



ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
РЕШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

по делу о проверке конституционности пункта 2-1 части 2 статьи 26
Закона Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики»
в связи с обращением Алмазбекова Тилека Алмазбековича

7 апреля 2026 года

город Бишкек

Конституционный суд Кыргызской Республики в составе:
председательствующего Осконбаева Э.Ж., судей Айдарбековой Ч.А.,
Бобукеевой М.Р., Дуйшеева К.А., Жолдошевой Л.Ч., Касымалиева М.Ш.,
Кыдырбаева К.Дж., Шаршеналиева Ж.А. при секретаре К. Мааматалы кызы,
с участием:

обращающейся стороны – Алмазбекова Тилека Алмазбековича;

стороны-ответчика – Осмонова Айдарбека Касымалиевича,
постоянного представителя Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в
Конституционном суде Кыргызской Республики,

третьих лиц – Молдобаева Алмазбека Тавалдыевича, постоянного
представителя Президента и Кабинета Министров в Конституционном суде
Кыргызской Республики, Шукурбекова Улутбека Абдималиковича, Пискур-
Хамидовой Александры Владимировны, представителей Комиссии по
вопросам гражданства при Президенте Кыргызской Республики по

доверенности, Омор уулу Айбека, Марсбековой Мээрим Марсбековны, представителей Министерства цифрового развития и инновационных технологий Кыргызской Республики по доверенности, Досалиева Эрнеса Кубанычбековича, представителя Государственного учреждения «Кызмат» при Управлении делами Президента Кыргызской Республики по доверенности, Балтабаева Жоомарта Равшановича, Курбановой Адинай Куванычбековны, представителей Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики по доверенности, Нурматова Откурбека Жунусовича, представителя Министерства внутренних дел Кыргызской Республики по доверенности, Джаркынбаева Аязбека Доолосбековича, постоянного представителя Министерства юстиции Кыргызской Республики в Конституционном суде Кыргызской Республики, Иманалиевой Айнуры Курманбековны, представителя Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики по доверенности, Кожобековой Жылдыз Эмилбековны, представителя Министерства иностранных дел Кыргызской Республики по доверенности, Назаралиевой Айчурок Калыбековны, представителя Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1, 2 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 17, 40, 45 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционном суде Кыргызской Республики», рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности пункта 2-1 части 2 статьи 26 Закона Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики».

Поводом и основанием к рассмотрению данного дела явились обращение Алмазбекова Т.А., а также обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Кыргызской Республики оспариваемая норма.

Заслушав информацию судьи-докладчика Жолдошевой Л.Ч., пояснения сторон и третьих лиц, а также, исследовав материалы дела, руководствуясь

пунктом 2 части 2, частями 4, 5 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 48, 49, 52 и 53 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», Конституционный суд Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л:

В Конституционный суд Кыргызской Республики 5 сентября 2025 года поступило ходатайство Алмазбекова Т.А. о проверке соответствия пункта 2-1 части 2 статьи 26 Закона Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» частям 1 и 2 статьи 23, части 2 статьи 51 Конституции.

Оспариваемое положение предусматривает, что гражданство Кыргызской Республики утрачивается, если гражданин Кыргызской Республики, не являющийся гражданином Кыргызской Республики по рождению и приобретший гражданство Кыргызской Республики в результате приема в гражданство Кыргызской Республики, осуществляет деятельность, представляющую угрозу национальной безопасности Кыргызской Республики, либо состоит на действительной военной службе, службе в правоохранительных органах или органах специальных служб иностранного государства.

Основной довод заявителя связан с использованием в оспариваемой норме выражения «деятельность, представляющая угрозу национальной безопасности Кыргызской Республики». По мнению Алмазбекова Т.А., данная формулировка является чрезмерно широкой, оценочной и неопределенной, поскольку Закон «О гражданстве Кыргызской Республики» не раскрывает ее содержание и не устанавливает конкретных критериев применения. В этой связи заявитель полагает, что оспариваемое регулирование допускает широкое усмотрение правоприменителя и создает риск произвольного прекращения гражданства.

Ссылаясь на статью 23 Конституции, Алмазбеков Т.А. отмечает, что ограничения прав и свобод допустимы только в конституционно значимых целях и в пределах, необходимых для достижения таких целей. По его мнению, оспариваемое регулирование формально связано с целью защиты национальной безопасности, однако не раскрывает содержание соответствующего ограничения, его пределы и условия применения. При этом заявитель указывает, что достижение указанной цели может обеспечиваться предусмотренными законодательством мерами уголовной, административной и иной юридической ответственности, применимыми независимо от способа приобретения лицом гражданства. В связи с этим он полагает, что прекращение гражданства не отвечает требованию необходимости и является несоразмерным последствием.

