

УДК 342.722
ББК 67.400.3

О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРИНЦИПЕ РАВЕНСТВА ГРАЖДАН И НОВЕЛЛАХ ИНСТИТУТА ПРЕКРАЩЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. В. Кулакова

Донецкий государственный университет (Донецк)

В статье анализируются конституционность оснований прекращения гражданства РФ, которые закреплены в новом Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» 2023 г. Автор акцентирует внимание на различных терминологических расхождениях, которые использует законодатель: «выход из гражданства», «отмена решения о приеме в гражданство», «лишение гражданства», «утрата гражданства». Для соблюдения конституционного принципа равенства граждан обосновывается предложение о введении института «автоматической утраты гражданства».

Ключевые слова: Конституция РФ, федеральный закон, принцип равенства, граждане, натурализация, прекращение гражданства.

ON THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF EQUALITY OF CITIZENS AND NOVELTIES OF THE INSTITUTION OF TERMINATION OF CITIZENSHIP OF THE RUSSIAN FEDERATION

E. V. Kulakova

Donetsk State University (Donetsk)

The article analyzes the constitutionality of the grounds for termination of citizenship of the Russian Federation, which are enshrined in the new Federal Law «On Citizenship of the Russian Federation» of 2023. The author focuses on various terminological discrepancies used by the legislator: “renunciation of citizenship”, “cancellation of the decision on admission to citizenship”, “deprivation of citizenship”, “loss of citizenship”. To comply with the constitutional principle of equality of citizens, the proposal to introduce the institution of “automatic loss of citizenship” is justified.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, federal law, principle of equality, citizens, naturalization, termination of citizenship.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2024\)1.4](https://doi.org/10.14258/ralj(2024)1.4)

Принцип равенства получил свое закрепление сразу в нескольких статьях Конституции Российской Федерации (ст. 3 — народовластие; ст. 5 — равноправие субъектов РФ; ст. 6 — равенство граждан; ст. 19 — равенство перед законом и судом) [1].

Принятие нового Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 28 апреля 2023 г. существенно разграничило правовое положение урожденных граждан Российской Федерации и натурализованных в части оснований прекращения гражданства [2]. Таким образом, законодатель четко разделил своих граждан на две категории, закрепив различные основания прекращения гражданства, что, как представляется, противоречит одному из основных конституционных принципов — принципу равенства.

Поэтому исследование и анализ оснований и порядка прекращения гражданства урожденных и натурализованных граждан Российской Федерации представляется актуальным на современном этапе государственного развития.

Конституционные нормы, касающиеся института гражданства, закреплены сразу в двух главах, а именно: в главе 1 «Основы конституционного строя» ст. 6:

Гражданство РФ приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и *равным* независимо от оснований приобретения.

Каждый гражданин РФ обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет *равные обязанности*, предусмотренные Конституцией РФ.

Гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

В главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ институту гражданства посвящены ст. 60–62.

Необходимо обратить внимание, что указанные нормы находятся в той части Конституции, которая может быть изменена только по особой, усложненной, по сравнению с иными частями Конституции процедуре, а фактически влекут принятие новой Конституции, поскольку изменения касаются основ конституционного строя.

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 16 Конституции РФ никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

Поэтому, в частности, конституционная норма о равенстве граждан независимо от оснований приобретения гражданства является нормой прямого действия, обладает высшей юридической силой как относительно норм иных глав Конституции, так и всего текущего законодательства.

Новый ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» от 28.04.2023 г. (вступил в силу 26.10.2023 г.) существенно расширил перечень оснований, по которым может быть прекращено гражданство. В ст. 22 данного закона перечислены следующие основания прекращения гражданства:

1) добровольное волеизъявление гражданина Российской Федерации (выход из гражданства Российской Федерации);

2) сообщение заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации, выразившееся в том числе в совершении:

а) преступления (приготовление к преступлению или покушение на преступление).

Данное основание прекращения гражданства применяется только относительно лиц, которые приобрели гражданство Российской Федерации в результате признания гражданином Российской Федерации на основании федерального конституционного закона, международного договора Российской Федерации или приема в гражданство Российской Федерации;

б) действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Гражданство Российской Федерации прекращается по данному основанию, если гражданин Российской Федерации, приобретший гражданство Российской Федерации в результате признания гражданином Российской Федерации на основании федерального конституционного закона, международного договора Российской Федерации или приема в гражданство Российской Федерации, совершил действия, создающие угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Факт совершения действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации, устанавливается органами федеральной службы безопасности, о чем выносится заключение. Порядок вынесения заключения и его форма определяются федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

3) установление факта представления лицом поддельных, подложных или недействительных документов либо сообщения им заведомо ложных сведений, на основании которых принималось решение о приеме в гражданство Российской Федерации или решение о признании гражданином Российской Федерации.

Факт представления заявителем поддельных, подложных или недействительных документов либо сообщения заявителем заведомо ложных сведений устанавливается судом;

4) иные основания, предусмотренные международным договором Российской Федерации, предоставляющим возможность сохранить или изменить гражданство.

