

Научная статья  
УДК 342.81  
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-3-69-74>

**Требование к кандидатам в президенты России об отсутствии  
в прошлом иностранного гражданства и принцип равного гражданства:  
к постановке проблемы**

**Лапшин Иван Сергеевич**

Негосударственное образовательное частное учреждение высшего образования «Московский финансово-промышленный университет «Синергия», Москва, Россия, [lapshin74@mail.ru](mailto:lapshin74@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0003-3942-1657>

**Аннотация.** В статье ставится проблема противоречия между нормой Конституции Российской Федерации, согласно которой кандидаты в президенты не вправе иметь гражданство иностранного государства ни в прошлом, ни в настоящем, и нормой Конституции Российской Федерации о равном гражданстве независимо от оснований его приобретения. В качестве наиболее оптимального способа преодоления возникшей коллизии предложено официальное толкование данных норм Конституционным Судом Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, Президент Российской Федерации, президентские выборы, избирательный ценз, ценз гражданства, пассивное избирательное право, конституционная модернизация, национализация элит, приобретение гражданства, филиация

**Для цитирования:** Лапшин И. С. Требование к кандидатам в президенты России об отсутствии в прошлом иностранного гражданства и принцип равного гражданства: к постановке проблемы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 3 (55). С. 69–74. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-3-69-74>.

Original article

**Requirement for presidential candidates of Russia on the absence  
of foreign citizenship in the past and the principle of equal citizenship:  
the problem definition**

**Ivan S. Lapshin**

Moscow University for Industry and Finance Synergy, Moscow, Russian Federation, [lapshin74@mail.ru](mailto:lapshin74@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0003-3942-1657>

**Abstract.** The article states the problem of the contradiction between the norm of the Constitution of the Russian Federation, according to which presidential candidates are not entitled to have the citizenship of a foreign State in the past, and the norm of the Constitution of the Russian Federation on equal citizenship of Russia, regardless of the grounds for its acquisition. As the most optimal way to overcome the conflict, an official interpretation of these norms by the Constitutional Court of the Russian Federation was proposed.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, President of the Russian Federation, presidential elections, electoral qualification, citizenship qualification, passive suffrage, constitutional modernization, nationalization of the elite, acquisition of citizenship, filiation

**For citation:** Lapshin I. S. Requirement for presidential candidates of Russia on the absence of foreign citizenship in the past and the principle of equal citizenship: the problem definition. *Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2021, no. 3 (55), pp. 69–74. (In Russ.). <http://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-3-69-74>.

© Лапшин И. С., 2021

Масштабная конституционная модернизация (мы разграничиваем понятия конституционной модернизации и конституционной реформы. Под конституционной модернизацией мы понимаем внесение изменений и дополнений в действующую конституцию без кардинальных изменений конституционного строя. В отличие от этого конституционная реформа предполагает разработку и принятие новой конституции), проведенная в нашей стране в 2020 году и закончившаяся вступлением в силу 4 июля 2020 года новой редакции Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), вызвала немало вопросов в отечественной юридической науке (см., например: Конституционный вестник: независимый журнал по вопросам конституционализма. 2020. № 5). Одним из таких вопросов является обнаружившееся противоречие между новым требованием к кандидатам в президенты Российской Федерации не иметь гражданство иностранного государства в прошлом и нормой главы 1 Основного Закона о равном гражданстве России независимо от оснований его приобретения.

Актуальность исследования данной темы ничуть не снижается тем обстоятельством, что Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ) в своем заключении от 16 марта 2020 года № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2020. № 12, ст. 1855) признал данную новеллу соответствующей положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ. Во-первых, Суд ограничился лишь весьма туманной формулировкой о том, что новое требование к кандидатам в президенты Российской Федерации «согласуется с особым конституционно-правовым статусом главы государства», и уклонился от ответа на вопрос о противоречии между частью 1 статьи 6 и частью 2 статьи 81 Конституции РФ.

Во-вторых, Конституционный Суд РФ уже не раз менял свои правовые позиции по тем или иным вопросам (например, изменение правовых позиций в делах о проверке конституционности положений Таможенного кодекса РФ в части допустимости внесудебной конфискации имущества. См. постановления Конституционного

Суда РФ от 20 мая 1997 г. № 8-П и от 11 марта 1998 г. № 8-П). Как справедливо отмечает В. Д. Зорькин, «...изменение жизненных реалий может приводить и к отступлению от ранее сформулированных правовых позиций, поскольку Суд, применяя и истолковывая Конституцию, выявляет не только букву, но дух тех или иных ее положений на каждом новом этапе развития и тем самым приспособливает ее к меняющимся отношениям в обществе (“живое право”, “живая Конституция”» [1, с. 347].

В Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 года (Российская газета. 2020. 16 января) Президент Российской Федерации заявил: «Смысл, миссия государственной службы именно в служении, и человек, который выбирает этот путь, должен прежде всего для себя решить, что он связывает свою жизнь с Россией, с нашим народом, и никак иначе, без всяких полутонов и допущений». Далее Владимир Путин отметил: «...более жесткие требования должны предъявляться к лицам, претендующим на должность Президента Российской Федерации. Предлагаю здесь закрепить требование о постоянном проживании на территории России не менее 25 лет, а также отсутствии иностранного гражданства или вида на жительство в другом государстве, причем не только на момент участия в выборах, но и когда бы то ни было ранее».

Позже, 13 февраля 2020 года, во время встречи с рабочей группой по подготовке предложений о внесении изменений в Конституцию, Владимир Путин отметил, что у него были сомнения по поводу предложения ужесточить требования к лицам, претендующим на должность президента. «Но я сознательно после определенных раздумий предложил эту норму», – заявил глава государства. Президент объяснил свое предложение внести данное изменение в отечественную Конституцию тем, что речь идет о высшем должностном лице самой большой страны мира, население которой составляет 146 миллионов человек. «Поэтому русский народ и все населяющие Российскую Федерацию народы должны быть уверены, что человек, который встает во главе Российского государства, не имеет никаких интересов, кроме интересов этого народа», – сказал он [2]. Очевидно, что ужесточение требований к кандидатам в президенты относительно гражданства другого государства связано с таким внешним фактором, как стремление не допустить оказания влияния зарубежных государств на национальную внутреннюю политику, обеспечить сохранение национального суверенитета [3, с. 299].

Инициатива Президента России не оказалась неожиданной. С середины 2000-х годов в России наблюдается тенденция так называемой национализации элит. «Одним из проявлений этой тенденции выступает запрет на наличие у лица, претендующего на выборные государственные должности, наряду с российским гражданством, устойчивой политико-правовой связи с иным государством, которое может выражаться в наличии гражданства другого государства, а также вида на жительство или иного документа, удостоверяющего право лица постоянно проживать на территории другого государства. Таким образом, кандидат не только должен быть гражданином Российской Федерации, но и не должен иметь тесной правовой связи с другими государствами» [4, с. 278].

Подтверждением перехода к консервативной модели ограничения пассивного избирательного права в нашей стране является и позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой при наличии у кандидата иностранного гражданства «значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством объективно снижается. Волеизъявление такого лица [...] может обуславливаться не только требованиями конституционного правопорядка Российской Федерации и интересами ее народа, но и требованиями, вытекающими из принадлежности к иностранному государству» (определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» (Собрание законодательства РФ. 2007. № 52, ст. 6533)).

Согласно части 2 статьи 81 Конституции РФ «Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства». В связи с этим положением Конституции возникает целый ряд вопросов. Вот лишь некоторые из них.

Существует ли коллизия между требованием, согласно которому гражданин, имевший

ранее гражданство иностранного государства, не вправе избираться президентом Российской Федерации, и принципом равного гражданства России независимо от оснований его приобретения? Если да, то как ее разрешить?

Какие основания приобретения гражданства являются допустимыми для кандидата в президенты Российской Федерации с точки зрения части 2 статьи 81 Конституции РФ?

Обладает ли пассивным избирательным правом на президентских выборах гражданин Российской Федерации, принятый в гражданство иностранного государства помимо его воли (без согласия)?

Обладает ли пассивным избирательным правом на президентских выборах гражданин РФ, решение о его приеме в гражданство иностранного государства которого было отменено или признано недействительным?

Попытаемся ответить на эти вопросы.

1. Существует ли противоречие между нормой Конституции, согласно которой гражданин России, имевший в прошлом иностранное гражданство, не имеет права быть избранным президентом Российской Федерации, и нормой Конституции о равном гражданстве России независимо от оснований его приобретения?

Как ранее было отмечено, Конституционный Суд РФ, оценивая новые требования к кандидатам на высший государственный пост, ушел от оценки их соответствия закреплению в части 1 статьи 6 Конституции РФ принципу равного гражданства: «Введение для Президента Российской Федерации требования не иметь ни в прошлом, ни в настоящем гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, согласуется с особым конституционно-правовым статусом главы государства, на которого возложены основные обязанности по охране государственного суверенитета».