Отдельно заявитель ставит вопрос о соответствии оспариваемого положения части 2 статьи 51 Конституции, согласно которой ни один гражданин Кыргызской Республики не может быть лишен своего гражданства. Он полагает, что, несмотря на использование в Законе термина «утрата гражданства», по своей правовой природе предусмотренная мера фактически является лишением гражданства, поскольку применяется без добровольного волеизъявления лица, обусловлена оценкой его поведения и влечет прекращение устойчивой правовой связи гражданина с государством. Как полагает заявитель, такая мера носит санкционный характер и может повлечь возникновение состояния безгражданства.

Кроме того, Алмазбеков Т.А. указывает на необоснованное различие в правовом положении граждан Кыргызской Республики в зависимости от основания приобретения гражданства. Он считает, что граждане Кыргызской Республики по рождению не подпадают под действие указанного основания утраты гражданства, тогда как граждане, приобретшие гражданство в результате приема, при сопоставимом поведении могут быть подвергнуты такому последствию. В связи с этим оспариваемая норма, как утверждает

субъект обращения, ставит лиц, приобретших гражданство Кыргызской Республики, в менее защищенное положение.

В подтверждение своей позиции заявитель также ссылается на международные стандарты в сфере прав человека и гражданства, включая гарантии равенства перед законом, недопустимости дискриминации, запрета произвольного лишения гражданства и предупреждения безгражданства.

С учетом приведенных аргументов Алмазбеков Т.А. также обращает внимание на правовые позиции Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 14 мая 2014 года, 19 сентября 2018 года, 1 ноября 2018 года, 16 декабря 2020 года и 24 февраля 2021 года, в которых сформулированы подходы о необходимости соблюдения принципов законности, правовой определенности и соразмерности ограничений прав и свобод, а также недопустимости произвольного вмешательства государства в сферу основных прав человека.

На основании изложенного заявитель просит признать пункт 2-1 части 2 статьи 26 Закона «О гражданстве Кыргызской Республики» противоречащим Конституции.

Определением коллегии судей Конституционного суда от 6 октября 2025 года ходатайство Алмазбекова Т.А. было принято к производству.

Сторона-ответчик в лице постоянного представителя Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в Конституционном суде Кыргызской Республики Осмонов А.К. выразил несогласие с доводами заявителя и считает оспариваемую норму не противоречащей Конституции.

Обосновывая свою позицию, он указывает, что положения оспариваемой нормы приняты во исполнение части 2 статьи 23 Конституции, допускающей возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина законом в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения, а также прав и свобод других лиц при условии соблюдения принципа соразмерности.

По мнению представителя стороны-ответчика, оспариваемое регулирование направлено на защиту конституционно значимых интересов государства и устанавливает исключительную меру, применение которой обусловлено необходимостью обеспечения национальной безопасности.

Развивая данный довод, Осмонов А.К. отмечает, что после приобретения гражданства могут быть выявлены обстоятельства, свидетельствующие о причастности лица к деятельности, создающей угрозу национальной безопасности. По его мнению, отсутствие предусмотренного законом механизма реагирования на подобные обстоятельства способно препятствовать эффективной защите суверенитета, конституционного строя и иных жизненно важных интересов государства.

Кроме того, он считает, что применение исключительно уголовно-правовых механизмов не всегда позволяет нейтрализовать угрозы, связанные с доступом к сведениям, составляющим государственную тайну, либо с возможностью оказания влияния на внутренние процессы государства. В этой связи утрата гражданства в рассматриваемом случае не носит карательного характера, а направлена на защиту национальной безопасности.

Исходя из этого Осмонов А.К. полагает, что законодатель вправе учитывать особенности приобретения гражданства в порядке натурализации при установлении оснований его прекращения, если такое регулирование преследует конституционно значимые цели, отвечает принципу соразмерности и не носит дискриминационного характера.

Доводы заявителя о правовой неопределенности представитель стороны-ответчика считает необоснованными. Он указывает, что понятие «угроза национальной безопасности» закреплено в законодательстве Кыргызской Республики и подлежит применению в системной взаимосвязи с иными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере обеспечения национальной безопасности.

Наряду с этим Осмонов А.К. обращает внимание на наличие предусмотренных законом процессуальных гарантий, в том числе принятие

решения Президентом Кыргызской Республики и возможность его последующего судебного обжалования, что, по мнению стороны-ответчика, исключает произвольный характер применения оспариваемой нормы.

В подтверждение своей позиции он также ссылается на правовые позиции Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, согласно которым государство вправе устанавливать основания прекращения гражданства в целях защиты конституционного строя и национальной безопасности при условии соблюдения принципов законности, соразмерности и недопустимости произвольного вмешательства в сферу прав человека.

Кроме того, Осмонов А.К. указывает, что международные стандарты, в том числе положения Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года, допускают возможность утраты гражданства лицами, приобретшими его в порядке натурализации, в случаях причинения существенного ущерба интересам государства при условии соблюдения необходимых правовых гарантий.

