

На правах рукописи

ГАЛУШКИН
Александр Александрович

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ И ПРИОБРЕТЕНИЮ ГРАЖДАНСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ДРУГИХ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

Специальность: 12.00.11 – судебная деятельность; прокурорская деятельность;
правозащитная и правоохранительная деятельность

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2013

Работа выполнена на кафедре судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Начальник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина Академии генеральной прокуратуры Российской Федерации
Бессарабов Владимир Григорьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Московского педагогического государственного университета
Галустьян Оскиан Аршакович

кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России

Миронов Артур Леваевич

Ведущая организация: Академия управления МВД России

Защита состоится 30 мая 2013 г. в 18.00, на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. № 347 Зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет «_____» апреля 2013 г. по электронной почте по адресу: referat_vak@mon.gov.ru

Автореферат разослан «_____» апреля 2013г.

Учёный секретарь
Диссертационного совета
к.ю.н., доцент

А.Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. После распада СССР Российская Федерация стала полностью открытым, как для въезда, так и для выезда государством в том числе, для граждан других государств (как стран бывшего СССР, так и других стран). Подобные существенные изменения означают, что по объективным причинам возникает целый комплекс организационно-правовых вопросы, связанных с согласованием въезда, свободным перемещением и контролем за выездом как иностранных граждан, так и лиц без гражданства. Мобильность населения, являющаяся в современном глобализированном мире полноправным современным трендом существенно влияет на развитие и эволюцию общества и государства в целом и регионов в частности. В зависимости от многих факторов подобное влияние может быть как положительным, так и отрицательным. При грамотной, умелой государственной политике, соответствующем правовом регулировании и организационном обеспечении миграция, как социальный процесс может нести сильный позитивный заряд как социального, культурного, так и экономического характера. Современный глобализированный мир уже невозможно представить без активных миграционных процессов. Практически во всех развитых государствах мира миграция играет важную значимую роль.

В современном мире институт гражданства уходит за пределы исключительно национального правового регулирования. Всё чаще вопросы гражданства являются предметом межгосударственного сотрудничества и объектом международного права. Международным правом не только определены базовые права и обязанности сторон (государство и гражданин), но и целый ряд таких важных вопросов как дипломатическая защита, вопросы выдача, приобретение гражданства и его прекращения, а также другие.

Трансформация социально-экономических и политических условий жизни способствовала усилению миграционных процессов в России.

Распад СССР и вызванные, в том числе этим, изменения в экономическом и политическом состоянии ряде государств, а также ряд других социально-экономических изменений в Азии и Африке, произошедшие в последние несколько десятилетий сделали Россию и ряд других государств-участников СНГ особо интересным для миграции государством. Несмотря на то, что причины миграции носят различный характер, от трудового, до политического, она (миграция) является серьезным испытанием как для правовой системы нашего государства, так и для его экономики. Отличительной чертой любого развитого государства является его миграционная политика и эффективность её реализации. К сожалению, в Российской Федерации миграционные процессы не в полной мере подконтрольны государству.

Несмотря на интенсивное развитие современного законодательства и научных исследований, посвященных изучению вопросов как правового регулирования, так и организационного обеспечения в сфере миграционной политики и вопросов гражданства Российской Федерации и других государств-

участников СНГ, а также деятельности органов Федеральной миграционной службы и ее территориальных органов и иных аналогичных органов других государств-участников СНГ, объем этих исследований явно недостаточен. Анализ действующего законодательства и нормативных актов России и других государств-участников СНГ регулирующих миграционные отношения свидетельствует о не в полной мере совершенстве как государственного механизма правового регулирования, так и механизма организационного обеспечения реализации прав и свобод человека, включая и нарушение прав мигрантов (как законных, так и незаконных).

И в этой связи большую востребованность и значимость приобретает изучение и разработка четких организационно-правовых механизмов реализации правового статуса граждан и мигрантов, механизма обеспечения возможности реализации прав и свобод. В диссертации были исследованы и проанализированы вопросы правового регулирования и организационного обеспечения процедур реализации миграционных отношений в Российской Федерации на современном этапе. Обосновано мнение что следует рассматривать миграционные отношения как один из наиболее важных элементов современной концепции развития государства и неотъемлемой частью плана по обеспечению безопасности и обороноспособности государства.

Степень научной разработанности проблемы. Рост числа научных публикаций за последнее десятилетие свидетельствует о неподдельном интересе исследователей и ученых к вопросу об организационно-правовом регулировании института гражданства в сфере противодействия незаконной миграции и приобретения гражданства России и других стран СНГ.

Проблемам миграции, занятости и трудоустройству граждан Российской Федерации за рубежом и иностранных граждан в России, а также административным правилам постановки на регистрационный учет и снятия с регистрационного учета в Российской Федерации посвящены труды таких ученых, как *Б.Д. Бреев, В.И. Власов, Н.А. Волгин, Е. Воробьева, М.М. Вышегородцев, М.Ю. Дедок, С.А. Калачева, В.Н. Калинин, П.Н. Кобец, Д.А. Косарев, Н.П. Космарская, О.М. Крапивин, В.В. Лазарев, И.В. Максимов, А.Б. Мальков, А. Мезенцева, В.М. Моисеенко, Е.А. Назарова, И.И. Овчинников, Ю.Г. Одегов, Л.Л. Попов, А.В. Сиденко, В.А. Тюрин, И. Цапенко, В.П. Чапек, Т.Е. Шингерей, Э.Х. Яхина, В.Н. Яшин* и др.

Среди диссертационных работ, посвященных миграционной политике Российской Федерации, а также вопросам миграции и деятельности Федеральной миграционной службы, посвящены труды таких ученых, как *А.Ш. Абжамилова, Т.Н. Балашова, О.Г. Брянцев, М.А. Бурчакова, Я.Л. Ванюшин, И.Б. Власенко, В.В. Востриков, О.В. Губина, О.Ю. Курганский, Ю.А. Лялякин, В.В. Масюк, Э.А. Нехай, М.В. Плещеева, В.Е. Подшивалов, С.А. Прудникова, Т.Е. Шингерей, А.Ю. Якимов, Ц.А. Ямпольская* и др.

Являющиеся частью настоящей диссертации научные положения, могут быть интересны и полезны как теоретически, так и практически. Могут найти отражения в законодательстве и нормативных актах России и других

государств-участников СНГ, а также могут быть использованы в научных исследованиях.

Проблему регулирования правового статуса иностранцев в РФ, который включает, три составляющих: въезд иностранцев, их пребывание на территории государства и выезд пытаются рассмотреть в своих работах *С.А. Авакьян, Е. Загорулько, К.А. Корсик, О.Ф. Мураметс*. Прорыв в решении этой проблемы наблюдается в последние несколько лет, начиная с 2002 г. Федеральный закон о порядке выезда из РФ и въезда в РФ (далее - Закон о выезде и въезде) был принят еще 15 августа 1996 г., но «в одиночку» он не решал проблемы незаконной миграции в Россию. С нашей точки зрения в этом законе законодатель учел определенный исторический опыт в регулировании вопроса о правовом положении иностранцев в царской России и существенно обновил и дополнил нормативную базу.