Возможно, введение данного требования согласуется с особым конституционно-правовым статусом главы государства (вопрос об обоснованности и соразмерности введения данного требования находится за рамками предмета настоящего исследования), но, как нам представляется, не согласуется с частью 1 статьи 6 Конституции РФ. Более того, часть 2 статьи 81 Конституции РФ вступает в прямое противоречие с частью 1 статьи 6 Конституции РФ, закрепляющей принцип равного гражданства России независимо от оснований его приобретения,

в той части, в какой ограничивает право граждан Российской Федерации, имевших в прошлом иностранное гражданство, баллотироваться на пост главы государства.

Как известно, принцип равногo гражданства означает, что гражданство Российской Федерации одинаково для всех лиц, получивших его в установленном законом порядке. На содержание и объем прав, вытекающих из гражданства, не влияет приобретено ли оно по рождению или в порядке натурализации, в общем или упрощенном порядке и т. д.

Немаловажно отметить, что статья 6 Конституции РФ относится к основам конституционного строя нашей страны и не может быть пересмотрена иначе как путем принятия новой конституции. Кроме того, часть 2 статьи 16 Конституции РФ устанавливает иерархический приоритет норм главы 1 по отношению к любым иным положениям Основного Закона, в том числе содержащимся в статье 81: «Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации».

Новое требование отечественной Конституции к кандидатам в президенты Российской Федерации об отсутствии в прошлом иностранного гражданства с большой долей вероятности может стать причиной обращения в Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) с новыми исками против России. Причем рассмотрение этих исков с не меньшей долей вероятности может закончиться не в пользу нашей страны. Основанием так полагать является позиция ЕСПЧ, выраженная в постановлении от 18 ноября 2008 года по делу «Танасэ и Кирто-акэ против Молдовы» (Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2009. № 3. С. 44–47) и в постановлении Большой палаты ЕСПЧ от 27 апреля 2010 года. Если ЕСПЧ посчитал несоразмерным запрет иметь двойное гражданство, то более жесткий избирательный ценз, установленный российской Конституцией, он признает несоразмерным тем более.

Представляется, что в сложившейся ситуации, впредь до конституционной реформы, наиболее оптимальным способом преодоления возникшей коллизии является официальное толкование статей 6 и 81 Основного Закона Конституционным Судом РФ.

2. Какие основания приобретения гражданства являются допустимыми для гражданина, претендующего на пост президента Российской Федерации? Прежде всего это приобретение гражданства по рождению, но не только. Согласно статье 13 Закона РФ от 28 ноября 1991 года

№ 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» гражданами Российской Федерации были признаны все граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие на территории Российской Федерации на день вступления в силу данного Закона. Таким образом, признание гражданства Российской Федерации – это также допустимое основание.

Другим допустимым для претендента на пост главы Российского государства основанием приобретения гражданства является оптация. Согласно части 2 статьи 81 Конституции РФ требование к кандидату в президенты об отсутствии в прошлом иностранного гражданства не распространяется на граждан Российской Федерации, имевших ранее гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства. Совершенно очевидно, что речь в данной норме идет прежде всего о жителях Крымского полуострова, которые ранее имели гражданство Украины.

На первый взгляд может показаться, что новая редакция Конституции РФ не предусматривает возможность избрания на пост главы государства для натурализованных граждан. Но это лишь на первый взгляд. В отличие от американской Конституции, которая прямо устанавливает, что «ни одно лицо, кроме гражданина по праву рождения [...] не может быть избрано на должность Президента...», российская Конституция содержит норму более общего содержания: президентом может быть избран гражданин, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства. Таким образом, на сегодняшний день нет никаких юридических препятствий для того, чтобы натурализованный экс-апатрид, не имевший ни в одном из государств своего проживания вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание, стал кандидатом на должность президента Российской Федерации.

