



КУРИЛЮК ЮЛИЯ ЕВГЕНЬЕВНА
МИРЭА - Российский технологический университет
(Москва, Россия)
kurilyuk@yandex.ru

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ЛИШЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА», «ПРЕКРАЩЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА» И «ОТМЕНА РЕШЕНИЙ О ПРИЕМЕ В ГРАЖДАНСТВО»

Аннотация. В настоящей статье автором предпринято исследование содержания понятий лишения гражданства, его прекращения и отмены решений о приеме в гражданство. Цель исследования – сопоставить объем и содержание указанных терминов, сделать выводы о возможности использования их в законодательстве и на практике. Основным методом, используемым при написании настоящей работы, выступил общенаучный метод сравнения, заключающийся в сопоставлении редакций правовых норм в законодательстве о гражданстве в разные периоды на современном этапе развития российского государства. Кроме того, использовались такие общенаучные методы научного познания, как дедукция, анализ и синтез, частнонаучные методы: исторический и аксиологический, специальные: формально-юридический и метод юридической герменевтики. Автор приходит к выводу о невозможности отождествления исследуемых понятий, необходимости дать четкое определение отмене решений о приеме в гражданство, предпочтительности в ряде случаев использования этого термина вместо понятия прекращения гражданства, необходимости учета позиций Конституционного Суда Российской Федерации о возможности отмены решений о приеме в гражданство лишь при предоставлении таких ложных сведений, которые повлияли на принятие данного решения, о необходимости рассмотрения всех вопросов отмены решений о приеме в гражданство и прекращения гражданства исключительно в судебном порядке и недопустимости фактического лишения гражданства лиц, ставших российскими гражданами в порядке признания.

Ключевые слова и словосочетания: гражданство, лишение гражданства, прекращение гражданства, отмена решений о приеме в гражданство, предоставление заведомо ложных сведений, закон о гражданстве, Конституционный Суд Российской Федерации.

Для цитирования: Курилюк Ю.Е. К вопросу о соотношении понятий «лишение гражданства», «прекращение гражданства» и «отмена решений о приеме в гражданство» // Вестник ВИПК МВД России. – 2024. – № 1 (69). – С. 47-52; doi: 10.29039/2312-7937-2024-1-47-52

KURILYUK JULIA E.

MIREA – Russian Technological University (Moscow, Russian Federation)

**ON THE QUESTION OF THE CORRELATION OF CONCEPTS
"DEPRIVATION OF CITIZENSHIP", "TERMINATION OF CITIZENSHIP"
AND "CANCELLATION OF DECISIONS ON ADMISSION TO CITIZENSHIP"**

Annotation. In this article, the author has undertaken a study of the content of the concepts of deprivation of citizenship, termination of citizenship and cancellation of decisions on admission to citizenship. The purpose of the article is to compare the scope and content of these terms, to draw

conclusions about the possibility of using them in legislation and in practice. The main method used in this work is the general scientific method of comparison, which consisted in comparing the editions of legal norms in the legislation on citizenship in different periods at the present stage of development of the Russian state. In addition, such general scientific methods of scientific cognition as deduction, analysis and synthesis, private scientific methods: historical and axiological, special: formal legal and the method of legal hermeneutics were used. The author concludes that it is impossible to identify the concepts under study, the need to give a clear definition of the cancellation of decisions on admission to citizenship, the preference in some cases for using this term instead of the concept of termination of citizenship, the need to take into account the positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the possibility of canceling decisions on admission to citizenship only when providing such false information that influenced the decision this decision, on the need to consider all issues of cancellation of decisions on admission to citizenship and termination of citizenship exclusively in court and the inadmissibility of the actual deprivation of citizenship of persons who have become Russian citizens by way of recognition.

Key words and word combinations: citizenship, deprivation of citizenship, termination of citizenship, cancellation of decisions on admission to citizenship, provision of deliberately false information, the law on citizenship, the Constitutional Court of the Russian Federation.