К числу иных оснований прекращения гражданства закон относит выбор иного гражданства (оптацию) при изменении государственной границы (ст. 20). Международными договорами РФ в настоящее время иные основания для прекращения гражданства РФ не установлены.

Таким образом, с принятием нового закона о гражданстве РФ институт отмены решений о приеме в гражданство Российской Федерации, который действовал в предыдущем ФЗ «О гражданстве РФ» от 31.05.2002 г. [3], поглощается институтом прекращения гражданства Российской Федерации.

Зарубежный опыт прекращения гражданства свидетельствует, что основаниями такого прекращения могут являться:

- добровольный выход из гражданства;
- лишение гражданства;
- наличие международных договоров;
- прекращение существования государства как субъекта международных отношений.

Соответственно, российская модель исследуемого правового института предусматривает добровольный выход из гражданства, который применим как к урожденным гражданам, так и натурализованным, а также принудительный, который согласно новому закону применяется только в отношении натурализованных лиц.

Федеральный закон устанавливает 10-летний срок, по окончании которого нельзя принять решение о прекращении гражданства Российской Федерации в связи с нарушениями, допущенными в процессе приема в гражданство. Вместе с тем в случае прекращения гражданства Российской Федерации в связи с совершением определенного перечня преступлений 10-летний срок не применяется (ст. 24).

В связи с отсутствием четкого закрепления в законодательстве трактовки основных терминов, связанных с прекращением гражданства, представляется целесообразным их изучить и проанализировать.

Относительно прекращения гражданства в научных источниках употребляются различные термины, которые схожи, но имеют различные правовые последствия для лиц, в отношении которых они применяются: «выход из гражданства», «отмена решения о приеме в гражданство», «лишение гражданства», «утрата гражданства».

Относительно термина «выход из гражданства» его трактовка имеется в действующем Федеральном законе (п. 1 ч. 1 ст. 22), под которым понимается именно добровольное волеизъявление гражданина Российской Федерации.

Согласно предыдущему ФЗ «О гражданстве РФ» (ст. 22) была предусмотрена возможность отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации, т. е. фактически в отношении лица, которое получило гражданство на основании подложных документов или заведомо ложных сведений, либо отказалось от принесения присяги, принималось решение о признании его гражданства ничтожным, изначально недействительным в силу закона. Таким образом, такое лицо не могло впоследствии считаться лицом, когда-либо имевшим российское гражданство.

Подтверждает ничтожность отмененного гражданства и позиция Конституционного Суда РФ от 11.02.2021 № 183-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда Республики Карелия о проверке конституционности части второй статьи 22 Федерального закона „О гражданстве Российской Федерации”», согласно которой отмена решения о приеме лица в российское гражданство, когда после его вынесения выявлен факт невыполнения этим лицом установленных законом условий приобретения гражданства, не является лишением гражданства, а представляет собой конституционно допустимую меру, притом что решение уполномоченного органа об отмене решения о приеме в гражданство не носит произвольный характер [4].

В свою очередь, институт лишения гражданства представляет собой прекращение гражданства по решению государственных органов против воли данного лица. Как отмечают исследователи (С. Ю. Алебастрова [5], С. Ю. Пронякина [6]), лишение гражданства является санкцией, применяемой к лицу в случаях, если его поведение не согласуется с интересами данного государства. Подобное понимание института лишения гражданства прослеживается и в понимании советского законодателя, поскольку УК РСФСР 1926 г. предусматривал лишение гражданства в качестве санкции за совершение ряда контрреволюционных действий [7]. В дальнейшем, как отмечает Н. М. Милованов, с принятием Основ уголовного законодательства в 1956 г., лишение гражданства перестает быть мерой уголовной ответственности, но сохраняется в качестве меры конституционной ответственности [8].

На сегодняшний день Конституция РФ в ч. 3 ст. 6 исключает какую-либо возможность лишения гражданства Российской Федерации.

Такой подход, с точки зрения его оценки соответствия интересам человека и государства, является весьма сложным. С одной стороны, это создает дополнительные гарантии прав гражданина, а с другой стороны — исключает возможность изменить свое отношение к гражданину в силу его поведения и совершенных деяний.

Вероятно, законодатель, закрепляя в новом ФЗ «О гражданстве РФ» различные основания прекращения гражданства относительно урожденных и натурализованных граждан Российской Федерации, как раз и предусматривает свое право на изменение отношения к гражданам в силу их неправомерного поведения. Однако, как представляется, такой подход однозначно нарушает норму Конституции о равном гражданстве независимо от оснований его приобретения.

Зарубежный опыт свидетельствует о наличии еще одного инструмента прекращения гражданства, который называется «утратой гражданства». Встречается данный термин и в ФЗ «О гражданстве РФ» 2023 г. в ст. 11, которая закрепляет обязанность граждан РФ подавать уведомление об утрате гражданства (подданства) иностранного государства. Однако далее в законе отсутствует трактовка данного понятия.