С учетом изложенного представитель стороны-ответчика считает, что оспариваемая норма носит исключительный характер, не предполагает автоматического применения, направлена на обеспечение баланса между правами личности и интересами государства и, как правило, применяется в отношении лиц, обладающих иной правовой связью с иностранным государством, что минимизирует риск возникновения безгражданства.

Постоянный представитель Президента и Кабинета Министров в Конституционном суде Кыргызской Республики Молдобаев А.Т. также не согласился с доводами заявителя, изложенными в обращении, и в своей правовой позиции привел аргументы, аналогичные представленным стороной-ответчиком.

Вместе с тем, он дополнительно отметил, что положения части 1 статьи 23 Конституции, закрепляющие неотчуждаемость прав и свобод от рождения, не распространяются на гражданство, приобретенное в порядке

натурализации, поскольку в данном случае речь идет не о врожденном, а о приобретенном в результате приема в гражданство правовом статусе.

Развивая данный довод, Молдобаев А.Т. указал на положения Закона Кыргызской Республики «О национальной безопасности», согласно которым национальная безопасность представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. По его мнению, именно в системной взаимосвязи с указанным законодательством подлежит толкованию и применению оспариваемая норма.

Наряду с этим, им было отмечено, что право на судебную защиту, гарантированное частью 1 статьи 61 Конституции, в полной мере распространяется и на отношения, связанные с утратой гражданства. В этой связи он обращает внимание, что решения по вопросам гражданства принимаются Президентом Кыргызской Республики и могут быть обжалованы в судебном порядке, в том числе лицами, утратившими гражданство.

Также представитель Президента и Кабинета Министров считает, что оспариваемое регулирование не противоречит международным стандартам в области прав человека.

С учетом изложенного, Молдобаев А.Т. полагает, что оспариваемая норма не противоречит Конституции.

Представители Верховного суда Кыргызской Республики, Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, Министерства юстиции Кыргызской Республики, Министерства внутренних дел Кыргызской Республики, Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики, Министерства цифрового развития и инновационных технологий Кыргызской Республики, а также Государственного учреждения «Кызмат» при Управлении делами Президента Кыргызской Республики поддержали позицию стороны-ответчика, указав на необходимость обеспечения национальной безопасности и допустимость установления

специальных правовых механизмов реагирования в отношении лиц, приобретших гражданство в порядке натурализации.

При этом представитель Государственного комитета национальной безопасности отметил, что использование оценочных понятий в сфере национальной безопасности объективно обусловлено, поскольку их чрезмерная детализация способна ограничить возможность государства эффективно реагировать на изменяющиеся угрозы, в том числе транснационального характера.

В свою очередь представитель Государственного учреждения «Кызмат» Досалиев Э.К. указал, что соответствующий механизм введен в целях устранения пробелов правового регулирования и реализуется в рамках многоэтапной процедуры с участием компетентных государственных органов, исключающей автоматическое возникновение состояния безгражданства.

Представитель Секретариата Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Кыргызской Республики отметил необходимость разграничения понятий «лишение гражданства» и «утрата гражданства», указав, что в рассматриваемом случае прекращение гражданства не носит характера меры юридической ответственности, а обусловлено наличием юридически значимых обстоятельств, влияющих на сохранение соответствующего правового статуса лица.

Постоянный представитель Министерства юстиции Джаркынбаев А.Д. охарактеризовал оспариваемое регулирование как находящееся на пересечении двух конституционно значимых начал - суверенного права государства обеспечивать национальную безопасность и необходимости соблюдения гарантий устойчивости правового статуса личности. В этой связи он отметил, что потенциальные риски нарушения прав могут быть связаны не столько с содержанием самой нормы, сколько пределами ее правоприменительного толкования, что, по его мнению, обуславливает

необходимость формирования соответствующих конституционно-правовых ориентиров.

Представитель Министерства иностранных дел Кожобекова Ж.Э., ссылаясь на международно-правовые стандарты в сфере прав человека и гражданства, указала, что принцип недопустимости произвольного лишения гражданства предполагает наличие достаточной правовой определенности, соблюдение принципа соразмерности и обеспечение права на эффективное обжалование.

В подтверждение своей позиции Кожобековой Ж.Э. был представлен сравнительно-правовой анализ законодательства ряда иностранных государств, допускающего возможность прекращения гражданства лиц, приобретших его в порядке натурализации, в случаях, связанных с угрозой национальной безопасности, включая участие в террористической деятельности либо службу в иностранных вооруженных формированиях. При этом обращено внимание, что в международной практике допустимость подобных мер обусловлена их индивидуальным применением, доказанностью соответствующих обстоятельств и соблюдением принципа соразмерности.

