

Научная статья
<https://doi.org/10.23672/SAE.2024.4.4.017>
УДК 342.71



ОСНОВНЫЕ НОВЕЛЛЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ГРАЖДАНСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» 2023 ГОДА

Ковтун О.А., Терещенко Н.Д.
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Аннотация. Статья выполнена на одну из актуальных тем в науке конституционного права, поскольку гражданство как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей, является одним из важнейших элементов конституционно-правового статуса личности. При наличии российского гражданства человек приобретает всю полноту прав, свобод и обязанностей.

Целью статьи является на основе сравнительного анализа определить основные новеллы современного законодательства о гражданстве Российской Федерации, тенденции его развития.

С принятием Федерального закона от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», отразившего современные социальные и политические реальности, начинается новый период становления института гражданства. Наличие существенных новелл, касающихся оснований и порядка приобретения и прекращения российского гражданства, норм материального и процессуального характера, обуславливает необходимость изучения нового федерального закона о гражданстве с целью обеспечения эффективности механизма его реализации.

Ключевые слова: институт российского гражданства, множественность гражданства, приобретение, прекращение российского гражданства.

MAIN NOVELTIES OF THE FEDERAL LAW "ON CITIZENSHIP OF THE RUSSIAN FEDERATION" 2023

Olga A. Kovtun, Natalia D. Tereshchenko
Kuban State University

Abstract. The article is devoted to one of the topical topics in the science of constitutional law, since citizenship as a stable legal connection of a person with the Russian Federation, expressed in the totality of their mutual rights and obligations, is one of the most important elements of the constitutional and legal status of an individual. In the presence of Russian citizenship, a person acquires full rights, freedoms and duties.

The purpose of the article is to determine the main novelties of modern legislation on citizenship of the Russian Federation and the trends of its development on the basis of comparative analysis.

With the adoption of Federal Law No. 138-FZ dated April 28, 2023 "On Citizenship of the Russian Federation", reflecting modern social and political realities, a new period of formation of the institution of citizenship begins. The presence of significant novelties concerning the grounds and procedure for the acquisition and termination of Russian citizenship, norms of a substantive and procedural nature, necessitates the study of the new federal law on citizenship in order to ensure the effectiveness of its implementation mechanism.

Keywords: institute of Russian citizenship, plurality of citizenship, acquisition, termination of Russian citizenship

Введение.

Социальную основу гражданства составляет фактическая принадлежность лица к государственно-организованному обществу, в рамках которого осуществляется государственная власть[1].

Институт российского гражданства прошел несколько этапов своего становления, периодизация развития которого обусловлена обновлением законодательства, принятием нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения в сфере гражданства. Начало форми-

рованию правовых основ гражданства Российской Федерации положил Закон РФ от 28 ноября 1991 года № 1948-1[2]. Сохраняя определенную преемственность, Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ[3] внес существенные коррективы и может рассматриваться как самостоятельный этап развития института российского гражданства[4].

С принятием Федерального закона от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ[5], который отразил современные тенденции развития политических, экономических и социальных отношений в российском государстве и обществе, начинается новый период становления данного конституционно-правового института.

Обсуждение.

Новым федеральным законом систематизированы нормы о гражданстве, уточнены отдельные правовые понятия и категории, внесены изменения в основания и условия приобретения и прекращения российского гражданства, скорректированы полномочия органов, ведающих вопросами гражданства.

Сравнительно-правовой анализ ранее действовавшего российского законодательства о гражданстве и нового федерального закона позволяет выделить следующие основные новеллы.

Прежде всего, следует отметить расширение и уточнение понятий, которые используются в федеральном законе. В соответствующую статью включены, в частности, такие правовые категории, как иностранный гражданин или лицо без гражданства, проживающие в Российской Федерации; иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие в Российской Федерации; единственный родитель (усыновитель); разделены понятия территория Российской Федерации и территория РСФСР.

Так, иностранный гражданин или лицо без гражданства признаются проживающими в Российской Федерации при наличии одного из условий: если они имеют, соответственно, вид на жительство в Российской Федерации, разрешение на временное проживание в Российской Федерации, временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации, визу и (или) миграционную карту либо иной предусмотренный федеральным законом или международным договором Российской Федерации документ, подтверждающий право лица на пребывание либо проживание в России.

При этом постоянно проживающими в Российской Федерации считаются иностранный гражданин или лицо без гражданства только при

наличии у них вида на жительство в Российской Федерации.

Следует обратить также внимание на то, что в отраслевом законодательстве отсутствует единое определение «единственный родитель». Отдельные аспекты данного понятия отражены в нормативных правовых актах разного уровня и сфер правового регулирования, касающихся, в первую очередь, вопросов социального обеспечения и социальной защиты семьи, материнства, отцовства и детства, трудовых прав женщин, прав и интересов несовершеннолетних.