Анализ зарубежного опыта института утраты гражданства (Австрия, Андорра, Украина) позволяет выделить основания, в связи с которыми лицо автоматически утрачивает свое гражданство:

- получение гражданства иностранного государства;
- длительное проживание вне своей страны государственной принадлежности без регистрации в консульских учреждениях;
- приобретение гражданства вследствие обмана, предоставления неправдивых сведений или фальшивых документов;
- добровольное поступление гражданина на воинскую службу иностранного государства без согласия государства его гражданской принадлежности.

Таким образом, утрата гражданства существенно отличается от институтов «отмены решения о приеме в гражданство» и от «лишения гражданства», поскольку имеет совершенно другие правовые последствия. Если отмена решения о приеме в гражданство свидетельствует о ничтожности гражданства конкретного лица, т. е. его недействительности с самого момента приобретения, а лишение гражданства является санкцией, применимой государством к правонарушителю в качестве меры наказания, то утрата гражданства — наиболее «мягкий» правовой инструмент прекращения гражданства, поскольку наступает автоматически вследствие нарушений со стороны гражданина, но не влечет для него иных мер юридической ответственности, кроме конституционной. В науке конституционного права утрата гражданства относится именно к мерам конституционно-правовой ответственности.

Представляется, что именно институт автоматической утраты гражданства вследствие совершения гражданином запрещенных государством действий является наиболее оптимальным вариантом для возможного изменения государством своего отношения к гражданину в силу его поведения и совершенных деяний. Такой инструмент позволяет автоматически прекратить гражданство «неблагонадежных» граждан, которые собственными деяниями повлекли его применение.

Проведение Российской Федерацией специальной военной операции (СВО) обострило многие проблемы, касающиеся в том числе лояльности граждан к собственному государству, призывов российских граждан к помощи противоположной стороны, совершения гражданами России ряда террористических актов в отношении представителей государственной власти и отдельных общественных деятелей. Это однозначно вызывает необходимость реагирования со стороны государства, при этом применяя не только меры уголовного наказания, но и конституционно-правовые санкции.

Кроме того, принятие в состав России новых субъектов, существенно возросший миграционный поток из стран ближнего зарубежья и Ближнего Востока, упрощение порядка и оснований приобретения российского гражданства поставило новые задачи и вызовы перед Россией в сфере обеспечения законности и правопорядка, обеспечения прав и свобод граждан.

Вероятно, включая в новый ФЗ «О гражданстве» нормы о возможном прекращении гражданства России, которые касаются исключительно натурализованных граждан, законодатель исходил прежде всего из приоритета прав и свобод граждан, необходимости защиты интересов государства и общества. Однако подобное разграничение граждан на тех, кто был рожден россиянином или же стал им впоследствии, представляется, во-первых, не соответствующим конституционному принципу равенства, о котором говорилось выше, а во-вторых — несправедливым, поскольку фактически созда-

ет огромную категорию граждан «второго сорта» (получивших гражданство путем натурализации, признания, оптации), которых можно фактически лишиться гражданства, в отличие от граждан, имеющих гражданство РФ по рождению. Кроме того, подобная градация несколько противоречит заявленным гуманным целям СВО.

Указанная ситуация ставит вопросы к конституционности некоторых положений нового законодательства о гражданстве.

В этой связи предлагается закрепить институт «автоматической утраты гражданства» в законодательстве Российской Федерации, что даст возможность государству реагировать на деяния «неблагонадежных» граждан и позволит обеспечить конституционный принцип равенства граждан, при этом не будет дискриминировать натурализованных граждан, а применяться ко всем гражданам одинаково. Законодателю необходимо детально проработать вопрос об основаниях автоматической утраты гражданства с тем, чтобы эти основания были однозначны для понимания и применения ко всем гражданам Российской Федерации.

Институт прекращения гражданства в последние годы находится в постоянном развитии, о чем свидетельствуют неоднократные поправки в закон, а также принятие нового ФЗ «О гражданстве РФ», поэтому дальнейшее совершенствование данного института является неизбежным, подлежит дальнейшему исследованию, анализу и трансформации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации с изменениями, внесенными на общероссийское голосование. 2020. М. : Изд-во АСТ, 2020. 64 с.
2. О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон от 28.04.2023 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 18. Ст. 3215.
3. О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.
4. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда Республики Карелия о проверке конституционности части второй статьи 22 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 11.02.2021 № 183-О. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-11022021-n-183-o/> (дата обращения: 07.02.2024).
5. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран. М. : Проспект, 2007. 621 с.
6. Пронякина С. Ю. Лишение гражданства как особое основание прекращения правовой связи с государством // Юридические исследования. 2021. № 10. С. 59–73.
7. Уголовный кодекс РСФСР: Принят 2-й сессией ВЦИК XII созыва. Введен в действие 01.01. 1927 г. постановлением ВЦИК от 22.11.1926 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901757374/> (дата обращения: 07.02.2024).
8. Милованов Н. М. Лишение гражданства: опыт России и зарубежных стран // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки. 2018. № 4 (20). URL: https://alley-science.ru/domains_data/files/053April18/ (дата обращения: 07.02.2024).