For citation: Kurilyuk J.E. On the question of the correlation of concepts "deprivation of citizenship", "termination of citizenship" and "cancellation of decisions on admission to citizenship" // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2024. – № 1 (69). – P. 47-52; doi: 10.29039/2312-7937-2024-1-47-52

Гражданство – это не просто связь лица с государством, но связь, во-первых, правовая, а во-вторых, устойчивая. Смысл первой характеристики состоит в том, что все положения о гражданстве закреплены в нормативных правовых актах государства и могут быть изменены только в порядке, предусмотренном для изменения соответствующего вида нормативного правового акта. Устойчивость гражданства характеризуется, во-первых, длительностью такого правоотношения. Именно оно обычно служит иллюстрацией для юридического факта-состояния [1, с. 23]. Чаще всего гражданство возникает у человека с момента рождения и не меняется до самой его смерти. Во-вторых, на устойчивость гражданства также указывает запрет лишать гражданства, чётко регламентированная процедура выхода из гражданства, невозможность отказа от имеющегося гражданства при отсутствии гарантий приобретения иного гражданства.

Не так давно вступил в силу Федеральный закон от 28.04.2023 № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [2] (далее – Закон 2023 года), который отказался от использования терминологии ранее действовавшего Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 №

62-ФЗ [3] (далее – Закон 2002 года). Закон 2023 года оперирует новым понятийным аппаратом, также в нем изменилось правовое регулирование в отношении разрыва правовой связи лица и государства по инициативе последнего. Так, если еще недавно ученые прямо указывали на то, что «государство не может быть инициатором прекращения отношения состояния лица в гражданстве» [4, с. 77], ссылаясь на принцип запрета лишения гражданства, закрепленный в ч. 3 ст. 6 Конституции Российской Федерации [5] (далее – Конституция), сейчас понятие прекращения гражданства прямо прописано в Законе 2023 года. Закон 2002 года при этом оперировал понятием «отмена решения о приеме в гражданство». Данный термин по-прежнему упоминается в новом Законе 2023 года, однако лишь в одной статье (п. 2 и 4 ч. 4 ст. 38), при этом в ней его содержание уже не раскрывается. Кроме того, термины «лишение гражданства», «прекращение гражданства» и «отмена решений о приеме в гражданство» с 2017 года, когда ст. 22 Закона 2002 года была изложена в новой редакции, позволяющей отменять решения о приеме в гражданство не только по причине подачи подложных документов и представления не соответствующих действительности сведений, но и ввиду совершения ряда преступлений против общественной безопасности и

общественного порядка и против государственной власти, отождествлялись и в средствах массовой информации, и даже в научных публикациях [6, с. 78, 79, 82], а также порождали новые термины, которые не были известны законодательству тогда и не известны в настоящее время, например, «отмена гражданства» [7, с. 134-138].

В связи с этим представляется необходимым сравнить понятия лишения гражданства, прекращения гражданства и отмены решения о приеме в гражданство, выделить их ключевые характеристики, изложить правовое регулирование в соответствующих законодательных актах, найти сходство и подчеркнуть различия, по итогам сделав вывод о том, какую терминологию предпочтительнее использовать законодателю.

Термин «лишение гражданства» находит свое отражение в Конституции, в ранее упомянутой ч. 3 ст. 6. Так, обладающий высшей юридической силой нормативный правовой акт нашего государства прямо указывает на запрет лишения кого бы то ни было российского гражданства. Данное положение отличает Конституцию Российской Федерации от конституций советского периода. Так, в Конституции СССР 1977 г. [8] в числе полномочий Президиума Верховного Совета предусматривалось решение вопросов о лишении гражданства СССР (п. 10 ст. 121), в части возможности утраты гражданства ст. 33 Конституции СССР 1977 г. отсылала к Закону СССР от 23.05.1990 № 1518-1 «О гражданстве СССР» [9], в ст. 20 которого лишение гражданства прямо предусматривалось в качестве основания прекращения советского гражданства.