Несомненно значимым можно считать вклад каждого из вышеуказанных ученых-правоведов. Тем не менее проблемы правового регулирования и организационного обеспечения процедур реализации и организации механизмов миграционных отношений и института гражданства, противодействия незаконной миграции и незаконному приобретению гражданства Российской Федерации и других государств-участников СНГ не были, по существу, предметом всестороннего научного исследования.

Цель диссертационной работы заключается в том, чтобы исследовать правовые и организационные вопросы противодействия незаконной миграции и приобретению гражданства Российской Федерации, других государств-участников Содружества Независимых Государств, разработать научно обоснованные практические предложения, способствующие повышению эффективности российского миграционного законодательства, законодательства о гражданстве Российской Федерации и других стран СНГ на современном этапе развития.

Достижению поставленной цели способствует решение следующих основных **задач**:

- изучение и систематизация организационно-правовых основ института гражданства и определение его места в системе российского права;
- исследование этапов организации и развития института российского гражданства;
- анализ нормативного правового регулирования организационных основ института гражданства в Российской Федерации после 1993 года;
- исследование и систематизация международных стандартов по вопросам гражданства и их реализации в законодательстве стран СНГ;
- теоретико-правовое исследование юридического механизма нормативного регулирования вопросов гражданства в двусторонних договорах Российской Федерации и многосторонних договорах СНГ;
- уточнение содержания организационно-правовых аспектов регламентации правового статуса российских граждан в национальном законодательстве стран СНГ;

- выявление перспектив организационно-правового развития и совершенствования законодательства о гражданстве в странах СНГ.

Объектом диссертационного исследования являются урегулированные правовыми нормами общественные отношения, складывающиеся в аспекте правовых и организационных основ противодействия незаконной миграции и приобретению гражданства Российской Федерации, других государств-участников СНГ.

Предмет исследования составляют нормы российского законодательства и законодательства стран СНГ о миграции и государственной миграционной политике, определяющие правовые и организационные основы регулирования института гражданства в сфере противодействия незаконной миграции и приобретения гражданства России, других государств-участников СНГ.

Нормативную правовую основу исследования составили международные и внутригосударственные нормативно-правовые акты, в том числе, нормативные акты, регулирующие правовые и организационные отношения в сфере противодействия незаконной миграции и приобретению гражданства Российской Федерации, других государств-участников СНГ. В историческом аспекте проанализирована динамика развития законодательства в данной сфере.

Методологическую основу диссертационного исследования составили современные общенаучные и специальные методы познания, в частности: анализ, синтез, системный, социологический, историко-юридический, аксиоматический, метод формальной логики, метод системного анализа и т.д. Их применение в сочетании с последними достижениями юридической, философской, политологической и социологической мысли позволило выявить и проанализировать организационно-правовые основы регулирования института гражданства в сфере противодействия незаконной миграции и приобретения гражданства России и других стран СНГ.

Источниковедческую основу исследования составили научные труды российских и зарубежных ученых – специалистов в сфере законодательства о миграции, а также научные доктрины и теории, труды в области теории и истории права и государства, истории политических и правовых учений, учения о правах и свободах человека и гражданина; работы по другим отраслевым юридическим наукам, политологии, социологии, философии и др.

Эмпирическую базу исследования составили законодательные акты России и стран СНГ, посвященные вопросу миграционной политики, организационно-правовым основам миграционных процессов стран СНГ, а также Конституция Российской Федерации 1993 г., ратифицированные международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативно-правовые акты министерств, служб, агентств, организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной миграционной службы, законодательство субъектов Российской Федерации,

акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судебная практика, законопроекты, находящиеся на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также другие нормативные правовые акты, отражающие государственную систему органов власти в сфере миграции и регламентирующие правовой статус Федеральной миграционной службы и ее территориальных структур в Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что оно является одним из первых теоретико-прикладных исследований организационно-правовых основ государственной деятельности в сфере противодействия незаконной миграции и приобретения гражданства России и других стран СНГ. В диссертации обосновывается и изучается тенденция интенсивности процессов взаимопроникновения и влияния друг на друга международного и внутригосударственного права.

Выводы и рекомендации, внедренные в практику и оказывающие существенное влияние на достижение новых результатов, выявление, анализ и обобщение новых явлений, тенденций и закономерностей в организации деятельности, организационно-правовом обеспечении государственной деятельности в сфере противодействия незаконной миграции и приобретения гражданства России и других стран СНГ, также характеризуют научную новизну диссертации.

Научная новизна диссертационного исследования нашла отражение в положениях, выносимых на защиту, и состоит в том, что в диссертации были изучены организационно-правовые, теоретические и социально-правовые основы становления и развития института гражданства в аспекте противодействия незаконной миграции в Российской Федерации и других странах СНГ.

В целях сокращения нелегальной миграции диссертанту представляется целесообразным: упростить процедуру регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства; обеспечить легализацию деятельности трудовых мигрантов; провести их гражданскую амнистию; проработать систему селективной иммиграции в целях последующей натурализации мигрантов, для чего необходимо: разработать процедуру приобретения российского гражданства; разработать механизм натурализации в России через службу в Вооруженных Силах Российской Федерации; систему бесплатного обучения в вузах страны как институт инвестирования в российскую экономику и т.д.

В диссертации обосновывается необходимость принятия федеральных законов «Об иммиграции в Российскую Федерацию» и «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы», а также новой Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие теоретические положения, практические выводы, предложения и рекомендации:

1. Авторское определение понятия гражданства как сложной и

дифференцированной экстерриториальной двусторонней юридической связи (взаимодействия) человека и государства в форме общерегулятивного правоотношения (на основе данной связи возникает целый ряд других правовых отношений) в силу того, что данная связь не прекращается в том числе в случаях выезда лица за пределы государства, гражданином которого является. При этом организационно-правовое регулирование института гражданства обусловлено тем, что гражданство является санкционированным государством комплексным правовым институтом, отношения в рамках которого регламентируются нормами различных отраслей права.

2. Правовой механизм организации противодействия незаконной миграции в Российской Федерации представляет собой основанную на правовых принципах и построенную в соответствии с ними систему национального законодательства совокупность целей, задач, направлений развития общественных отношений в сфере миграции, норм миграционного законодательства, а также механизмов государственного регулирования, реализуемых субъектами миграционного процесса и направленных на перемещение, переселение, размещение, обустройство и интеграцию физических лиц на территории Российской Федерации и (или) в отдельных субъектах Российской Федерации, обеспеченных стимулирующими факторами и государственным принуждением.

3. Вывод автора о том, что основные организационно-правовые проблемы государственного регулирования гражданства, связанные с пребыванием иностранной рабочей силы в Российской Федерации, в основном обусловлены следующими причинами: а) Россия недавно приступила к формированию научно обоснованной системы регулирования миграционных процессов; б) вопросы распределения полномочий между федеральным центром и органами власти субъектов Российской Федерации, практика государственного регулирования миграции находятся в настоящий момент в процессе становления; в) с учетом современных реалий в значительном усовершенствовании нуждается как законодательное, так и институциональное и информационное, а также научное и кадровое обеспечение государственного регулирования вопросов миграции, также немаловажными являются вопросы финансового обеспечения.