Представитель Института Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики Назаралиева А.К., напротив, поддержала доводы заявителя. По ее мнению, отсутствие в законодательстве четких критериев применения оспариваемой нормы создает риск несоразмерного вмешательства в правовой статус личности.

Она также отметила, что вывод о наличии деятельности, представляющей угрозу национальной безопасности, должен основываться на документально подтвержденных обстоятельствах и учитывать принцип презумпции невиновности. В противном случае применение оспариваемой нормы, по мнению представителя Института Акыйкатчы, может повлечь фактическое привлечение лица к ответственности без судебного разбирательства.

Вместе с тем Назаралиева А.К. указала, что при законодательной конкретизации оснований и установлении четких критериев применения соответствующей нормы ее использование в правоприменительной практике могло бы быть допустимым.

Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики не представило позицию по оспариваемому вопросу, ограничившись предоставлением статистических и информационных материалов, касающихся вопросов миграции, статуса соотечественников, кайрылманов и беженцев.

Конституционный суд, обсудив доводы сторон, выслушав пояснения третьих лиц, и, исследовав материалы дела, пришел к следующим выводам.

1. В соответствии с частью 4 статьи 17 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики» Конституционный суд выносит акты по предмету, затронутому в обращении, лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда по настоящему делу является пункт 2-1 части 2 статьи 26 Закона «О гражданстве Кыргызской Республики», изложенный в следующей редакции:

«Статья 26. Утрата гражданства Кыргызской Республики

...

2. Гражданство Кыргызской Республики утрачивается по следующим основаниям:

2-1) если гражданин Кыргызской Республики, не являющийся гражданином Кыргызской Республики по рождению, приобретший гражданство Кыргызской Республики в результате приема в гражданство Кыргызской Республики, осуществляет деятельность, представляющую угрозу национальной безопасности Кыргызской Республики, или состоит на действительной военной службе, службе в правоохранительных органах или органах специальных служб иностранного государства.».

Закон «О гражданстве Кыргызской Республики» принят от 21 мая 2007 года №70 в соответствии с порядком, установленным законодательством, опубликован в газете «Эркин-Тоо» 1 июня 2007 года №39, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. Согласно части 1 статьи 51 Конституции гражданство Кыргызской Республики представляет собой устойчивую правовую связь человека с государством, выражающуюся во взаимных правах и обязанностях. Тем самым Основной Закон закрепляет гражданство как один из основополагающих элементов конституционного статуса личности, определяющий правовую принадлежность лица к государству.

Гражданство по своему содержанию не сводится к формальному регистрационному состоянию или учетной категории. Оно выступает базовым публично-правовым институтом, посредством которого лицо включается в конституционно организованное сообщество, признается членом государства и приобретает статус гражданина Кыргызской Республики.

Конституционно-правовое значение гражданства проявляется в двух взаимосвязанных аспектах. С одной стороны, оно является основанием признания за лицом полного объема прав, свобод и обязанностей гражданина Кыргызской Республики. С другой стороны, оно возлагает на государство обязанность уважать, обеспечивать и защищать данный статус, включая предоставление защиты и покровительства гражданам Кыргызской Республики за ее пределами.

Именно поэтому устойчивость гражданства имеет самостоятельное конституционное значение. Она означает, что после возникновения правовой связи между лицом и государством соответствующий статус не может рассматриваться как временный, условный либо зависящий от произвольного усмотрения публичной власти. Гражданство предполагает стабильность

правовой принадлежности лица к государству и защищенность его конституционного статуса от необоснованного прекращения.

При этом указанная устойчивость гражданства не исключает законодательного регулирования вопросов его приобретения, подтверждения, оформления, сохранения либо прекращения. Однако такое регулирование должно осуществляться в пределах, установленных Конституцией, и исходить из того, что гражданство затрагивает не отдельное субъективное право, а конституционный статус лица в целом, вследствие чего все юридически значимые условия возникновения, сохранения и прекращения этой правовой связи должны быть ясными, предсказуемыми, объективно обоснованными и соразмерными.

3. Закон «О гражданстве Кыргызской Республики», развивая конституционное понимание гражданства, предусматривает различные основания его приобретения: по рождению, в результате приема в гражданство, в порядке восстановления, а также по основаниям или в порядке, предусмотренным вступившими в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика (статья 11).

Указанные основания различаются по своей юридической природе, фактическому составу и порядку возникновения правовой связи лица с государством.

Гражданство по рождению возникает в силу предусмотренных законом обстоятельств, связанных с фактом рождения, и носит первоначальный характер, традиционно обозначаемый в правовой доктрине как филиация. В этом случае принадлежность лица к государству является прямым правовым последствием факта рождения и предусмотренных законом условий филиации, связанных с гражданством родителей, происхождением лица либо местом его рождения, и не ставится в зависимость от волеизъявления самого лица либо от предварительной оценки его поведения со стороны публичной власти.