Соглашаясь с исследователями в том, что правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) позволяют выявить конституционно-правовой смысл отраслевого законодательства [10, с. 19], отметим, что КС РФ в своих решениях подчеркивал невозможность лишения гражданства в настоящее время. Законно приобретенное гражданство не может быть утрачено по инициативе государства, так как это будет нарушением ст. 21 Конституции, поскольку человек в таком случае выступит не как полноценный субъект правоотношений, но как объект воздействия со стороны государства, что

не может не подорвать достоинства личности [11].

Может ли быть изменено положение современной российской Конституции, запрещающей лишение российского гражданства? Полагаем, даже с принятием идеи об отсутствии чего бы то ни было неизменного в законодательстве, следует помнить о таком важном конституционном свойстве, как стабильность. Соглашаясь в целом с точкой зрения о том, что «стабильность Конституции не означает ее неизменности» [12, с. 55], отметим, что в силу положений ст. 135 Конституции ст. 6, содержащаяся в гл. 1 нормативного акта высшей юридической силы, не может быть изменена путем поправок. Любая ее переработка будет означать необходимость принятия новой конституции, чему будет предшествовать разработка федерального конституционного закона о Конституционном Собрании, голосование обеих палат Федерального Собрания по предлагаемому изменению, созыв Конституционного Собрания, решение им вопроса о необходимости принятия предлагаемых изменений, разработка проекта новой конституции, сложная процедура ее принятия. Очевидно, что это долгий и весьма непростой процесс, который если и может быть начат, то лишь в силу причин гораздо более глобальных и требующих своего урегулирования на высшем уровне, чем необходимость узаконивания инициативы со стороны государства в разрыве связи со своими гражданами.

Отметим также, что, по нашему мнению, недопустимо называть лишением гражданства иные процедуры, влекущие его утрату, в силу прямого противоречия тексту конституционных норм.

Однако запрет лишения гражданства не означает для государства окончательность принятого им решения о приеме лица в гражданство, если позже выяснится, что такое решение выносилось на основе информации, не соответствующей действительности. Так, возможность отмены решений о приеме в национальное гражданство допускается в законодательстве большинства стран [13, с. 62]. Единственная оговорка для законодательства, вытекающая из ряда актов международного права, – запрет для государств отменять решения о

приеме в гражданство произвольно, то есть без существенных правовых оснований.

Помимо сложности разграничения термина «лишение гражданства» с подобными понятиями, означающими разрыв правовой связи между человеком и государством, довольно непросто разграничить термины «прекращение гражданства» и «отмена решений о приеме в гражданство». В этом главным образом повинен федеральный законодатель: рассматриваемые понятия на протяжении современного регулирования института гражданства неоднократно подменялись друг другом.

Так, Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 28.11.1991 № 1948-1 [14] (далее – Закон 1991 года) рассматривал отмену решения о приеме в гражданство, закрепленную в п. «б» ч. 1 ст. 22, как основание прекращения гражданства. В Законе 2002 года прекращение гражданства и отмена решений о приеме в гражданство разграничены не просто в различных статьях – это разные главы Закона. На наш взгляд, такое разграничение логично. Когда обнаруживается факт представления заведомо ложных сведений, речь идет не о завершении факта связи лица и государства, а о при признании такой связи отсутствующей с самого начала. Такой подход коррелирует с положениями, к примеру, гражданского законодательства, в соответствии с которым сделка признается недействительной с момента ее совершения (ст. 167 Гражданского кодекса Российской Федерации [15]).

При этом Закон 2023 года снова относит сообщение заведомо ложных сведений к основаниям прекращения гражданства (ст. 22). Таким образом, через два десятка лет действия Закона 2002 года воля законодателя снова претерпела изменения.