Обобщив действующее законодательство, федеральный закон о гражданстве определил, что единственным родителем (усыновителем) следует считать лицо, в случае, если другой родитель (усыновитель) ребенка неизвестен, признан недееспособным, умер, объявлен умершим, признан безвестно отсутствующим или лишен родительских прав либо место его нахождения не установлено.

Важной является норма, определяющая родителей как отец (мужчина) и мать (женщина) ребенка. Данное положение, конкретизирующее понятие «родитель», является актуальным и своевременным, направлено на сохранение семейных ценностей российского общества и соответствует конституционным нормам, закрепляющим институт брака как союз мужчины и женщины (ж.1 ст.72 Конституции РФ).

Новый федеральный закон дополнен рядом норм о паспорте, который является основным документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации и личность гражданина Российской Федерации:

- закреплена обязанность гражданина бережно хранить свой паспорт;
- установлены основания признания паспорта недействительным, порядок его изъятия;
- предусматривается возможность оформления паспорта не только в виде документа на бумажном носителе, но и в виде иного документа, в том числе содержащего электронный носитель информации, который определяется нормативным актом Президента Российской Федерации.

В Российской Федерации широкое распространение получило приобретение российскими гражданами гражданства других стран. Ранее действовавшее законодательство, конкретизируя конституционные нормы и закрепляя принцип двойного гражданства, устанавливало, что гражданин России, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только

как российский гражданин, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Однако, значительное количество граждан приобрело гражданство государств, с которыми у Российской Федерации отсутствует соответствующий договор[6].

Новый федеральный закон конкретизировал правовой статус данной группы лиц, ввел новый термин «множественность гражданства», объединил необходимые статьи в самостоятельную главу. Законом установлено, что двойное гражданство означает наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства, с которым Российской Федерацией заключен международный договор о двойном гражданстве, а множественное гражданство рассматривается как наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства, с которым Российской Федерацией не заключен международный договор о двойном гражданстве. Нормативное регулирование не только двойного гражданства, но и закрепление множественности гражданства привело, на наш взгляд, в соответствие законодательство со сложившейся практикой.

Несмотря на то, что факт наличия гражданства влечет приобретение лицом прав, свобод и обязанностей в полном объеме, федеральным законом могут быть предусмотрены ограничения в отношении гражданина Российской Федерации, имеющего двойное гражданство или множественное гражданство либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание такого гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Данные ограничения могут быть установлены в интересах государства и общества, многонационального народа, который в Российской Федерации выступает носителем суверенитета и единственным источником власти. Примером таких ограничений могут служить, закрепленные в Конституции РФ и иных нормативных правовых актах, запреты в отношении депутатов, выборных должностных лиц, государственных служащих иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Новый федеральный закон внес изменения в нормы, устанавливающие основания и условия

приобретения российского гражданства, закрепив, что гражданство приобретается по рождению, в результате приема, признания, выбора гражданства при изменении Государственной границы Российской Федерации (оптации), в соответствии с международным договором Российской Федерации.

Кроме редакционных уточнений, положения, касающиеся приобретения российского гражданства по рождению дополнены, в частности, новым правилом, согласно которому ребенок, родители или единственный родитель которого на день его рождения являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, приобретает гражданство Российской Федерации по рождению при условии, во-первых, если он родился на водном или воздушном судне, имеющем национальную принадлежность России, и, во-вторых, не приобрел гражданство (подданство) иностранного государства по рождению.

Уточнения коснулись норм, касающихся приобретения российского гражданства ребенком, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны. Ранее ребенок при указанных обстоятельствах становился гражданином Российской Федерации, если родители не объявились в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

В новой редакции статьи подчеркивается, что ребенок в данной ситуации приобретает российское гражданство по рождению. При этом акцент делается на факт, что в течение шести месяцев со дня обнаружения ребенка не будет установлено, что он имеет гражданство Российской Федерации или гражданство (подданство) иностранного государства.

Важные изменения коснулись норм, регламентирующих прием в гражданство. Если ранее действовавший закон предусматривал прием в общем и в упрощенном порядке, то новый закон устанавливает три случая приема в российское гражданство: прием в гражданство, прием отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, прием в исключительном порядке. Законодателем использована новая терминология, но по факту данные основания натурализации предусматривают возможность приема в российское гражданство как при наличии всех установленных законом условий (общий порядок), так и при их ограничении или даже отсутствии (упрощенный порядок).

