

Секция «Проблемы конституционного строя и конституционного статуса личности»

**К вопросу об обоснованности ограничения пассивного избирательного права
бипатридов в действующем российском законодательстве**

Научный руководитель – Карпенко Константин Викторович

Шульгина Виктория Александровна

Студент (бакалавр)

Московский государственный институт международных отношений,
Международно-правовой факультет, Москва, Россия

E-mail: vika.shulgina@mail.ru

В соответствии с ч. 1 ст. 62 Конституции РФ, «гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ» [1]. П. 1 ст. 6 Федерального закона «О гражданстве РФ» также устанавливает, что за исключением предусмотренных международным договором или федеральным законом случаев «гражданин РФ, имеющий также иное гражданство, рассматривается РФ только как гражданин РФ». На первый взгляд во всех вышеперечисленных конституционных положениях провозглашается равенство граждан РФ, не имеющих гражданства какого-либо иностранного государства, и бипатридов. Однако, если обратить внимание на формулировки, на дополнение в конце каждой части, а именно: «за исключением случаев, предусмотренных международным договором РФ или федеральным законом», то ограничение прав граждан РФ с двойным (множественным) гражданством кажется абсолютно правомерным, если соответствующее исключение содержится в федеральном законе.

Права бипатридов ограничены во многих сферах, фактически им закрыт доступ к государственной гражданской и военной службе, многим другим профессиям и профессиональной деятельности [6]. Но основным правом, подвергающимся ограничению, является право быть избранным на государственные должности. Например, с недавнего времени в Конституции РФ закреплены положения о том, что бипатриды не могут занимать ряд государственных должностей (Президента РФ, сенаторов, депутатов Государственной Думы, судей и др.).

Данные ограничения, на наш взгляд, являются неоправданными с правовой точки зрения. Этой проблеме, в частности, посвящено Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. N 797-О-О по делу Кара-Мурзы [2]. В нем КС РФ подробно описывает основания для отказа в рассмотрении жалобы. Однако аргументы суда являются крайне политизированными, идеологическими, так как главный лейтмотив Определения (и замысла законодателя) - мысль о том, что у бипатрида в силу его политико-правовой связи с другим государством снижается «ценность связи с Отечеством», необходимая для занятия государственных должностей. Но насколько это обоснованный аргумент в контексте существования презумпции невиновности и добропорядочности каждого человека, а также теории субъективной вины? Определение Конституционного Суда РФ ставит интересы государства (государственного суверенитета и независимости депутатского мандата) выше интересов личности, человека и гражданина, хотя ст. 2 Конституции РФ определяет, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью российского государства. Складывается ситуация, при которой одни граждане являются полноправными, а другие неполноправными, второстепенными, хотя ни Конституция РФ, ни законодательство РФ о гражданстве не содержат объяснения «недостаточного», в некоторой степени

ущербного статуса бипатридов, который не позволяет им представлять публичные интересы в государственных органах.

Ограничение пассивного избирательного права бипатридов (пусть и установленная легитимным путем) является нарушением основополагающих прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ, прежде всего, права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32), права равного доступа к государственной службе (ч. 4 ст. 32). При этом ч. 3 ст. 32 устанавливает, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Этот список в результате буквально-го толкования (и отсутствия соответствующих выражений, позволяющих его расширить) мы можем считать исчерпывающим, более того, решение о лишении избирательных прав должен принимать суд, что гарантирует справедливость и обоснованность решения. При этом бипатриды лишаются своего права по умолчанию. В соответствии с Конституцией РФ, права и свободы человека и гражданина гарантируются всем гражданам в равной степени вне зависимости от дифференцирующих признаков, перечисленных в ч. 2 ст. 19 (этот перечень не закрытый, в данной части содержится формулировка «а также других обстоятельств», к которым при расширительном толковании можно отнести в том числе наличие гражданства иностранного государства), каждый гражданин РФ обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности (ч. 2 ст. 6).

Право граждан быть избранными является одним из признаков действительно демократического государства, следовательно, его ограничение является нарушением множества конституционных положений, например, ч. 1 ст. 1 Конституции РФ («Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления»), ч. 2 и 3 ст. 3 («Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления», «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы»).

В особом мнении по этому делу судья А. Л. Кононов [3] указывает, что приведенные КС РФ примеры практики ЕСПЧ лишь частично затрагивают рассматриваемую проблему и имеет непохожую фабулу, поэтому не могут считаться прецедентом и основой аргументации по отказу в рассмотрении жалобы. В то же время ст. 17 Европейской конвенции о гражданстве провозглашает равенство бипатридов с иными гражданами (данная конвенция хотя и была подписана Россией 06.11.1997 г., так и не была ратифицирована) [4], а в деле Тэнасе против Молдовии от 27.04. 2010 г. ЕСПЧ призвал разграничить «лояльность по отношению к государству» и «лояльность по отношению к правительству» [5].

Таким образом, мы приходим к следующему выводу: введенные уже на конституционном уровне положения, ограничивающие доступ граждан РФ с гражданством иностранного государства к ряду государственных должностей, противоречат другим конституционным положениям, в частности об основах конституционного строя (глава 1) и правах и свободах человека и гражданина (глава 2). Напомним, что данные главы, учитывая их особое конституционное значение и важность для поддержания правовой стабильности, могут быть изменены только созывом Конституционного собрания (ч. 2 ст. 134), следовательно, эта коллизия должна быть устранена путем исключения ограничивающих пассивное избирательное право бипатридов норм, так как может создать неблагоприятный прецедент и послужить причиной повсеместного нарушения прав и свобод.

Источники и литература

- 1) «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием

- 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
- 2) Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 52, ст. 6533.
 - 3) Особое мнение судьи Конституционного Суда А. Л. Кононова к Определению КС РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О // <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-04122007-n-797-o-o-ob/> (дата обращения: 03.03.2021).
 - 4) Европейская конвенция о гражданстве (ETS № 166) [рус., англ.] (Заключена в г. Страсбурге 06.11.1997) // <http://docs.cntd.ru/document/901799763> (дата обращения: 02.03.2021).
 - 5) Постановление ЕСПЧ от 27.04.2010 «Дело «Тэнасе (Tanase) против Республики Молдова» (жалоба N 7/08) // «Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск», 2020, N 1.
 - 6) Чепелев В. А. Правовой статус лиц с двойным гражданством в практике Конституционного Суда России // Психология и педагогика служебной деятельности. 2020. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-status-lits-s-dvoynym-grazhdanstvom-v-praktike-konstitutsionnogo-suda-rossii> (дата обращения: 03.03.2021).