Одновременно Закон 2023 года предусматривает в ст. 38 и отмену решения о приеме в гражданство: решение об этом может быть принято при обжаловании действий органов, ведающих вопросами гражданства. Является ли в понимании законодателя отмена такого решения прекращением гражданства или выступает самостоятельной процедурой, в Законе не разъясняется. Определения, что законодатель предлагает понимать под

отменой решения о приеме в гражданство, в новом Законе 2023 года не содержится.

По нашему мнению, прекращение гражданства по определению означает признание факта существования длящихся хоть какое-то время правоотношений. Отмена же решения о приеме в гражданство нивелирует факт наличия правоотношения между лицом и государством, предполагает, как будто такого правоотношения и не было, возвращает ситуацию в первоначальное состояние, до возникновения правовой связи между лицом и государством, до порождения их взаимных прав и обязанностей.

Представляется, что за представлением лицом подложных документов или сообщением о себе заведомо ложных сведений должно следовать не прекращение гражданства, а отмена решения о приеме лица в гражданство. Таким образом, законодателю необходимо заново разграничить эти понятия.

Любая ли недостоверная информация, представленная лицом, подавшим документы на получение гражданства, должна влечь отмену решения? Разумеется, вопрос является тонким и щепетильным, в том числе с политической точки зрения. Однако полагаем, что здесь необходимо разграничивать умышленное сокрытие важной информации или намеренное введение органов государственной власти, ответственных за принятие решений о приеме в гражданство, в заблуждение, и собственное заблуждение лица, к примеру, как в ситуации, изложенной в Определении КС РФ от 12.02.2019 № 267-О [16], когда мужчина руководствовался законами шариата, считал себя разведенным и именно поэтому неверно указал свой семейный статус в заявлении о приеме в гражданство. Кроме того, необходимо обратить внимание на другое Определение КС РФ [17], в котором суд подчеркнул, что не любые заведомо ложные сведения могут повлечь отмену решения о приеме в гражданство, а лишь те, что создали возможность для принятия положительного решения по заявлению лица.

Кроме того, в части оснований прекращения гражданства в соответствии с Законом 2023 года, вызывает опасение тот факт, что законодателем не предусмотрен

судебный порядок рассмотрения вопроса о прекращении гражданства вследствие совершения лицом действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Отметим, что речь в данном случае не идет о преступлении – данное основание прекращения гражданства от совершения преступления прямо отграничено (пп. «а» и «б» п. 2 ч. 1 ст. 22 Закона 2023 года). Представляется, что судебный порядок тут все-таки необходим для обеспечения права лица защищать свои интересы всеми законными способами.

Кроме того, на наш взгляд, законодателю необходимо пересмотреть позицию, заключающуюся в возможности принудительного прекращения гражданства лиц, приобретших его в порядке признания. Введение в Закон 2023 года данного основания приобретения гражданства – также возврат к варианту правового регулирования отношений гражданства Законом 1991 года. Выходит, что в силу отсутствия среди оснований приобретения гражданства признания гражданином в Законе 2002 г., более 20 лет граждане, которые до 6 февраля 1992 г. были гражданами СССР, считались гражданами России по рождению, таким образом, факт их связи с государством не подлежал отмене ни при каких обстоятельствах, а сейчас они считаются получившими гражданство лишь в порядке признания. Следовательно, на большинство населения страны распространяются положения о возможности прекращения их гражданства, например, если будет расценено, что они создают угрозу национальной безопасности, о чем решение, опять-таки, выносится не в судебном порядке, а принимается органами федеральной службы безопасности. Разумеется, связь лица и государства, охватываемая понятием гражданства, предполагает лояльность гражданина. Но со стороны государства должны быть обеспечены гарантии ее устойчивости. Прием в гражданство предполагает подписание человеком заявления, в котором он берет на себя определенные обязательства. Поэтому отмена решений о приеме в гражданство в случае нарушения лицом своих обязательств может считаться законной. На момент признания гражданами России в 1992 году многим из ныне живущих еще не исполнилось 18 лет. Следовательно, обязательство, аналогичное тому, что дается при приеме в гражданство, не имело бы в их отношении юридической силы. Таким образом,

следует признать, что любое прекращение гражданства таких лиц станет лишением гражданства, что прямо запрещено Конституцией.