Иную правовую природу имеет гражданство, приобретаемое в результате приема в гражданство, то есть натурализации. Оно предполагает, с одной стороны, волеизъявление лица на установление устойчивой правовой связи с Кыргызской Республикой, а с другой — решение компетентного органа государства, принимаемое при соблюдении предусмотренных Законом условий приема в гражданство и отсутствии оснований для отказа в таком приеме (статьи 13 и 16). В этом случае гражданство возникает не непосредственно из факта рождения, а посредством индивидуального правового акта государства, которым лицо включается в состав граждан Кыргызской Республики.

Восстановление в гражданстве представляет собой возобновление ранее существовавшей правовой связи лица с государством, прекращенной в установленном Законом порядке. Его юридическая природа отличается как от гражданства по рождению, так и от приема в гражданство, поскольку при восстановлении значение имеет не первоначальное возникновение правовой связи и не первичное включение лица в состав граждан, а факт прежней принадлежности лица к гражданству Кыргызской Республики.

Приобретение гражданства по основаниям, вытекающим из международных договоров, отражает конституционно допустимое взаимодействие национального и международно-правового регулирования в вопросах гражданства. В таком случае возникновение гражданства связывается со специальным договорным механизмом, признанным правопорядком Кыргызской Республики.

Изложенное означает, что законодатель вправе учитывать особенности каждого основания приобретения гражданства при регулировании вопросов его приобретения, подтверждения, проверки правомерности приобретения, сохранения либо прекращения. Такой учет обусловлен различием юридических обстоятельств, с которыми Закон связывает возникновение гражданства, и касается прежде всего условий, порядка и последствий реализации соответствующего основания. Однако после возникновения

гражданства указанное различие не может трансформироваться в различие конституционно-правового статуса гражданина.

Данный подход прямо выражен и в Законе, согласно которому граждане Кыргызской Республики независимо от оснований и порядка приобретения гражданства имеют равные права, свободы и обязанности в соответствии с Конституцией. Иное понимание означало бы допущение различной степени устойчивости гражданства и существование отдельных категорий граждан с менее защищенным конституционно-правовым статусом, что не согласуется с природой гражданства как устойчивой правовой связи лица с государством.

Следовательно, способ приобретения гражданства может иметь правовое значение только в пределах, обусловленных юридической природой соответствующего основания и конституционно оправданной целью регулирования. Он не может сам по себе использоваться как основание для ослабления гарантий гражданства, придания отдельным категориям граждан менее защищенного статуса либо условного характера их правовой связи с государством.

Соответствующее регулирование допустимо лишь в той мере, в какой оно преследует конституционно значимую цель, основано на объективных и юридически проверяемых критериях, отвечает требованиям необходимости и соразмерности и не затрагивает сущностное содержание статуса гражданина Кыргызской Республики.

4. Сформулированные выше пределы законодательного усмотрения приобретают повышенное конституционно-правовое значение в сфере прекращения гражданства, поскольку предметом регулирования в данном случае является не возникновение правовой связи лица с государством, а прекращение уже сложившегося статуса гражданина. В этой сфере системообразующим конституционным ограничителем выступает часть 2 статьи 51 Конституции, закрепляющая запрет лишения гражданина своего гражданства.

Данный запрет имеет не только формально-юридическое, но и сущностное значение. Он направлен на защиту гражданства как устойчивой политико-правовой принадлежности лица к государству и исключает возможность произвольного прекращения этой связи по воле публичной власти.

В конституционно-правовом смысле лишение гражданства историко-доктринально сближается с санкционной, а в отдельных случаях — с квазикараательной мерой государственного воздействия. Его сущность состоит не в констатации юридического дефекта возникновения гражданства и не в наступлении заранее предусмотренного законом последствия объективного юридического факта, а в принудительном изъятии у лица уже признанного статуса гражданина как неблагоприятной меры государственного воздействия, при которой гражданство фактически используется как объект репрессивного усмотрения власти и средство воздействия на лицо.

Именно поэтому конституционный запрет лишения гражданства исключает возможность конструирования прекращения гражданства в санкцию под иным наименованием. Иное понимание позволяло бы обходить прямой запрет, установленный частью 2 статьи 51 Конституции, путем формального изменения юридической конструкции при сохранении ее фактического содержания.

Вместе с тем из указанного конституционного запрета не вытекает недопустимость всякого прекращения гражданства. Конституция не исключает компетенцию законодателя по определению оснований и порядка прекращения гражданства. В развитие этого Закон «О гражданстве Кыргызской Республики» предусматривает прекращение гражданства вследствие выхода из гражданства, утраты гражданства, а также по основаниям, предусмотренным международными договорами Кыргызской Республики. Следовательно, утрата гражданства как одна из

законодательных форм прекращения гражданства сама по себе не тождественна лишению гражданства.