3. Новая редакция ст. 81 Конституции РФ ставит на повестку дня новые вопросы. В частности, возникает вопрос – может ли баллотироваться на пост президента Российской Федерации гражданин, решение о приеме которого в гражданство иностранного государства было отменено? Формально-юридически отмена решения о принятии в гражданство означает, что такого решения не было, и, следовательно, нет препятствий для регистрации такого гражданина в качестве

кандидата на должность главы государства. Вместе с тем, нельзя забывать, что отмена решения о приеме в гражданство обычно имеет место, когда лицо желало приобрести гражданство иностранного государства, но, например, представило подложные документы или заведомо ложные сведения. Применяя целевой способ толкования нормы части 2 статьи 81 Конституции РФ, можно сделать вывод: цель конституционного законодателя состояла в том, чтобы не допустить избрание на высший государственный пост человека, ценность отечественного гражданства для которого утрачена или снижена. Поэтому такой гражданин не должен иметь возможность баллотироваться на пост президента Российской Федерации. В связи с этим представляется необходимым дать официальное толкование Конституции и на этой основе внести изменения и дополнения в текущее избирательное законодательство с целью установления невозможности баллотироваться на пост президента Российской Федерации для гражданина, решение о приеме которого в гражданство иностранного государства было отменено.

Может ли баллотироваться на пост президента Российской Федерации гражданин, который был принят в гражданство иностранного государства помимо его воли (без согласия)? В настоящее время допустить такое можно лишь гипотетически. Тем не менее в условиях ведения гибридных войн нельзя исключить и такой вариант. Никто и ничто не помешает какому-либо государству в одностороннем порядке натурализовать неудобного ему претендента на пост главы Российского государства, чтобы создать препятствия для его участия в выборах. Представляется, что право такого гражданина участвовать в выборах президента Российской Федерации должно быть подтверждено в ходе официального толкования Конституции и, в дальнейшем, на уровне текущего законодательства.

В результате проведенного исследования можно сделать следующие основные выводы.

1. Часть 2 статьи 81 Конституции РФ вступает в прямое противоречие с частью 1 статьи 6 Конституции РФ, закрепляющей принцип равного гражданства России независимо от оснований его приобретения, в той части, в какой ограничивает право граждан, имевших в прошлом иностранное гражданство, баллотироваться на пост главы государства.

2. Наиболее оптимальным способом преодоления возникшей коллизии является официальное толкование статей 6 и 81 Основного Закона Конституционным Судом РФ.

3. Допустимыми для кандидата на должность президента Российской Федерации основаниями приобретения гражданства являются:

- филиация;
- признание гражданства Российской Федерации;
- оптация (в определенных случаях);
- натурализация (в определенных случаях).

4. Гражданин Российской Федерации, решение о приеме которого в гражданство иностранного государства было отменено, не должен иметь возможность баллотироваться на пост президента Российской Федерации.

5. Гражданин Российской Федерации, принятый в гражданство иностранного государства помимо его воли (без согласия), должен быть наделен правом быть избранным президентом Российской Федерации.

#### Список источников

1. Зорькин В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика: монография. М.: Норма, 2017.
2. Путин объяснил смысл поправки о гражданстве кандидата в президенты России // РБК: деловое информационное пространство. URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e456c049a794760c29a6985> (дата обращения: 22.12.2020).
3. Выборы в мире: избирательные цензы / И. Б. Борисов, А. Г. Головин, А. В. Игнатов, Ю. Ю. Комиссаров; под общ. ред. И. Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015.
4. Забайкалов А. П. Цензы, ограничивающие пассивное избирательное право, в законодательстве Российской Федерации // Конституционно-правовые механизмы защиты прав человека и гражданина в России и мире: материалы международной научно-практической конференции. М., 2019.

#### References

1. Zorkin V. D. Constitutional Court of Russia: doctrine and practice: monograph. Moscow: Norma Publ., 2017. (In Russ.)
2. Putin explained the meaning of the amendment on the citizenship of a candidate for president of Russia. RBC: business information space. URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e456c049a794760c29a6985> (accessed 22.12.2020). (In Russ.)
3. Borisov I. B., Golovin A. G., Ignatov A. V., Komissarov Yu. Yu. Elections in the world: electoral qualifications / under the general ed. of I. B. Borisov. Moscow: ROIP Publ., 2015. (In Russ.)
4. Zabaykalov A. P. Censors restricting passive electoral right in the legislation of the Russian Federation. Constitutional and legal mechanisms for protecting human and civil rights in Russia and the world: materials of the international scientific and practical conference. Moscow, 2019. (In Russ.)

**Информация об авторе**

**И. С. Лапшин** – кандидат юридических наук, доцент.

**Information about the author**

**I. S. Lapshin** – Candidate of Science (Law), Assistant Professor.

Статья поступила в редакцию 10.05.2021; одобрена после рецензирования 14.06.2021; принята к публикации 31.08.2021.

The article was submitted 10.05.2021; approved after reviewing 14.06.2021; accepted for publication 31.08.2021.