Новый закон установил требование постоянного проживания в Российской Федерации в течение пяти лет со дня принятия решения о выдаче

вида на жительство в Российской Федерации и до дня подачи заявления о приеме в гражданство Российской Федерации вместо раннее предусмотренного непрерывного срока проживания в течение пяти лет со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлением о приеме в российское гражданство.

Ряд новелл касается как сокращения условий приема (отсутствие источника средств существования), так и установления дополнительных требований (например, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации).

Как отмечает С.А. Авакьян: «Прекращение гражданства – это такое изменение статуса физического лица, в результате которого утрачивается его связь с данным государством»[7].

Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ предусматривал прекращение российского гражданства вследствие добровольного выхода лица в общем порядке и в упрощенном порядке, а также по иным основаниям, предусмотренным федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Одновременно данный федеральный закон в отдельной главе закреплял, что в случае, если будет установлено, что решение как о приобретении, так и о прекращении гражданства было принято на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений, либо в случае отказа заявителя от принесения Присяги, а также, если при обращении с заявлением о приеме в российское гражданство или о восстановлении в гражданстве России заявитель не имел намерения нести обязанности, установленные законодательством РФ для граждан Российской Федерации, а целью приобретения российского гражданства являлось осуществление деятельности, представляющей угрозу основам конституционного строя России, то такие решения подлежат отмене. Решение о приобретении российского гражданства также подлежало отмене на основании сообщения заявителем заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство РФ.

Новый федеральный закон, исключив отмену решений о приеме в гражданство, расширил при этом основания прекращения российского гражданства, установив, что гражданство Российской Федерации прекращается, прежде всего, в результате выхода, т.е. добровольного волеизъявления гражданина России и прекращения российского гражданства, когда добровольного волеизъявления гражданина не требуется.

Гражданство Российской Федерации прекращается в случае сообщения заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию РФ и законодательство Российской Федерации. Под заведомо ложными сведениями в отношении указанных обязательств понимается, в том числе совершение определенных видов преступлений (приготовления к преступлению или покушения на преступление); действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Российское гражданство прекращается по данному основанию в том случае, если гражданин Российской Федерации приобрел российское гражданство в результате признания на основании федерального конституционного закона, международного договора Российской Федерации или приема в гражданство. При этом круг уголовных правонарушений, совершение которых является условием прекращения российского гражданства, значительно расширен.

Следует обратить внимание на закрепление такого основания прекращения российского гражданства, как установление факта представления лицом поддельных, подложных или недействительных документов либо сообщения им заведомо ложных сведений. Российское гражданство, в данном случае, будет прекращено, если решение о приобретении гражданства принималось на основании этих документов.

Предыдущий федеральный закон представление подложных документов или заведомо ложных сведений рассматривал как основание отмены решения о гражданстве, причем отмены как решения о приобретении, так и прекращении российского гражданства. Соответствующие нормы были включены не в основания прекращения гражданства, а объединялись и располагались в отдельной главе. Решение в случае его отмены считалось недействительным со дня его принятия.

Действующий федеральный закон распространяет рассматриваемое основание прекращения российского гражданства в случае приобретения российского гражданства в результате приема в гражданство и признании гражданином российского государства.

Новеллой является установление федеральным законом срока давности действия данного правила: гражданство Российской Федерации не может быть прекращено по истечении десяти лет со дня принятия решения о приеме в гражданство или о его признании. Обязательными условиями при этом являются, во-первых, проживание гражданина Российской Федерации в России и, во-вторых, отсутствие иных оснований прекращения российского гражданства.

Одновременно, закон устанавливает возможность прекращения российского гражданства и по истечении указанного срока. Решение в данном случае принимается полномочным органом по согласованию с Президентом Российской Федерации или по его решению единолично в исключительных случаях. Закон не конкретизирует, что понимается под исключительным случаем, он будет определяться индивидуально.

Прекращение российского гражданства без добровольного волеизъявления гражданина Российской Федерации не противоречит принципам российского гражданства и не следует, на наш взгляд, рассматривать как лишение гражданства. Фактически федеральный закон установил ответственность за несоблюдение Присяги гражданина Российской Федерации, которую лица, приобретающие гражданство России обязаны принести и согласно которой они обязуются соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, права и свободы ее граждан; исполнять обязанности гражданина Российской Федерации на благо государства и общества; защищать свободу и независимость Российской Федерации; быть верным России, уважать ее культуру, историю и традиции.

Следует обратить внимание на расширение условий отказа лицу в выходе из гражданства Российской Федерации. Это касается, прежде всего, наличия у гражданина не выполненных обязательств. Ранее действовавший закон о гражданстве устанавливал, что лицо получало отказ, если имелось не выполненное обязательство перед Российской Федерацией и данное обязательство устанавливалось федеральным законом.