С учетом изложенного принципиальная граница между допустимым прекращением гражданства, включая его утрату, и запрещенным лишением гражданства проходит не по наименованию соответствующей законодательной конструкции, а по ее реальному содержанию. Конституционно значимыми являются основание применения такой конструкции, характер юридически значимых обстоятельств, степень определенности нормы, процедура их установления и последствия для статуса лица.

Таким образом, прекращение гражданства, в том числе в форме утраты, само по себе не противоречит Конституции. Однако оно является конституционно допустимым лишь постольку, поскольку сохраняет природу объективного юридического последствия и не используется для принудительного изъятия у лица уже возникшего статуса гражданина под видом иной правовой формы.

5. Указанный вывод предопределяет необходимость обращения к ранее сформулированным правовым позициям органа конституционного контроля по вопросам утраты гражданства. Такое обращение обеспечивает преемственность конституционного правосудия и устойчивость его правовых подходов. Вместе с тем преемственность не исключает необходимости их уточнения в той мере, в какой изменилась сама конституционная основа регулирования вопросов гражданства.

В этой связи Конституционный суд учитывает Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 29 марта 2017 года, в котором была дана оценка законодательному регулированию утраты гражданства вследствие поступления лица на военную или разведывательную службу иностранного государства, прохождения за пределами Кыргызской Республики подготовки, направленной на приобретение умений и навыков совершения

террористического или экстремистского преступления, а также участия в вооруженных конфликтах или военных действиях на территории иностранного государства, за исключением случаев исполнения официальных обязанностей по поддержанию международного мира и безопасности.

В указанном Решении институт утраты гражданства рассматривался во взаимосвязи с конституционно-правовым пониманием лишения гражданства. Конституционная палата исходила из того, что прекращение гражданства как форма завершения отношений между человеком и государством может осуществляться путем выхода из гражданства и через утрату (лишение) гражданства, при этом лишение гражданства характеризовалось как санкционная мера, к которой государство прибегает тогда, когда поведение гражданина не согласуется с интересами и законами государства. Одновременно подчеркивалась необходимость четкого законодательного закрепления оснований, условий и процедур, исключающих произвольность при разрешении вопросов прекращения гражданства.

С учетом этого ранее сформулированные правовые позиции сохраняют значение прежде всего в части требований к четкости законодательного регулирования, недопустимости произвольного усмотрения и необходимости процессуальных гарантий. Вместе с тем они были сформулированы в условиях иной конституционно-правовой модели, при которой часть 2 статьи 50 Конституции в редакции 2010 года предусматривала возможность лишения гражданства в случаях и порядке, установленных конституционным законом.

Действующая Конституция закрепляет иной, более высокий уровень гарантии устойчивости гражданства, прямо устанавливая, что ни один гражданин не может быть лишен своего гражданства. Тем самым она не ограничивается повышением требований к законодательной регламентации соответствующих процедур, а исключает саму возможность законодательного допуска лишения гражданства, независимо от формы и

порядка его нормативного оформления. Поэтому ранее выраженные правовые позиции подлежат учету не изолированно и не в отрыве от изменившегося конституционного регулирования, а во взаимосвязи с действующим запретом лишения гражданства, закрепленным частью 2 статьи 51 Конституции.

Тем самым ранее сформулированная позиция не утрачивает значения, но подлежит применению в ином конституционном контексте: не как основание для признания допустимости санкционного прекращения гражданства, а как подтверждение повышенных требований к ясности, доказанности, соразмерности и процедурной защищенности любого законодательного механизма, влекущего прекращение уже возникшего статуса гражданина.

6. Согласно оспариваемому положению пункта 2-1 части 2 статьи 26 Закона гражданство Кыргызской Республики утрачивается если гражданин Кыргызской Республики, не являющийся гражданином Кыргызской Республики по рождению, приобретший гражданство Кыргызской Республики в результате приема в гражданство Кыргызской Республики, осуществляет деятельность, представляющую угрозу национальной безопасности Кыргызской Республики, либо состоит на действительной военной службе, службе в правоохранительных органах или органах специальных служб иностранного государства.

Как уже было отмечено в пункте 3 настоящего Решения, способ приобретения гражданства может иметь правовое значение лишь в пределах, обусловленных юридической природой соответствующего основания и конституционно оправданной целью регулирования. Он не может использоваться для придания приобретенному гражданству менее защищенного характера. Поэтому в оспариваемой норме конституционно значимым является не один лишь факт приобретения гражданства в порядке приема, а наличие последующих юридически значимых обстоятельств, с

которыми законодатель связывает вопрос о сохранении правовой связи лица с Кыргызской Республикой.

