

О.В. Воронина

НОВЕЛЛЫ ИНСТИТУТА ПРЕКРАЩЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ольга Вячеславовна Воронина – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Государственного института экономики, финансов, права и технологий, г. Гатчина; e-mail: matvol80@mail.ru.

В статье проанализирован институт прекращения гражданства Российской Федерации с учетом принятия Федерального закона от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», который вступает в силу 26 октября 2023 г. Сложность анализируемого института обуславливает отсутствие единой правовой и исследовательской позиции относительно вопроса определения терминов «прекращение гражданства», «лишение гражданства», «отмена решений по вопросам гражданства», «утрата гражданства». В результате исследования сформулированы предложения по совершенствованию правовых норм, составляющих институт прекращения гражданства РФ. В частности, автор предлагает на законодательном уровне закрепить определения понятий «прекращение гражданства» и «лишение гражданства» с целью их разграничения.

Ключевые слова: прекращение гражданства; лишение гражданства; утрата гражданства; выход из гражданства; отмена решений по вопросам гражданства; угроза национальной безопасности; уведомление об утрате гражданства.

O.V. Voronina

INNOVATIONS OF INSTITUTE OF TERMINATING CITIZENSHIP OF RUSSIAN FEDERATION

Olga Voronina – Associate Professor, the Department of Civil Law Disciplines, State Institute of Economics, Finance, Law and technology, Ph.D. in Law, Associate Professor, Gatchina; e-mail: matvol80@mail.ru

The article provides analysis of the institute of termination of Russian citizenship in view of the adoption of Federal Law of 28 April 2023 No. 138-FZ «On Russian Federation Citizenship» which comes into force on October 26, 2023. The complexity of the institution under analysis deals with the lack of unified legal and research position with regard to defining terms «termination of citizenship», «deprivation of citizenship», «revocation of citizenship decisions», «loss of citizenship». As a result of the research there have been formulated proposals for improving legal norms constituting the institution of termination of Russian citizenship. In particular the author suggests that definitions of terms «termination of citizenship» and «deprivation of citizenship» should be enshrined at legislative level in order to distinguish between the ones.

Keywords: termination of citizenship; deprivation of citizenship; loss of citizenship; renunciation of citizenship; revocation of citizenship decisions; threat to national security; notice of loss of citizenship.

Федеральный закон № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» принят в апреле 2023 г. (далее – Федеральный закон № 138-ФЗ). На его принятие ушло много времени. Около полутора лет прошло с момента внесения законо-

проекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации до момента официального опубликования. Однако данный правовой акт вступит в силу только 26 октября 2023 г. Соответственно, до этого момента действует Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 62-ФЗ).

Федеральный закон № 138-ФЗ расширил перечень основных понятий; предусмотрел пять оснований для приобретения российского гражданства; ликвидировал институт восстановления гражданства; увеличил перечень категорий лиц, которые могут получить российское гражданство в упрощенном порядке; исключил возможность получения гражданства за инвестиции и предпринимательство; зафиксировал широкий перечень оснований для прекращения гражданства; скорректировал полномочия органов, ведающих вопросами гражданства. Перечисленное выше отражает лишь некоторые основные новеллы института гражданства в России. К таким новеллам можно отнести и то, что институт отмены решений о приеме в гражданство заменен институтом прекращения гражданства.

В ст. 22 Федерального закона № 138-ФЗ изложены основания прекращения гражданства РФ. К ним отнесены:

- 1) выход из гражданства в порядке добровольного волеизъявления;
- 2) сообщение заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ, выраженное в совершении преступления;
- 3) сообщение заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию РФ и законодательство РФ, выраженное в действиях, создающих угрозу национальной безопасности РФ;
- 4) установление факта представления лицом поддельных, подложных или недействительных документов либо сообщения им заведомо ложных сведений, на основании которых принималось решение о приеме в гражданство РФ или решение о признании гражданином РФ;

5) иные основания, предусмотренные международными договорами РФ.