4. Представлен сводный системно-структурный комплекс государственных органов, наделенных полномочиями по контролю и надзору за исполнением миграционного законодательства и законодательства о гражданстве Российской Федерации и государств-участников СНГ. В целях повышения действенности полномочий этих государственных органов в диссертации разработаны научно-прикладные методические рекомендации по проведению проверок исполнения законодательства Российской Федерации федеральными и территориальными органами миграционного контроля по выявлению полноты и эффективности использования (применения) ими своих функциональных полномочий для реального обеспечения законности и правовой защиты граждан. Определены методика и тактика обнаружения и

сбора сведений о совершенных нарушениях законодательства, о выявлении конкретных должностных лиц, не обеспечивших надлежащий контроль (надзор) и виновных в совершении правонарушений в данной сфере.

5. Вывод о том, что в целях сокращения нелегальной миграции в Российскую Федерацию и другие государства-участники СНГ следует упростить процедуру регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, обеспечить легализацию деятельности трудовых мигрантов, провести их гражданскую амнистию. Необходимо проработать систему селективной (выборочной) иммиграции в целях последующей натурализации мигрантов, для чего следует: а) разработать процедуру приобретения российского гражданства; б) разработать правовой механизм натурализации в России через службу в Вооруженных Силах Российской Федерации; в) создать систему бесплатного обучения в вузах страны как институт инвестирования в российскую экономику и т.д.

6. Сформулировано и научно обосновано положение об эволюционности (этапности) развития государственного института миграционной службы как одного из видов российской государственной гражданской службы, которое происходило под воздействием объективных обстоятельств социально-экономического характера, обусловленных необходимостью регулирования на территории государства миграционных процессов при постоянной организующей роли государства в лице уполномоченных органов государственной власти (в настоящее время - Федеральная миграционная служба и ее территориальные органы).

7. В качестве альтернативы института двойного гражданства (с учетом исторического опыта Германии после Второй мировой войны и Голландии, после обретения независимости ее колонией) в странах СНГ может выступить международное квазигражданство (условное гражданство), под которым следует понимать политико-правовую связь человека и государства, выражающуюся в их взаимных правах и обязанностях, несколько ограниченных по сравнению с институтом гражданства. Квазигражданство в рамках межгосударственных образований (аналогично гражданству Европейского Союза) может предоставлять их гражданам право безвизового въезда в другие государства и избирательные права на участие в местных выборах по месту их постоянного проживания.

8. В диссертации сформулирован и научно обоснован вывод автора о том, что с учетом положительного зарубежного опыта необходимо создание *единой электронной (идентификационной) карты гражданина Российской Федерации* с биометрическим компонентом (электронным чипом), в которой будут содержаться паспортные, пенсионные, налоговые и банковские данные, что позволит в перспективе сократить количество чиновников социальной сферы.

9. Нормы международного права направлены на устранение коллизий, возникающих между национальным законодательством различных (особенно – сопредельных) государств и их приоритет перед правовыми нормами

национального законодательства создает основу для демократического развития и организационно-правового регулирования института гражданства в национальном законодательстве государств – участников СНГ.

10. Сделан вывод о том, что важным условием формирования за пределами Российской Федерации потенциала миграционных потоков, отвечающих современным требованиям, является подготовка законодательной базы и правовых механизмов их отбора. В этой части необходимо: а) начать разработку законодательства о гражданстве в отношении иностранной рабочей силы, отвечающего интересам Российской Федерации (в частности, принять Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, подготовить проекты федеральных законов об иммиграции в Российскую Федерацию и о привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы); б) проработать механизм так называемого «отложенного гражданства», которое позволяет мигранту использовать свое гражданство при изменении обстоятельств; в) предложить правовой механизм «форс-мажорного гражданства»; г) включить механизм «репатриации» для бывших граждан Российской Федерации.

11. Кроме того, в диссертации обоснована необходимость внесения изменений и дополнений в соответствующее законодательство, а именно:

а) закрепить в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. 03.12.2012 г.) единое понятие «иностранец», признавая его лицом, находящимся на территории Российской Федерации и не являющимся гражданином Российской Федерации, при этом иностранец может быть как гражданином другого государства или государств (бипатридом), так и гражданином без гражданства (апатридом);

б) в систему законодательства Российской Федерации о гражданстве и государственной миграционной политике (в аспекте общих для иностранных граждан и апатридов прав и обязанностей) необходимо обобщенный термин «иностранцы», при этом используя понятие «иностранный гражданин» лишь для определения особенностей правового статуса лиц, принадлежащих к гражданству иностранных государств.

Теоретическую основу исследования составили научные труды:

а) в области философии, психологии, теории государственной власти: *Г.В. Атаманчука, В.К. Бабаева, Д.Н. Бахраха, А.И. Бобылева, И.В. Бутусова, Р.Ф. Васильева, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, В.Д. Первалова, В.М. Сырых, Ф.М. Раянова, Б.Н. Топорнина, А.Н. Тимонина, М.М. Утяшева и др.; работы по конституционному праву С.А. Авакьяна, В.В. Комаровой, Е.Н. Козловой, О.Е. Кутафина, Н.А. Михалевой, В.К. Самигуллина, А.Ф. Ноздрачева;*

б) посвященные истории правового статуса гражданина и иностранца на территории Российской Федерации: *М.М. Богуславского, Г.М. Витковской, Н.В. Витрука, Л.Н. Галенской, А.В. Мецеракова, М.И. Мыш, Б.Б. Низамова, С.М. Соловьева, А.М. Тесленко и др. Отдельного внимания заслуживают работы Авакьяна С.А., Битиева Р.Р., Боярса Ю.Р., Ганнушкиной С.А.,*

Герасименко Ю. В., Громушкина П.Г., Топорнина Б.Н., в которых раскрываются особенности правового статуса гражданина и иностранца на территории Российской Федерации;

в) в области законности, прокурорского надзора (в основном, в части надзора за соблюдением миграционного законодательства Российской Федерации);

г) по вопросам правовой реализации, организационного обеспечения правоотношений в сфере миграции населения: *Л.В. Андриченко, В.А. Берзина, О.А. Бойченко, О.Д. Воробьевой, В.В. Вострикова, Ю.В. Герасименко, А.А. Грешных, А.А. Залевского, Л.Ф. Кваши, П.Н. Кобец, А.А. Костыря, А.С. Кручинина, Т.А. Лесковой, И.В. Плаксиной, А.Н. Пороховой, Н.М. Преображенской, И.А. Романова, И.Ю. Сизова, А.И. Синкевича, М.Л. Тюркина, В.В. Черникова, В.С. Чернявского* и др.;

д) по вопросам приобретения и прекращения гражданства в международно-правовом аспекте: *Е.Ф. Авдокушина, Г. Биффеля, Ю.Р. Боярс, М. Варлен-Бевз, П.Г. Громушкина, Г.С. Гудвин-Гилла, А.Киреева, Ю.М. Колосова, В.И. Кузнецова, И.О. Хлестовой, А.У. Хомра, Б.С. Хорева, В.Н. Чапек, В.И. Шкатуллы* и др.

Практическое значение диссертации состоит в том, что полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основе практические предложения могут быть использованы для совершенствования российского миграционного права и законодательства, а также современного законодательства о миграции стран СНГ. Кроме того, на основе положений диссертационного исследования могут быть выработаны рекомендации по обобщению и изучению систем миграционного законодательства России и стран СНГ с учетом положительного зарубежного опыта формирования и совершенствования миграционной политики в современном мире (с учетом интеграционных процессов). Материалы диссертационного исследования могут быть использованы как при подготовке учебников, учебных пособий, учебно-методических комплексов, так и при непосредственном преподавании дисциплин так или иначе связанных с темой диссертационного исследования.