Прием в гражданство предполагает оценку предусмотренных законом условий и препятствий на момент принятия соответствующего решения. Однако после установления гражданства могут возникнуть новые обстоятельства, которые отсутствовали либо не могли быть оценены при предоставлении гражданства, но по своему характеру способны затронуть устойчивость правовой принадлежности лица к Кыргызской Республике. В этом смысле оспариваемая норма направлена не на пересмотр статуса гражданина по причине самого способа приобретения гражданства, а на правовую оценку обстоятельств, возникших после натурализации и имеющих значение для сохранения такой связи.

К числу таких обстоятельств законодатель отнес, с одной стороны, состояние лица на действительной военной службе, службе в правоохранительных органах или органах специальных служб иностранного государства, а с другой — осуществление деятельности, представляющей угрозу национальной безопасности Кыргызской Республики. Эти основания объединены общей публично-правовой направленностью: они касаются ситуаций, при которых последующее поведение или правовое состояние лица может затрагивать безопасность государства и характер его устойчивой связи с Кыргызской Республикой.

При этом состояние лица на действительной военной службе, службе в правоохранительных органах или органах специальных служб иностранного государства является более конкретизированным основанием, поскольку предполагает установление факта выполнения публично-служебных функций в интересах иностранного государства. Такое обстоятельство поддается объективной проверке и по своей природе может свидетельствовать о конфликте между правовой связью лица с Кыргызской Республикой и его служебной принадлежностью к публичным институтам другого государства.

Иной характер имеет основание, выраженное через осуществление деятельности, представляющей угрозу национальной безопасности Кыргызской Республики. Именно эта часть оспариваемой нормы составляет основной предмет конституционно-правового сомнения по настоящему делу, поскольку заявитель указывает на оценочный характер данной формулы, возможность ее широкого толкования и отсутствие в Законе «О гражданстве Кыргызской Республики» исчерпывающего перечня действий, которые могут быть признаны такой деятельностью.

Оценивая данные доводы, Конституционный суд исходит из того, что защита национальной безопасности прямо отнесена Конституцией к целям, ради которых права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом. При этом часть 2 статьи 23 Конституции одновременно устанавливает предел такого вмешательства, требуя, чтобы вводимые ограничения были соразмерны указанным целям. Следовательно, национальная безопасность является конституционно признанной целью правового регулирования, однако ссылка на нее не освобождает законодателя и правоприменителя от требований определенности, необходимости и соразмерности.

Соответственно, оспариваемая норма не может рассматриваться в отрыве от законодательства в сфере национальной безопасности, а подлежит применению в системной связи с ним.

Так, согласно Закону «О национальной безопасности», национальная безопасность представляет собой гарантированное состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. К основным объектам национальной безопасности отнесены личность — ее права и свободы, общество — его материальные и духовные ценности, государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность. Угроза национальной безопасности определяется как совокупность условий и факторов, создающих опасность указанным жизненно важным интересам (статьи 1 и 3).

Тем самым законодательство о национальной безопасности придает оспариваемой формуле нормативное содержание и не оставляет ее на уровне абстрактной ссылки на публичный интерес. Деятельность, представляющая угрозу национальной безопасности, не может пониматься как любое поведение лица, вызывающее неодобрение публичной власти, как общая характеристика его лояльности либо как формальное несогласие с решениями государственных органов. Речь может идти только о такой деятельности, которая по своему содержанию создает опасность жизненно важным интересам личности, общества или государства, охраняемым Конституцией и законом.

Одновременно природа национальной безопасности не позволяет свести все возможные угрозы к заранее закрытому перечню. Закон «О национальной безопасности» исходит из наличия внутренних и внешних, реальных и потенциальных угроз, а также предусматривает выявление и прогнозирование таких угроз как одну из функций системы национальной безопасности (статьи 3 и 9). Это обусловлено необходимостью правового реагирования на широкий круг изменчивых и многообразных угроз, которые различаются по источникам, способам проявления и степени воздействия на охраняемые интересы, в связи с чем соответствующее регулирование не может быть сведено к исчерпывающему каталогу всех возможных форм опасного поведения.

Однако открытый характер данной категории не означает допустимости неограниченного усмотрения. Закон «О национальной безопасности» закрепляет принципы соблюдения Конституции и законов, уважения основных прав и свобод человека, адекватности мер угрозам, баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства (статья 5). Кроме того, он прямо устанавливает, что при обеспечении национальной безопасности ограничения прав и свобод допускаются только в случаях, предусмотренных Конституцией и законами, и должны быть соразмерными установленным целям (статья 7).

В этой связи правовая определенность применительно к оспариваемой норме обеспечивается не закрытым перечнем всех возможных угроз, а наличием конституционных и законодательных ориентиров, ограничивающих содержание соответствующей категории. Для целей утраты гражданства такая деятельность должна быть выражена в конкретных действиях, связях, формах участия или ином поведении лица, которые имеют отношение к охраняемым законом объектам национальной безопасности и создают реальную опасность жизненно важным интересам личности, общества или государства.