Таким образом, прекращение гражданства предусматривает как добровольный порядок, так и принудительный, то есть если согласие гражданина РФ для этого не требуется. Определение термина «прекращение гражданства» законодатель не дает в Федеральном законе № 138-ФЗ. Действующий в настоящее время Федеральный закон № 62-ФЗ также не содержит определений терминов «прекращение гражданства» и «отмена решений по вопросам гражданства».

Обратим внимание на то, что относительно процесса прекращения гражданства в российском законодательстве, законодательстве зарубежных стран, в научных и учебных источниках применяются много схожих по значению терминов: «выход из гражданства», «отмена решений по вопросам гражданства», «утрата гражданства», «лишение гражданства» и ряд других. В законодательстве РФ определения этих терминов не закреплены, но в учебной и научной литературе можно изучить сформулированные авторами определения, характеристики и соотношения этих терминов.

Выход из гражданства – добровольное волеизъявление гражданина РФ, желающего прекратить российское гражданство. Определение данного термина, хотя и не содержится в нормативных правовых актах, но не вызывает особых дискуссий, поскольку такое определение можно сформулировать, изучив содержание норм Федеральных законов № 62-ФЗ и № 138-ФЗ.

Далее рассмотрим проблему определения терминов «прекращение гражданства», «отмена решения о приеме в гражданство» и «лишение гражданства». В.Е. Чиркин считает, что одним из оснований прекращения гражданства является отмена решения о приеме в гражданство [10, с. 153]. Б.С. Эбзеев и Л.В. Лазарев солидарны с ним в этом вопросе.

Спорным, на наш взгляд, можно признать противоположное мнение, высказанное В.Л. Бабуриной. В частности, исследователь полагает, что отмена решений по вопросам гражданства не может

быть рассмотрена как основание прекращения гражданства, что связано с различным характером последствий прекращения гражданства и отмены решений о приобретении гражданства [3, с. 11, 20].

С.Ю. Пронякина рассматривает отмену решения о приобретении гражданства как «более мягкий вариант» отсутствующего в российском законодательстве института лишения гражданства. Речь идет о том, что формально отмена решения о приобретении гражданства и лишение гражданства, согласно федеральному законодательству, правовой позиции Конституционного Суда РФ, – это не тождественные понятия. Однако исследователь утверждает, что такое разграничение не имеет практического значения, поскольку для государства важно прекратить с гражданином устойчивую правовую связь, и оно эту связь по своей инициативе в итоге прекращает. Поэтому С.Ю. Пронякина считает, что необходимо на конституционном уровне закрепить право государства на лишение гражданства по его инициативе в качестве санкции за совершение гражданами противоправных действий, которые подрывают основы конституционного строя РФ. Таким образом, предложено нормы, которые сегодня составляют институт отмены решения по вопросам гражданства, заменить институтом лишения гражданства [9, с. 61]. Иными словами, исследователь фактически ставит знак равенства между процедурой отмены решения по вопросам гражданства и лишением гражданства.

Похожий взгляд на определение термина «лишение гражданства» высказывает И.А. Алебастрова. Согласно ее позиции, принудительное прекращение гражданства по инициативе государства, применяемое в качестве санкции за такие деяния, как государственная измена, приобретение гражданства незаконным путем и другие, – это и есть лишение гражданства [1, с. 148].

Б.С. Эбзеев считает, что отмена решения по вопросам гражданства – одно из оснований прекращения гражданства, которое осуществляется по инициативе компетентного государственного органа.

В данном случае речь идет не о лишении гражданства, а о признании решения о предоставлении гражданства ничтожным [11, с. 340].

Противоположного мнения придерживается М.Н. Алиева, указывая, что государство не вправе быть инициатором прекращения отношения состояния лица в гражданстве, так как Конституция РФ закрепляет принцип, в соответствии с которым российский гражданин не может быть лишен гражданства. Поэтому гражданство РФ может быть прекращено лишь по добровольному волеизъявлению гражданина [2, с. 65].

Если рассматривать правовую позицию Конституционного Суда РФ, то в определении от 11 февраля 2021 г. № 183-О закреплено, что отмена решения о приеме лица в российское гражданство, если после его вынесения выявлен факт невыполнения этим лицом установленных законом условий приобретения гражданства, не является лишением гражданства, представляет собой не санкцию, а конституционно-восстановительную меру. Важным представляется и то обстоятельство, чтобы решение государственного органа не носило произвольного характера [8]. Следует отметить, что на страницах официальных печатных изданий, официальных сайтов органов государственной власти РФ к одному и тому же процессу применяется разная терминология, и нередко речь идет именно о лишении гражданства РФ [4; 5; 7].