Апробация результатов исследования. Основные положения исследования отражены и апробированы в 17 научных публикациях автора, в том числе, 3 публикации в 2 научных изданиях, включенных в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёной степени доктора и кандидата наук; в 6 выступлениях на научно-практических конференциях, в том числе международных.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав (объединяющих семь параграфов), заключения, приложений (в количестве 6-и штук) и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы.

Во *введении* обосновывается актуальность темы настоящего диссертационного исследования. Определены: предмет, цель, задачи диссертационного исследования. Обоснована научная новизна и практическая значимость, охарактеризована степень изученности раскрываемых проблем в научной литературе.

Первая глава диссертации «Организационные основы государственной деятельности в сфере противодействия незаконной миграции и приобретения гражданства России и других стран СНГ» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* первой главы («Организационно-правовые основы института гражданства и его место в системе российского права») обосновывается как правовая роль института гражданства, так и психологическая роль по сплочению народов и повышению патриотического духа. Представлены организационно-правовые механизмы.

Незаконная миграция на постсоветском пространстве имеет две основные причины:

- 1) в целях длительного проживания и осуществления трудовой деятельности;
- 2) попадание в определенное государство через территорию другого государства, в том числе осуществляя контрабанду.

Вопросы организационно-правового структурирования института гражданства в России, перспективы его эволюции на ближайшие годы получили свое развитие в Послании Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г. Поставлена цель ужесточения наказания за незаконную миграцию, за нарушения в сфере регистрационного учёта.

Государственный суверенитет любого государства неотъемлемо связан с наличием института гражданства (подданства) в данном конкретном государстве и, по сути, является одним из основных признаков государственного суверенитета. Институт гражданства – комплексный институт права, регламентируемый различными нормами многих отраслей современного права. Безусловно, львиную часть составляют нормы конституционного права, однако и целый ряд других отраслей права регулирует различные правоотношения непосредственно связанные с приобретением и утратой гражданства и иными вопросами.

Можно отметить, что на региональном уровне законодательство в области миграции более проработано, чем на федеральном. Одновременно следует более тщательно проработать систему селективной иммиграции в целях последующей натурализации мигрантов. Важным условием формирования за пределами России потенциала миграционных потоков, отвечающих современным требованиям, является подготовка законодательной базы и правовых механизмов их отбора. В этой части необходимо:

- начать разработку законодательства о гражданстве в отношении иностранной рабочей силы, отвечающего интересам России;

- проработать так называемый механизм отложенного гражданства, который позволяет мигранту использовать свое гражданство при изменении обстоятельств;

- предложить правовой механизм «форс-мажорного гражданства»;

- включить механизм «репатриации» для бывших граждан России.

Рассматривая вопросы гражданства можно отметить, что они относятся к вопросам внутригосударственного или внутреннего права каждого государства. Но так как институт гражданства регулируется ещё и законами международного права можно сказать, что он относится и к международному праву.

В целях сокращения нелегальной миграции целесообразным представляется: упростить процедуру регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства; обеспечить легализацию деятельности трудовых мигрантов; провести их гражданскую амнистию. Одновременно следует более тщательно проработать систему селективной иммиграции в целях последующей натурализации мигрантов. Важным условием формирования за пределами России потенциала миграционных потоков, отвечающих современным требованиям, является подготовка законодательной базы и правовых механизмов их отбора. В этой части необходимо:

- начать разработку законодательства о гражданстве в отношении иностранной рабочей силы, отвечающего интересам России;

- проработать так называемый механизм отложенного гражданства, который позволяет мигранту использовать свое гражданство при изменении обстоятельств;

- предложить правовой механизм «форс-мажорного гражданства»;

- включить механизм «репатриации» для бывших граждан России.

Рассматривая вопросы гражданства можно отметить, что они относятся к вопросам внутригосударственного или внутреннего права каждого государства. Но так как институт гражданства регулируется ещё и законами международного права можно сказать, что он относится и к международному праву.

В современном мире понятие гражданства можно трактовать двумя основными путями:

1. сравнивая с такими схожими понятиями как правосубъектность, правоотношение, и др.

2. выявления и консолидации правовых последствий вытекающих из признания лица гражданином.

Вопросы гражданства тесно взаимосвязаны с целым комплексом организационно-правовых вопросов нуждающихся не только в грамотном правовом регулировании, но и умелом администрировании.

Во *втором параграфе* первой главы («Исторические этапы организации и развития института российского гражданства») делается вывод о том, что у правоведов в разные времена существовали разные взгляды как на место, так и на роль института гражданства (подданства) среди других институтов

российского права. Для эпохи позднего средневековья было характерно традиционное, патриархальное восприятие власти, что следовательно находило отражение в правовом закреплении вопросов подданства и их организационной реализации.

В 1649 году Соборным Уложением, было введено полное закрепощение крестьян. Был нормативно закреплён порядок выезда за пределы Московского государства, урегулированы имущественные и земельные отношений как «посадских людей», так и холопов. Предусматривалась практика выдача отпускных грамот «дочерям, девкам и вдовам», разрешая уезжать в другие землевладения в случае замужества.

К сожалению, с правовой точки зрения институт подданства в Российской империи в полной мере так и не был сформирован. Достаточно полно вопросы подданства в Российской империи были урегулированы только 10 февраля 1864 года с изданием Закона «О принятии иностранцев в русское подданство», однако вопросы выхода из подданства так и не были законодательно урегулированы.

1917 год стал переломным для института подданства, который перестал существовать с провозглашением республики. С появлением новой идеологии и системы государственного управления в России появилось новое понятие гражданства и стал развиваться одноименный институт.

В советском законодательстве следует выделить четыре основных этапа развития законодательства о гражданстве.

Первый этап – с 2 октября 1917 года (провозглашение Российской республики) по 30 декабря 1922 года (образование Союза ССР).

Второй этап (декабрь 1922 г., до принятия Конституции РСФСР 1936 г.): Гражданский кодекс РСФСР 1922 г., в который были внесены некоторые изменения, допускавшие возможность открытия предприятий торговли и промышленности гражданами иностранных государств, однако гражданам республики оно предоставлялось только в первые годы НЭПа. Положение о союзном гражданстве, утвержденном ЦИК СССР 29 октября 1924 г. (им были уравнены права российских и иностранных граждан «Иностранные граждане, проживающие на территории СССР для трудовых занятий и принадлежащие к рабочему классу или не пользующемуся наемным трудом крестьянству, пользуются всеми политическими правами граждан Союза ССР»), Постановление ЦИК и СНК СССР от 26 июня 1925 г. «О предоставлении права на трудовое землепользование иностранцам».

Третий этап (принятие Конституции 1936 г. - до принятия Конституции 1977 г.): Особую роль в правовом регулировании и организационном обеспечении прав граждан иностранных государств играло принятие в 1950-х – 1960-х годах основ законодательства СССР и союзных республик (уголовного, гражданского, о браке и семье, о здравоохранении).