При таком понимании применение оспариваемого основания требует установления не общей возможности неблагоприятного развития событий, а конкретной связи между поведением лица и угрозой национальной безопасности Кыргызской Республики. Такая связь должна быть индивидуализированной, доказанной и юридически проверяемой. Ссылка на национальную безопасность без раскрытия того, в чем именно состоит угроза, к какому охраняемому интересу она относится и каким образом поведение лица создает соответствующую опасность, не может служить достаточным основанием для применения пункта 2-1 части 2 статьи 26 Закона.

Именно в таком конституционно-правовом смысле выражение «деятельность, представляющая угрозу национальной безопасности Кыргызской Республики» соотносится с требованиями правовой определенности. Оно не предполагает произвольного расширения оснований утраты гражданства, а подлежит применению в пределах, заданных Конституцией, Законом «О национальной безопасности» и правовой природой гражданства как устойчивой связи человека с государством.

С учетом выводов, сформулированных в пункте 4 мотивировочной части настоящего Решения, указанное основание может сохранять характер допустимого юридического последствия лишь тогда, когда применяется к конкретным последующим обстоятельствам, объективно

свидетельствующим о реальной угрозе национальной безопасности, а не используется как оценочная реакция государства на личность, взгляды, предполагаемую неблагонадежность или иные характеристики гражданина. В этом состоит конституционно допустимый предел применения оспариваемой нормы.

7. Применение оспариваемой нормы в конкретном случае предполагает принятие решения об утрате гражданства Кыргызской Республики Президентом Кыргызской Республики в соответствии с частью 3 статьи 26 Закона «О гражданстве Кыргызской Республики». При этом такое решение, как и иные решения по вопросам гражданства, может быть обжаловано в судебном порядке согласно части 1 статьи 41 указанного Закона.

С учетом характера последствий утраты гражданства судебная проверка такого решения имеет самостоятельное конституционное значение. Она обеспечивает, чтобы применение пункта 2-1 части 2 статьи 26 Закона в конкретном деле оставалось в пределах конституционно-правового смысла, раскрытого в пункте 6 мотивировочной части настоящего Решения, и соответствовало гарантиям, вытекающим из части 2 статьи 23 и части 2 статьи 51 Конституции.

При этом суд не подменяет собой органы, уполномоченные в сфере обеспечения национальной безопасности, и не осуществляет оценку целесообразности государственной политики в данной сфере. Его задача состоит в проверке правомерности применения конкретной меры к конкретному лицу. В этих целях суду надлежит оценить, раскрыто ли в решении содержание соответствующей угрозы, указано ли охраняемое Конституцией и законом благо, которому она адресована, подтверждена ли связь между поведением лица и такой угрозой, а также соблюдено ли требование соразмерности.

Наличие сведений, относящихся к сфере национальной безопасности, не устраняет обязанности государства обеспечить юридическую проверяемость вывода о наличии угрозы. В случаях, когда такие сведения

имеют специальный режим доступа, проверка должна осуществляться с соблюдением установленных законом требований по защите соответствующей информации, но без выведения самого решения об утрате гражданства за пределы судебного контроля.

Особой оценке подлежат последствия утраты гражданства для правового положения лица, включая риск апатризма. Международно-правовые подходы в сфере гражданства исходят из признания права каждого на гражданство и недопустимости его произвольной утраты, а также из необходимости предотвращения безгражданства как состояния, при котором лицо оказывается вне устойчивой правовой связи с каким-либо государством. Поэтому применение оспариваемой нормы не может осуществляться без учета того, приводит ли утрата гражданства к апатризму и имеются ли правовые механизмы предотвращения либо преодоления таких последствий.

Таким образом, решение об утрате гражданства подлежит эффективной судебной проверке на соответствие критериям, раскрытым в пункте 6 мотивировочной части настоящего Решения, а при его применении должны учитываться последствия для правового положения лица, включая риск апатризма.

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 2 части 2, частями 4, 5 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 48, 49, 52 и 53 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», Конституционный суд Кыргызской Республики

Р Е Ш И Л:

1. Признать пункт 2-1 части 2 статьи 26 Закона Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» не противоречащим частям 1, 2 статьи 23, части 2 статьи 51 Конституции Кыргызской Республики.

2. Правоприменительная практика уполномоченных государственных органов должна основываться на правовых позициях Конституционного суда Кыргызской Республики, изложенных в мотивировочной части настоящего Решения.

3. Решение окончательное и обжалованию не подлежит, вступает в силу с момента провозглашения.

4. Решение обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических и физических лиц и подлежит исполнению на всей территории республики.

5. Опубликовать настоящее Решение в официальных изданиях органов государственной власти, на официальном сайте Конституционного суда Кыргызской Республики и в «Вестнике Конституционного суда Кыргызской Республики».

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**