Таким образом, среди ученых, политиков, журналистов нет единого мнения относительно определений терминов «прекращение гражданства», «отмена решения о приеме в гражданство» и «лишение гражданства». Каждый из них вкладывает в определение свое понимание. К тому же российское законодательство этому процессу способствует, поскольку отсутствуют правовые нормы, четко дающие определения исследуемых терминов. Кроме того, законодательство РФ часто изменяется.

В начале вводится институт отмены решений по вопросам гражданства, и этому посвящена отдельная глава Федераль-

ного закона № 62-ФЗ. Далее, в 2017 г., данный институт претерпевает существенные изменения. В октябре 2023 г. этот институт прекратит существование, вновь пережив значительные правовые изменения, будучи полностью поглощенным институтом прекращения гражданства. В таком случае вопрос о соотношении термина «отмена решений по вопросам гражданства» с иными терминами автоматически исчезает по причине аннулирования института отмены решений по вопросам гражданства РФ.

Однако вопрос об определении и соотношении терминов «прекращение гражданства» и «лишение гражданства» остается актуальным. Возможно, даже станет еще более дискуссионным и острым в связи с тем, что нормы, регулирующие прекращение гражданства РФ по инициативе государства в случае совершения лицом преступления, в настоящее время активно совершенствуются законодателем. Перечень уголовно наказуемых деяний, факт совершения которых позволит начать процедуру прекращения гражданства со стороны государства, постоянно растет. В Федеральном законе № 138-ФЗ этот перечень существенно больше, чем в действующем Федеральном законе № 62-ФЗ. Это, безусловно, становится предметом пристального внимания и обсуждения в среде ученых, политиков, журналистов и рядовых граждан, которые обращаются в судебные органы за защитой своих прав, считая, что их лишили гражданства РФ и тем самым нарушили ч. 3 ст. 6 Конституции РФ. Данная статья гласит о том, что гражданин РФ не может быть лишен гражданства.

На наш взгляд, представляется возможным в Федеральном законе № 138-ФЗ закрепить определения терминов «лишение гражданства» и «прекращение гражданства» с целью разграничения этих понятий. Таким образом, определения понятий позволят установить их содержание (существенные признаки), а также отличия от смежных с ними процессов.

Термин «утрата гражданства» был законодательно закреплен в Законе СССР от 1 декабря 1978 г. № 8497-IX «О граждан-

стве СССР». Основаниями утраты гражданства стали выход из гражданства, лишение гражданства и иные. Утрата гражданства в СССР означала прекращение правовой связи человека и государства как по инициативе гражданина, так и по инициативе государства.

Изучив Федеральный закон № 138-ФЗ, можно отметить, что сегодня все основания прекращения правовой связи человека и государства, как по инициативе гражданина, так и по инициативе государства, являются прекращением гражданства. На наш взгляд, точно сформулировал определение прекращения гражданства А.Н. Кокотов. Он считает, что прекращение российского гражданства – это утрата лицом гражданства РФ с одновременным обретением (сохранением) им статуса иностранца или лица без гражданства [6, с. 98–99]. Таким образом, считаем допустимым предположить, что термины «утрата гражданства» и «прекращение гражданства» тождественны.

В Федеральном законе № 62-ФЗ нет ни одной нормы, содержащей термин «утрата гражданства». В Федеральном законе № 138-ФЗ данный термин упоминается в ст. 11, в которой речь идет о праве гражданина РФ подачи уведомления об утрате гражданства (подданства) иностранного государства. Можно ли в данном случае считать утрату гражданства и прекращение гражданства тождественными терминами? Если эти понятия идентичны, то с какой целью законодатель ввел в правовую норму термин «утрата гражданства»? Считаем, что название данного документа можно сформулировать как уведомление о прекращении гражданства (подданства) иностранного государства.