Четвертый этап (Конституция СССР в 1977 г.-1991 г.): Конституция СССР 1977 г. (закрепила основы правового положения иностранцев в СССР; в ней выделялась целая статья, которая была посвящена иностранным гражданам

и лицам без гражданства; сохранились права, свободы и обязанности иностранных граждан, которые закреплялись Конституцией СССР 1977 г.), Конституция РСФСР 1978 г., Закон СССР № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» (закрепил основные права, свободы, обязанности и ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства в СССР, въезд в СССР и выезд из него), Закон СССР 23 мая 1990 г. «О гражданстве СССР», Закон РСФСР от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве РСФСР» (впервые установил норму, запрещающую лишать человека права на гражданство при любых условиях).

В *третьем параграфе* первой главы («Нормативное правовое регулирование организационных основ института гражданства в современной России») делается вывод о том, что в целях сокращения нелегальной миграции целесообразным представляется: упростить процедуру регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства; обеспечить легализацию деятельности трудовых мигрантов; провести их гражданскую амнистию. Одновременно следует более тщательно проработать систему селективной иммиграции в целях последующей натурализации мигрантов. Важным условием формирования за пределами России потенциала миграционных потоков, отвечающих современным требованиям, является подготовка законодательной базы и правовых механизмов их отбора. В этой части необходимо:

- начать разработку законодательства о гражданстве в отношении иностранной рабочей силы, отвечающего интересам России;
- проработать так называемый механизм отложенного гражданства, который позволяет мигранту использовать свое гражданство при изменении обстоятельств;
- предложить правовой механизм «форс-мажорного гражданства»;
- включить механизм «репатриации» для бывших граждан России.

Рассматривая вопросы гражданства можно отметить, что они относятся к вопросам внутригосударственного или внутреннего права каждого государства. Но так как институт гражданства регулируется ещё и законами международного права можно сказать, что он относится и к международному праву. Итак, гражданство как историко-правовая категория возникло как формальное выражение принадлежности гражданина к тому или иному государству и сформировалось в результате процесса постепенного исторического построения взаимоотношений государства и человека в системе правления.

В юриспруденции термин «гражданство» чаще всего понимается как: 1) политико-правовое явление, определяющее особый характер взаимоотношений человека и политико-социального образования - государства; 2) одно из основных субъективных прав человека.

Важным условием формирования за пределами Российской Федерации потенциала миграционных потоков, отвечающих современным требованиям, является подготовка законодательной базы и правовых механизмов их отбора.

В этой части необходимо: а) начать разработку законодательства о гражданстве в отношении иностранной рабочей силы, отвечающего интересам Российской Федерации (в частности, принять Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, подготовить проекты федеральных законов об иммиграции в Российскую Федерацию и о привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы); б) проработать механизм так называемого «отложенного гражданства», которое позволяет мигранту использовать свое гражданство при изменении обстоятельств; в) предложить правовой механизм «форс-мажорного гражданства»; г) включить механизм «репатриации» для бывших граждан Российской Федерации.

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" установил более гуманные принципы и правила, регулирующие вопросы гражданства, определив, что: гражданство Российской Федерации является равным и функционально единым для всех, независимо от оснований и времени его приобретения; проживание гражданина Российской Федерации за ее пределами Российской Федерации не влечет прекращения гражданства Российской Федерации; гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его; гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству; Российская Федерация поощряет приобретение лицами без гражданства (апатридами) российского гражданства.

Следует привести статистику за 11 месяцев 2012/2011 гг. по оформлению приглашений иностранным гражданам и разрешений на временное проживание. Даже за 1 год статистика выданных (в 2012 г. по сравнению с 2011 г.) приглашений и разрешений на временное проживания увеличилась, причем, больше всего увеличилось количество выданных разрешений на временное проживание на территории Российской Федерации. Что касается аннулированных видов на жительство, то статистика такова: в 2012 г. по сравнению с 2011 г. количество аннулированных видов на жительство увеличилось с 448 до 673.

В период с 2002 года по 2006 год в российском миграционном законодательстве присутствовал тренд на ужесточение (в том числе паспортно-визового режима, системы регистрации граждан иностранных государств и лиц без гражданства на приграничных территориях, и др.).

Данные переписи населения 2002 года показали, что в Российской Федерации проживает на 1,8 миллиона человек больше, чем по данным учета ФМС России. С учетом того, что случаи рождений с случаи смертей регистрируются, прибавка может быть отнесена на миграционный прирост. При этом вся поправка переписи была отнесена Росстатом на страны СНГ и распределена равномерно по предыдущим годам. Это доказывает, что миграционный прирост был существенно больше, но есть сомнения, что он распределялся столь равномерно. И тем более, нет никаких оснований говорить

о том, что имела тенденция к росту сальдо миграции (на чем в последнее время настаивают некоторые исследователи).

Очевидно, что миграционный прирост был выше, чем приводилось и приводится во всех официальных публикациях Росстата.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. гражданство впервые стало рассматриваться как неотъемлемый элемент конституционного строя страны. Основным нормативным актом, регламентирующим в Российской Федерации порядок выезда и въезда как граждан иностранных государств, так и лиц без гражданства, а также порядок оформления и выдачи документов для выезда или въезда, определяющим основания для ограничения права на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан в настоящее время является Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Вторая глава диссертации называется «Механизм организационно-правового регулирования института гражданства в сфере противодействия незаконной миграции и приобретения гражданства России и других стран СНГ: состояние и перспективы развития» состоит из четырех параграфов.

В *первом параграфе* второй главы («Международные стандарты по вопросам гражданства и их реализация в законодательстве стран СНГ») делается вывод о том, что международное право оказывает значительное влияние на национальный институт гражданства. Влияние при этом выражается в различных проявлениях. В области международного регулирования вопросов гражданства, нормативно-правовые отношения между государствами, работающие в данном направлении, участвующими в миграционном обмене, и международными межправительственными организациями в области гражданства и миграции, предпринимается достаточно серьезная работа для стабилизации и кодификации международного права в вопросах гражданства. Совместной сферой международного и конституционного права выступают отношения, которые складываются между индивидом и государством его гражданства.

Проследим, как данное направление развивалось в России. После распада СССР и провозглашения суверенитета 15 республиками начался длительный период разработки и принятия национальных законодательств о гражданстве. Не имея возможности останавливаться на особенностях законов каждого из 15 новых независимых государств, дадим правовую оценку российской законодательной базе в отношении стран СНГ, о гражданстве в период с 1991 г., а так же рассмотрим особенности двухсторонних и многосторонних договоров заключённых между Россией и суверенными республиками. В современной геополитической обстановке вопросы гражданства достаточно тесно взаимосвязаны с вопросами в области работы с соотечественниками.

В современной практике государственного строительства государств-участников СНГ нет единого подхода к урегулированию проблемы двойного (множественного) гражданства, что обусловлено сложной и неоднозначной природой этого института, а также рядом исторических правовых факторов.

Некоторые государств-участников СНГ пошли по пути полного запрета двойного (множественного) гражданства (Казахстан и Туркменистан), в тоже время Узбекистан и Грузия (ранее и государство-участник СНГ) допускают его только в ряде исключительных случаях.

В целях совершенствования и упорядочения контроля за миграцией иностранных граждан в областях видится целесообразным разработка и издание актов, по вопросам проведения мероприятий способствующих предупреждению и пресечению факторов способствующих, а иногда и стимулирующих незаконную миграцию.

