sciences. M. – 2010.