К новеллам института прекращения гражданства РФ можно отнести фиксацию в подп. «б» п. 2 ч. 1 ст. 22 и 26 Федерального закона № 138-ФЗ нового основания для прекращения гражданства РФ: вследствие совершения действий, создающих угрозу национальной безопасности РФ. В действующем Федеральном законе № 62-ФЗ такое основание отсутствует.

По итогам анализа норм Федерально-

го закона № 138-ФЗ можно констатировать, что в данных нормах не содержится определения того, что следует понимать под действиями, создающими угрозу национальной безопасности. Указано лишь то, что по данному основанию гражданство может быть прекращено в отношении лица, которое приобрело гражданство РФ в результате признания гражданином РФ или приема в гражданство РФ. Органы федеральной службы безопасности РФ устанавливают факт совершения действий, которые создают угрозу национальной безопасности, а также выносят заключение. Последнее в трехдневный срок будет вручено лицу, в отношении которого оно вынесено, а также направлено в МВД России или его территориальные органы с целью принятия решения о прекращении гражданства. Далее лицо должно покинуть территорию РФ, может быть выслано за пределы РФ или выдано другому государству.

Для более четкого понимания терминологии обратим внимание на подзаконный правовой акт. Так, в Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 утверждается, что угроза национальной безопасности – совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность причинения ущерба национальным интересам РФ. Соответственно, действия лица должны быть направлены на возникновение условий и факторов, которые создают возможность причинения ущерба национальным интересам РФ. Однако не вполне понятно, о каких действиях идет речь? В чем именно они выражены? Прослеживается ли в этих действиях состав преступления или административного правонарушения?

Вопрос о прекращении гражданства особенно значим в случае отсутствия добровольного волеизъявления гражданина и влечет правовые последствия, в том числе неблагоприятные, поскольку гражданство – это один из ключевых институтов, обеспечивающих права и свободы человека. В данном случае целесообразно в ст. 26 Федерального закона № 138-ФЗ сформулировать определение «действий, которые

создают угрозу национальной безопасности РФ». Это необходимо с целью исключения неоднозначной правовой квалификации отношений и во избежание ошибок в деятельности органов государственной власти РФ в процессе правоприменения, неблагоприятно влияющих на права человека, их осуществление, охрану и защиту.

Завершая статью, дополним, что возможности совершенствования института прекращения гражданства РФ на современном этапе далеко не исчерпаны. Наоборот, нормы данного института подлежат дальнейшему изучению, анализу и трансформации в условиях обострения геополитической ситуации.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Алебастрова И.А.* Конституционное право зарубежных стран: учебник. М.: Проспект, 2007. 621 с.

2. *Алиева М.Н.* Актуальные проблемы гражданства в свете развития норм национального и международного права // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2017. № 3. С. 63–67.

3. *Бабурина В.Л.* Гражданство Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. 22 с.

4. *Гончарук Д.* Путин подписал закон «О гражданстве РФ». За что будут лишать приобретенного гражданства // Российская газета. 2023. 28 апреля.

5. *Замахина Т.* Комитет Госдумы одобрил лишение гражданства за угрозы нацбезопасности // Российская газета. 2023. 5 апреля.

6. *Кокотов А.Н.* Конституционное право России: курс лекций. М.: Проспект, 2010. 296 с.

7. Лишение гражданства за терроризм // Государственная Дума Федерального Собрания РФ: офиц. сайт. 2017. 29 июля. URL: <http://duma.gov.ru/about/hidden/grajdanstvo/44853/> (дата обращения: 29.05.2023).

8. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда Республики Карелия о проверке конституционности части второй ст. 22 Федерального закона

«О гражданстве Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 11 февраля 2021 г. № 183-О // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты РФ. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-11022021-n-183-o/?ysclid=lj5ef72mim991339326> (дата обращения: 29.05.2023).

9. *Пронякина С.Ю.* Лишение граждан-

ства как особое основание прекращения правовой связи с государством // Юридические исследования. 2021. № 10. С. 59–73.

10. *Чиркин В.Е.* Конституционное право России: учебник. М.: Норма, 2009. 495 с.

11. *Эбзеев Б.С.* Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2019. 768 с.