На современном этапе возрастает значение и роль контролирующих органов по своевременному выявлению случаев нарушения как иностранными гражданами, так и лицами без гражданства правил пребывания на территории Российской Федерации. Данный процесс предусматривает тесное взаимодействие как правоохранительных органов, так и органов исполнительной власти и населения.

Организация системного процесса противодействия незаконной миграции не представляется возможной без полноценного комплекса организационно-правовые меры, направленных как на формирование механизмов государственного правового регулирования, так и на методики их эффективной реализации, в том числе в части депортации.

Общей тенденцией для стран СНГ в регулировании статуса лиц, имеющих двойное гражданство, является ограничение избирательных прав, а также некоторых иных конституционных прав и свобод.

В Азербайджане лицо, имеющее двойное гражданство, не может быть избрано президентом, депутатом Милли Меджлиса или муниципалитета и депутатом Али Меджлиса Нахчыванской Автономной Республики. В 2010 г. ст. 29 Конституции Грузии была дополнена п. 1 прим., согласно которому должности президента, премьер-министра, председателя Парламента Грузии не может занимать гражданин Грузии, одновременно являющийся гражданином иностранного государства. В 2007 г. в Избирательный кодекс Республики Армения от 17 февраля 1999 г. № ЗР 284 были внесены изменения, устанавливающие, что граждане, являющиеся гражданами Республики Армения и одновременно другого государства и не состоящие на учете в Республике Армения, в голосовании во время выборов не участвуют. Также граждане Республики Армения, имеющие гражданство другого государства, не могут выдвигаться или регистрироваться в качестве кандидатов в президенты Республики Армения и в депутаты Национального собрания Республики Армения.

Итак, появление и развитие института двойного гражданства в странах СНГ первоначально было обусловлено процессом распада СССР, поскольку значительное число соотечественников оказались за границей, где их права и свободы как граждан независимых государств зачастую не получали должной правовой защиты. К тому же в некоторые бывшие союзные республики в

порядке репатриации вернулось достаточно большое количество соотечественников из-за рубежа.

Дискриминация в отношении русскоязычного населения в странах СНГ с одной стороны и пассивность России в защите прав и свобод своих граждан, проживающих в бывших союзных республиках, с другой стороны привели к созданию русских общин. Они самостоятельно пытаются защитить свои права и свободы. Однако без поддержки России их роль пока невелика. Власти отдельных стран сразу заняли негативную позицию к созданию общественных, культурно-просветительских организаций, основанных по национальному признаку. Наиболее эффективно действуют русскоязычные организации в Кыргызстане, учредителями которых являются представители русскоязычных заводских коллективов и предпринимательства, православной церкви, казачества. В Казахстане славянское движение «Лад» выступает за установление статуса государственного за двумя языками — казахским и русским. Таким образом, Россия должна заботиться о восстановлении единого гуманитарного пространства, чтобы сохранить свое место и влияние на постсоветском пространстве. Этого требует многовековая история и будущее народов некогда единого многонационального государства.

Во *втором параграфе* второй главы («Организация нормативного регулирования вопросов гражданства в двусторонних договорах Российской Федерации и многосторонних договорах СНГ») сделан вывод, что российская политика в отношении соотечественников направлена на их адаптацию и интеграцию в жизнь стран проживания при добровольном сохранении связи с Родиной. Российская Федерация оказывает содействие переселению соотечественников и в определенных случаях их возвращению на Родину.

В качестве альтернативы института двойного гражданства в странах СНГ может выступить международное квазигражданство в рамках межгосударственных образований (аналогичное гражданству Европейского союза), предоставляющее их гражданам право безвизового въезда в другие государства и избирательные права на участие в местных выборах по месту их постоянного проживания. Итак, современное законодательное обеспечение регулирования миграции в странах СНГ характеризуется созданием разветвленной системы законодательных и других нормативно-правовых документов. Эта система постепенно совершенствуется, отражая как изменяющиеся реалии национального развития, так и изменение геополитической ситуации.

Стоит отметить, что в странах СНГ наблюдается тенденция к сокращению оснований состояния в двойном гражданстве. В Туркменистане и Казахстане согласно ранее действовавшим конституциям 1992 и 1993 гг. соответственно двойное гражданство допускалось. Но после принятия действующих Конституции Туркменистана 2008 г. и Конституции Казахстана 1995 г. за гражданами этих республик право на принадлежность к гражданству другого государства более не признается.

Лишь небольшое количество стран СНГ, ранее запрещавших двойное гражданство либо допускавших его в исключительных случаях, теперь его разрешают. Положения Конституции Кыргызстана 1993 г. запрещали гражданам этой Республики иметь гражданство другого государства. Но конституции 2007 и 2010 гг. такую возможность предусмотрели. В Молдове законодатель в последнее десятилетие значительно расширил основания для возникновения двойного гражданства. В июне 2003 г. в Конституцию Молдовы были внесены изменения, направленные на расширение числа случаев двойного гражданства (первоначально двойное гражданство в этой Республике допускалось лишь при заключении международных договоров). Следствием конституционной реформы стали изменения в законодательстве о гражданстве. В настоящее время согласно ст. 24 Органического закона Республики Молдова от 2 июня 2000 г. № 1024-XIV «О гражданстве Республики Молдова» множественное гражданство допускается:

1) в отношении детей, которые приобрели автоматически при рождении гражданство Республики Молдова и гражданство другого государства;

2) в отношении лиц, являющихся гражданами Республики Молдова и одновременно обладающими гражданством другого государства, если это гражданство приобретается автоматически в результате заключения брака;

3) в отношении детей-граждан Республики Молдова, которые приобрели гражданство другого государства в результате усыновления;

4) если это вытекает из международных договоров, одной из сторон которых выступает Республика Молдова;

5) если отказ от гражданства другого государства или его утрата невозможны либо их нельзя обоснованно требовать;

б) в других случаях, предусмотренных законом. Причем в интересах Республики Молдова и в исключительных случаях граждане других государств могут приобрести гражданство Республики Молдова на основании указа президента, если они не подпадают под действие указанных оснований.

Анализ законодательства Украины о гражданстве позволяет обнаружить ряд коллизий, провоцирующих у лица, приобретающего гражданство Украины, возникновение состояния в двойном гражданстве. Согласно ст. 9 Закона Украины «О гражданстве» основанием для принятия в гражданство Украины является представление лицом декларации об отсутствии иностранного гражданства (для лиц без гражданства) или обязательство прекратить иностранное гражданство (для иностранцев). В последнем случае в течение двух лет необходимо представить документ, подтверждающий прекращение гражданства, выданный уполномоченным органом иностранного государства.

В третьем параграфе второй главы («Организационно-правовые аспекты регламентации правового статуса российских граждан в национальном законодательстве стран СНГ») анализируется действующая нормативно-правовая база государств-участников СНГ в сфере гражданства и миграции, правовое положение граждан Российской Федерации.