Таким образом, правовые пределы не выполненных обязательств ограничивались только федеральным законом, региональное законодательство при этом не учитывалось.

Новый закон о гражданстве установил, что гражданину Российской Федерации будет отказано в выходе из гражданства, если он имеет не выполненное обязательство перед Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

При этом с одной стороны, расширены правовые пределы действия правила: обязательство устанавливается федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации или нормативным пра-

вовым актом представительного органа муниципального образования. С другой стороны, региональное законодательство и муниципальные акты применяются только в части обязательств по уплате пошлин, налогов, сборов или штрафов.

В целом, это соответствует современной концепции публичной власти, которая характеризуется как единая система, включающая федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, одной из форм реализации полномочий которых является издание нормативных правовых актов[8]. Вместе с тем, следует изучить вопрос о целесообразности расширения обязательств, установленных региональными законами и актами представительных органов местного самоуправления, не выполнение которых может служить основанием отказа в выходе из российского гражданства.

Основания отказа в выходе из российского гражданства дополнены осуществлением на территории российского государства исполнительного производства в отношении гражданина Российской Федерации.

Результаты.

Сравнительный анализ законодательных норм о гражданстве в их развитии позволяет отметить эволюцию правового регулирования общественных отношений в сфере приобретения и прекращения российского гражданства с учетом актуальности решения социальных, экономических, демографических, духовных и иных проблем. Исследование основных новелл нового федерального закона о гражданстве позволяет отметить, что их реализация способствует решению многочисленных государственных задач, укреплению российской государственности, конституционной законности.

Заключение.

Поскольку новый федеральный закон о гражданстве только вступил в силу, сохраняется потребность дальнейшего изучения общественных отношений в сфере приобретения и прекращения российского гражданства, мониторинга практики реализации нового закона в целях определения эффективности его действия, выработки действенного организационно-правового механизма осуществления соответствующих правовых норм.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer).

The review can be provided to interested persons upon request.

Литература:

1. Витрук Н.В. *Общая теория правового положения личности*. М., 2008. С. 126.
2. *О гражданстве Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*. 1992. № 6. Ст. 243.
3. *О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076357&intelsearch>*
4. Ковтун О.А., Терещенко Н.Д. *Конституция Российской Федерации 1993 г. и принципы гражданства // Очерки новейшей камералистики*. 2019. № 4. С. 22-25.
5. *О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 28 апреля 2023 года № 138-ФЗ // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_445998/*
6. Ковтун О.А., Терещенко Н.Д. *Новое в российском законодательстве о гражданстве // Проблемы конституционной и административной ответственности: материалы межвуз. науч.-практ. конф. Краснодар, 2017*.
7. Авакьян С.А. *Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция*. СПб., 2003. С. 104.
8. *О Государственном Совете РФ: Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012080064>*

References:

1. Vitruk N.V. *General theory of the legal status of a person*. M., 2008. p. 126.
2. *On citizenship of the Russian Federation: Law of the Russian Federation No. 1948-1 of November 28, 1991 // Bulletin of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation*. 1992. No. 6. Article 243.3.
3. *On Citizenship of the Russian Federation: Federal Law No. 62-FZ of May 31, 2002 // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076357&intelsearch>*
4. Kovtun O.A., Tereshchenko N.D. *The Constitution of the Russian Federation of 1993 and the principles of citizenship // Essays of the newest cameralistics*". 2019. No. 4. pp. 22-25.
5. *On Citizenship of the Russian Federation: Federal Law No. 138-FZ of April 28, 2023 // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_445998/*
6. Kovtun O.A., Tereshchenko N.D. *New in the Russian legislation on citizenship // Problems of constitutional and administrative responsibility: materials of interuniversity. scientific and practical conf. Krasnodar, 2017*.
7. Avakian S.A. *Russia: citizenship, foreigners, external migration*. St. Petersburg, 2003. p. 104.
8. *On the State Council of the Russian Federation: Federal Law No. 394-FZ of December 8, 2020 // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012080064>*

Информация об авторах:

Ковтун Ольга Андреевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета им. А.А. Хмырова, ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», Город Краснодар, Российская Федерация, <https://orcid.org/0000-0001-7888-3905>, Olgakovtyn@rambler.ru

Терещенко Наталия Дмитриевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, юридического факультета им. А.А. Хмырова, ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», Город Краснодар, Российская Федерация, <https://orcid.org/0000-0001-6700-93665>, tereshenko23@mail.ru

Olga A. Kovtun, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the A.A. Khmyrov Faculty of Law, Kuban State University Krasnodar City, Russian Federation.

Natalia D. Tereshchenko, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, A.A. Khmyrov Faculty of Law, Kuban State University, Krasnodar, Russian Federation.