Подводя итог настоящего сравнительного исследования, необходимо остановиться на выводах и предложениях, направленных на совершенствование законодательства о гражданстве и устранение логических и правовых противоречий.

1. Понятия «лишение гражданства», «прекращение гражданства» и «отмена решений о приеме в гражданство» не являются тождественными, недопустимо подменять одним термином другой.

2. Лишение гражданства недопустимо в силу однозначно и прямо прописанного конституционного запрета. Называть другие основания утраты российского гражданства его лишением – прямое противоречие Конституции.

3. Законодателю следует разграничить в тексте Закона 2023 года прекращение гражданства и отмену решений о приеме в гражданство, исходя из того, что прекращение гражданства будет означать признание со стороны государства периода определенной продолжительности, когда отношения гражданства существовали. Отмена же решения о приеме в гражданство позволит вернуть правоотношения к их исходной точке, нивелировав любые последствия незаконного приобретения гражданства.

4. Законодателю необходимо пересмотреть позицию по отмене решений о приеме в гражданство: не следует отменять решения, если сведения были не представлены ошибочно, в силу заблуждения, и, будучи представленными, не влияли бы на принятие решения. Это позволит учесть позицию КС РФ о возможности отмены решений о приеме в гражданство лишь при предоставлении таких ложных сведений, которые повлияли на принятие такого решения.

5. Для принятия всех решений об отмене решений о приеме в гражданство либо о прекращении гражданства необходим судебный порядок.

6. Недопустимо прекращение гражданства лиц, получивших его в порядке признания.

Развитие законодательства о гражданстве в любом государстве – это логичный, динамический процесс, обусловленный как внутренними факторами развития государства, так и влиянием внешней политики, развитием и изменением миграционных отношений, необходимостью ответа на внутренние и внешние угрозы. В регулировании

гражданства государству необходимо соблюдать баланс между достижением необходимых для него целей и обеспечением прав и свобод тех, кто устойчиво связан с ним правовой нитью гражданства.

1. Новикова Ю.С. Правовое состояние как категория права: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005.
2. СЗ РФ. 2023. № 18. Ст. 3215.
3. СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.
4. Петренко Н.И., Ровенская А.С. Некоторые аспекты института гражданства в Российской Федерации // Марийский юридический вестник. 2017. № 2 (21).
5. Официальный Интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.
6. Гищенко П.И. Трансформация института гражданства в современных условиях глобализации: сравнительно-правовой анализ // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2023. № 1 (65).
7. Казакова В.Л. Отмена гражданства как проблема современной теории конституционного права и объект конституционного-правового регулирования // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 6.
8. Ведомости СНД и ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
9. Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 23. Ст. 435.
10. Яловенко Т.С. Правовой статус решений Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2021. № 2 (58).
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.05.1996 № 12-П // Собр. зак-ва РФ. 1996. № 21. Ст. 2579.
12. Некрасов С.И. Стабильность Конституции Российской Федерации в системе свойств основного закона: новые смыслы в свете конституционной реформы // Образование и право. 2002. № 2.
13. Пронякина С.Ю. Лишение гражданства как особое основание прекращения правовой связи с государством // Юридические исследования. 2021. № 10. DOI: 10.25136/2409-7136.2021.10.36630.
14. Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243.
15. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
16. Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
17. Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2019 № 2-О // Документ опубликован не был. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Информация об авторе:

*Ю.Е. Курилюк, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин,
кандидат
юридических наук, магистр юриспруденции*

About the author:

*J.E. Kurilyuk, associate professor of the
department of public law disciplines, candidate
of law, master of jurisprudence*

Статья поступила в редакцию 02.02.2024