Современный мир - прагматичен. Любое уважающее себя государство, думающее о будущем, строит двусторонние и многосторонние отношения исходя из приоритетов национальных интересов, первоосновой которых служит экономическое сотрудничество. Как отмечает классик, «политика есть самое концентрированное выражение экономики». В этом смысле, на наш взгляд, политическое сотрудничество России и стран СНГ имеет прочный экономический фундамент. Анализ сложившейся проблематики и правоприменительной практики показывает, что на государственном уровне необходимо более активное взаимодействие всех государств-участников СНГ. Среди значительного количества возможных направлений работы видится целесообразным выделить три ключевые задачи:

1. Необходимость обеспечения национальной безопасности. В первую очередь это связано с протестом против стремления некоторых стран СНГ (Молдова, Украина, Грузия, Азербайджан) войти в НАТО. Это создает прямую угрозу национальным интересам России в регионе и в военной, и в политической и экономической областях. НАТО стремится расширить границы своего влияния за счёт Грузии и Украины, а в перспективе и Азербайджана. В этом случае Черное море станет внутренним бассейном для ВМС НАТО, а на каспийской акватории могут появиться силы альянса, также возникнет угроза распространения межэтнических конфликтов, контрабанды наркотиков, оружия, терроризма, религиозного экстремизма и агрессивного национализма.

2. Необходимость сохранения геополитических и геостратегических интересов. Здесь в первую очередь стоит проблема сохранения важных транспортных коммуникаций (трубопроводы и пр.). Это предопределяет зависимость России от Украины, Беларуси, Молдовы в части транзита через ее территорию грузов, в первую очередь, энергоносителей, направляемых в Европу; Казахстана — в Китай и другие страны Юго-Восточной Азии; Азербайджана — в Центральную Азию.

3. Необходимость гарантирования защиты своих соотечественников за рубежом, это связано с тем, что в странах СНГ проживает значительное число русских. В последние 15 лет из бывших советских республик наблюдался самый драматический исход русского населения, который привел к необратимым последствиям. Прежде всего, для экономики, промышленности, культуры и образования всех стран СНГ, где титульная нация усердствовала в изгнании «оккупантов». Но после этого долгожданного благоденствия почему-то нигде не наступило.

В связи с изложенным при проведении проверок в территориальных органах ФМС России следует обращать особое внимание на соблюдение сроков выдачи загранпаспортов. При выявлении нарушений прав граждан в обязательном порядке ставить вопрос об ответственности виновных должностных лиц вплоть до освобождения от должности.

Во исполнение предписания Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 72/1-35д-2008 от 03.09.2008 г. «О нарушениях в деятельности территориальных подразделений Федеральной миграционной службы по

соблюдению прав граждан на получение заграничных паспортов» прокуратурой области проведена проверка в деятельности отдела оформления заграничных паспортов УФМС России по Оренбургской области.

В *четвертом параграфе* второй главы («Перспективы организационно-правового развития и совершенствования законодательства о гражданстве в странах СНГ») рассматриваются базовые принципы, которые легли в основу деятельности Содружества Независимых Государств. Детально рассматриваются вопросы деятельности СНГ, в лице его органов, в части участия и содействия в организации решения организационно-правовых проблем связанных с вопросами гражданством и миграции на постсоветском пространстве.

Одним из органов Содружества Независимых Государств является «Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств». Данный орган непосредственно осуществляет сотрудничество парламентов государств-участников, выполняет мероприятия, связанным с гармонизацией и сближением законодательств государств-участников (в том числе принимая модельное законодательство, в настоящий момент принято более 385 модельных законодательных актов и других документов), осуществляет апробацию многих проектов документов, а также осуществляет иную деятельность.

К сожалению, следует отметить, что в целом модельное законодательство фактически не находит применения в национальных законодательствах государств-участников. Видится целесообразным разработка более сложных инструментов, а также создание специализированного научного института Содружества Независимых Государств, призванного на наднациональном уровне проводить научную и научно-исследовательскую работы в области изучения миграционных процессов и вопросов получения, лишения и изменения гражданства, вопросов двойного (множественного) гражданства и др.

С 5 декабря 2000 года прекратило действие для Российской Федерация Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников от 9 октября 1992 г., однако предварительно Российская Федерация заключила с каждым государством-участником СНГ двустороннее или многостороннее соглашение о взаимном безвизовом режиме. Существенные ограничения (в том числе в дальнейшем) появились только с Грузией и Туркменистаном.

В случаях разделения (распада) государства, существовавшего на протяжении достаточно длительного времени вопросы гражданства, в том числе двойного (множественного) гражданства граждан разделившегося государства обычно являются актуальной для значительной части населения проблемой. Особенно заметно это на примере распада СССР. На протяжении многих десятилетий в СССР присутствовали и активно развивались межнациональные связи (родственные, профессиональные, научные, творческие и др.), были широко распространены межнациональные браки.

Двойное (множественное) гражданство (*bipatriзм, bipatridos*) – особый правовой статус физического лица, при котором оно является гражданином (подданным) более чем одного (нескольких) государства. В силу различных объективных причин современного глобализированного мира двойное (множественное) гражданство существует в большинстве стран мира в не зависимости от отношения к нему конкретного государства, организационно-правового регулирования).

Среди многих причин, способствующих переходу лица в категорию бипатрида (получения в дополнение к уже имеющемуся гражданству гражданства (подданства) иного государства), необходимо особо отметить следующие: иммиграция (временная или постоянная), брачно-семейные отношения между лицами имеющими гражданство (подданство) различных государств, различия в национальных законодательствах, разделение государства или выделение части территории в отдельное государство, а также изменение государственной границы государства.

Конституции большинства государств-участников СНГ частично или полностью не признают возможность наличия двойного (множественного) гражданства гражданами их государств. Только законодательство некоторых из них допускают возможность получения наличия гражданства иного государства на законных основаниях в соответствии с нормами национального законодательства указанного государства и заключенными двухсторонними или многосторонними международными договорами.

В большинстве стран СНГ признается институт двойного (множественного) гражданства, что обусловлено объективными и неустраняемыми для отдельных государств причинами роста числа бипатридов. Признание двойного (множественного) гражданства, даже с учетом наличия определённых условий является более демократично практикой, чем полный отказ от признания двойного (множественного) гражданства.

В Беларуси и Азербайджане принадлежность гражданина страны к гражданству другого государства не признается, если иное не установлено международными договорами, в Таджикистане — законами и международными договорами. В то же время гражданство Азербайджана может быть предоставлено иностранным гражданам указом президента в исключительных случаях даже при отсутствии международного договора. На Украине и в Молдове гражданин, имеющий также гражданство другого государства, в отношениях с указанными государствами рассматривается только как гражданин соответствующей республики, в то время как в Кыргызстане иное может быть предусмотрено международным договором или законом. В Армении лица, имеющие двойное гражданство, имеют те же права и несут те же обязанности, что и граждане Республики Армения, за исключением случаев, установленных законами или международными договорами. На Украине и в Молдове гражданин, имеющий также гражданство другого государства, в отношениях с указанными государствами рассматривается только как гражданин соответствующей республики, в то

время как в Кыргызстане, например, иное может быть предусмотрено международным договором или законом. В Армении лица, имеющие двойное гражданство, имеют те же права и несут те же обязанности, что и граждане Республики Армения, за исключением случаев, установленных законами или международными договорами.

Однако иностранцы вправе подать декларацию об отказе от иностранного гражданства, если, имея все предусмотренные основания для получения документа о прекращении гражданства, по не зависящим в полной мере от них обстоятельствам не могут получить его. К таковым причинам отнесено: неполучение лицом документов в установленный законом срок или в течение двух лет (если такой срок не установлен либо законодательство вообще не предусматривает процедуру выхода из гражданства); установление чрезмерно высокого размера пошлины или регистрационного сбора для прекращения гражданства. По мнению законодателя Украины, размер подобной пошлины или сбора чрезмерен, если превышает половину установленного в Украине минимального размера оплаты труда (в настоящий момент он равен 1134 гривнам или чуть более 4000 российских рублей).

Во многих странах СНГ пошлина, уплачиваемая при выходе из гражданства, значительно превосходит такую сумму (в Узбекистане она составляет 380 долларов США, в Беларуси — 420 евро и т. д.). Данное положение обуславливает возможность получения, например, гражданином Узбекистана гражданства Украины без отказа от прежнего гражданства, что, в свою очередь, порождает коллизионную ситуацию, когда лицо, имеющее два паспорта, будет рассматриваться Украиной исключительно как гражданин Украины, а Республикой Узбекистан — как гражданин Узбекистана. Таким образом, можно согласиться с Н.А. Дунайло в том, что двойное гражданство представляет собой объективное правовое явление в государственно-правовой сфере, возникающее, прежде всего в результате коллизий между законодательствами о гражданстве различных стран.

Стоит отметить, что в странах СНГ наблюдается тенденция к сокращению оснований состояния в двойном гражданстве. В Туркменистане и Казахстане согласно ранее действовавшим конституциям 1992 и 1993 гг. соответственно двойное гражданство допускалось. Но после принятия действующих Конституции Туркменистана 2008 г. и Конституции Казахстана 1995 г. за гражданами этих республик право на принадлежность к гражданству другого государства более не признается.

Лишь небольшое количество стран СНГ, ранее запрещавших двойное гражданство либо допускавших его в исключительных случаях, теперь его разрешают. Положения Конституции Кыргызстана 1993 г. запрещали гражданам этой Республики иметь гражданство другого государства. Но конституции 2007 и 2010 гг. такую возможность предусмотрели. В Молдове законодатель в последнее десятилетие значительно расширил основания для возникновения двойного гражданства.

Реформирование российского права и законодательства позволило выделить три категории граждан (частных лиц): граждане Российской Федерации, граждане иностранных государств, лица без гражданства. Данную классификацию, с нашей точки зрения, в настоящее время следует рассматривать применительно к полноте перечисления названных категорий.

В **заключении** представлены результаты настоящего исследования, в том числе обобщаются основные положения и представляются выводы.

В процессе работы над темой настоящего исследования была выявлена проблематика и проанализирована действующая правоприменительная практика, результаты нашли отражение в конкретных предложениях, также представленных в настоящем заключении.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией:

1. Галушкин А.А. Получение образования в Российской Федерации как основание получения гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2012. № 4. 0,6 п.л.

2. Галушкин А.А. Институт гражданства и государственный суверенитет: организационно-правовой аспект // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 10. 0,5 п.л.

3. Галушкин А.А. Организационно-правовые основы института гражданства и его место в системе российского права // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 2. 0,6 п.л.

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

4. Галушкин А.А. Некоторые вопросы деятельности ФМС России: гражданство, иммиграция // Правовая инициатива. 2012. № 5/2012. 0,4 п.л.

5. Галушкин А.А. Полномочия ФМС России в соответствии с КоАП РФ: практика, проблематика // Правовая инициатива. 2012. № 6/2012. 0,3 п.л.

6. Галушкин А.А. К вопросу о периодизации институтов гражданства и подданства: организационно-правовой аспект // Право и жизнь. 2012. № 174(12). 1,2 п.л.

7. Галушкин А.А. Некоторые организационно-правовые аспекты противодействия незаконной миграции // История, философия, экономика и право. 2012. № 1. 0,2 п.л.

8. Галушкин А.А. Организационно-правовое развитие и совершенствование законодательства о гражданстве в странах СНГ и Республике Абхазия // Право и жизнь. 2013. № 175(1). 0,8 п.л.

9. Галушкин А.А. Актуальные вопросы гражданства в двусторонних договорах Российской Федерации и многосторонних договорах СНГ // Экономика и право. XXI век. 2013. № 1. 0,9 п.л.

10. Галушкин А.А. Организационно-правовые основы имплементации международного законодательства о гражданстве в правовую систему России и стран СНГ // Правовая инициатива. 2013. № 1/2013. 0,8 п.л.

11. Галушкин А.А. Нормативное правовое регулирование организационных основ института гражданства после принятия Конституции России 1993 года // Образование и право. 2013 № 1(41)-2(42). 0,9 п.л.

12. Галушкин А.А. Институт гражданства и его место в системе российского права // Экономика и право. XXI век. 2013. № 2. 0,8 п.л.

13. Галушкин А.А. Организация нормативного регулирования вопросов гражданства в двусторонних договорах Российской Федерации и многосторонних договорах СНГ // Правовая инициатива. 2013. № 2/2013. 0,7 п.л.

14. Галушкин А.А. Международные стандарты по вопросам гражданства и их реализация в законодательстве стран СНГ // Образование и право. 2013 № 3(43)-4(44). 0,7 п.л.

15. Галушкин А.А. Организационно-правовые основы развития института двойного гражданства в России и странах СНГ // Право и жизнь. 2013. № 176(2). 0,6 п.л.

16. Галушкин А.А. Организационно-правовые основы регламентации правового статуса российских граждан в национальном законодательстве стран СНГ // Правовая инициатива. 2013. № 3/2013. 0,4 п.л.

17. Галушкин А.А. Legal and organizational aspects of migration in CIS // История, философия, экономика и право. 2013. № 1. 0,2 п.л.

В настоящей диссертации были исследованы и проанализированы вопросы правового регулирования и организационного обеспечения процедур реализации миграционных отношений в России на современном этапе. Следует рассматривать миграционные отношения как один из наиболее важных элементов современной концепции развития государства и неотъемлемой частью плана по обеспечению безопасности и обороноспособности государства.

Научная новизна диссертационного исследования нашла отражение в положениях, выносимых на защиту, и состоит в том, что в диссертации были изучены организационно-правовые, теоретические и социально-правовые основы становления и развития института гражданства в аспекте противодействия незаконной миграции в России и других странах СНГ. Выводы и рекомендации, внедренные в практику и оказывающие существенное влияние на достижение новых результатов, выявление, анализ и обобщение новых явлений, тенденций и закономерностей в организации деятельности, организационно-правовом обеспечении государственной деятельности в сфере противодействия незаконной миграции и приобретения гражданства России и других стран СНГ, также характеризуют научную новизну настоящей диссертации.

In this dissertation questions of legal regulation and administrative questions of migration relations implementation in Russia at present stage were researched and analyzed. Migration relations are to be considered as one of the key elements of the modern concept of state development and an undividable part of the plan for safety and defense capability of the state

Scientific novelty of the above dissertation research found reflection in the provisions submitted for defense, they state that in dissertation organizational and legal, theoretical and social and legal bases of formation and development of citizenship in aspect of counteraction to illegal migration in Russia and other CIS countries were studied. Conclusions and recommendations implemented in practice and having essential impact on achievement of new results, identification, analysis and generalization of the new phenomena, tendencies and regularities in the organizational and legal administration of the state activity in the sphere of counteraction on illegal migration and acquisition of citizenship of Russia and other CIS countries, also characterize scientific novelty of the above dissertation.