

ОСОБЕННОСТИ ПРИОБРЕТЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА В НОВЫХ СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кулакова Елизавета Валерьевна¹,

канд. юрид. наук, доцент,

e-mail: kulakova.dongu@mail.ru,

¹Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донецкий государственный университет», г. Донецк, Россия

В представленной работе анализируется институт признания гражданином РФ как новое основание приобретения гражданства, введенное в 2023 году Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» и рядом федеральных конституционных законов, принятых в связи с присоединением к России новых регионов. По результатам проведенного анализа обосновывается необходимость пересмотра процедуры автоматического признания российскими гражданами тех граждан Украины, которые прибывают в Россию из третьих стран, ранее проживая на территориях, перешедших под контроль РФ после 30 сентября 2022 года. По итогам проведенного краткого исследования автором предлагается пересмотреть подход законодателя к автоматическому признанию гражданами России тех граждан Украины, которые имеют постоянную регистрацию на территориях, присоединённых к России после 30 сентября 2022 года, и не выразили намерения вернуться к месту жительства или оформить российское гражданство в ходе специальной военной операции. Данное предложение касается, прежде всего, тех лиц, которые прибывают в Российскую Федерацию из третьих стран.

По тексту статьи Российская Федерация сокращенно указывается – РФ.

Ключевые слова: гражданство, получение гражданства, признание гражданином, основания приобретения гражданства, новые субъекты РФ, специальная военная операция, СВО

THE SPECIFICITIES OF ACQUIRING CITIZENSHIP IN NEW SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Kulakova E.V.¹,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,

e-mail: kulakova.dongu@mail.ru,

¹Donetsk State University, Donetsk, Russia

The presented work analyzes the institution of recognition as a citizen of the Russian Federation as a new basis for acquiring citizenship, introduced in 2023 by the Federal Law “On Citizenship of the Russian Federation” and a number of federal constitutional laws adopted due to the accession of new regions to Russia. Based on the results of the analysis, the need to review the procedure for automatic recognition as Russian citizens of those citizens of Ukraine who arrive in Russia from third countries, having previously lived in territories that came under the control of the Russian Federation after September 30, 2022, is justified.

Based on the results of a brief study, the author proposes to revise the legislator’s approach to the automatic recognition by Russian citizens of those Ukrainian citizens who have permanent registration in the territories which became part of Russia after September 30, 2022, and did not express their intention to return to their place of residence or apply for Russian citizenship during a special military operation. This proposal concerns, first of all, those persons who arrive in the Russian Federation from third countries.

In the text of the article, the Russian Federation is abbreviated as RF.

Keywords: citizenship, obtaining citizenship, recognition as a citizen, grounds for acquiring citizenship, new subjects of the Russian Federation, special military operation, SMO

Конституционное право на гражданство тесно связано с такими фундаментальными абсолютными правами человека как право на жизнь и свободу. Наличие гражданства выступает ключевой гарантией обеспечения и защиты прав человека, а также предоставляет покровительство со стороны родного государства своих граждан, пребывающих за его пределами. Как отмечает Дрогавцева Е.А., право на гражданство не закреплено в главе 2 Конституции России, однако его наличие в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина следует из общего содержания конституционно-правовых норм о гражданстве, а также положений законодательства и правовых позиций Конституционного Суда РФ [1, с. 16].

Поэтому получение российского гражданства является желанным статусом, предоставляющим как защиту со стороны России, так и ряд существенных преимуществ и возможностей, включая социальную защиту, право на участие в политической жизни государства и доступ к государственным услугам.

В связи с утратой правовой связи около 25 миллионов российских соотечественников в результате распада СССР, Россия в дальнейшем старалась урегулировать вопросы, связанные с его последствиями путем создания упрощенного механизма приёма в гражданство для бывших граждан Советского Союза и их потомков [2, с. 3].

Однако в последние годы Российская Федерация столкнулась с новыми вызовами: с необходимостью, с одной стороны, обеспечивать безопасность российских граждан в связи с реально возникшими террористическими угрозами, демографическими проблемами и ограниченностью трудовых ресурсов, но с другой стороны – с необходимостью, как отметил Президент РФ, «защиты людей и самой России от угроз, которые ей пытаются создать на её же исторических территориях»¹.

Проведение Россией специальной военной операции (далее – СВО) существенно повысило поток желающих приобрести российское гражданство. Как отмечает Борблик К.Э., значимым промежуточным итогом СВО стало принятие в состав Российской Федерации четырех новых субъектов: Донецкой Народной Республики (ДНР), Луганской Народной Республики (ЛНР), Запорожской и Херсонской областей [3, с. 244]. Еще в октябре 2022 г. глава Совета Безопасности Николай Патрушев заявил, что «около пяти миллионов жителей Донбасса и юго-восточных регионов Украины нашли убежище в России»².

Большинство из въехавших в Россию граждан Украины стараются как можно быстрее легализовать свой статус и, по возможности, получить российское гражданство. В гуманитарных целях Россия внесла значительные изменения в законодательство, чтобы упростить процесс получения гражданства для указанных категорий граждан. Так, в 2023 году был принят новый Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (от 28.04.2023 г.), который внес изменения в существующие нормы, регулирующие основания и условия получения российского гражданства³. При этом, однако, был и существенно расширен перечень оснований, согласно которым иностранцы и лица без гражданства не принимаются в граждане РФ. Вероятно, законодатель исходил, прежде всего, из приоритета прав и свобод собственных граждан, необходимости защиты интересов государства и общества.

Согласно вышеуказанному закону, гражданство РФ приобретается по рождению, в результате приема в гражданство, в результате процедуры признания гражданином Российской Федерации, путем выбора гражданства при изменении границ РФ (оптация), а также в соответствии с международными договорами.

Одним из важных нововведений стало введение института признания гражданином Российской Федерации, в статье 19 федерального закона закреплены категории лиц, автоматически признаваемых гражданами России (ст. 19).

Институт признания гражданином России является относительно новым и поэтому пока не получил широкого освещения в научных исследованиях.

¹ Выступление Президента РФ В.В. Путина на встрече со студентами, приуроченной к Татьянинию дню 25.01.2023. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/25/01/2023/63d11e979a79475247611094> (дата обращения: 20.05.2025). – Текст: электронный.

² Комментарий Николая Патрушева по итогам заседания Совета Безопасности 19.10.2022. – URL: <http://kremlin.ru/events/security-council/69635> (дата обращения: 20.05.2025). – Текст: электронный.

³ О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 28.04.2023 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.05.2023. – № 18. – Ст. 3215.

Некоторые аспекты новых положений Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» были проанализированы в работах Ковтуна О.А. и Терещенко Н.Д. [4], которые провели сравнительный анализ и выделили основные новшества и тенденции в развитии законодательства о гражданстве. Также стоит отметить работу Бижановой А.У., которая акцентировала внимание на ключевых нововведениях и возможных проблемах, с которыми может столкнуться практика применения закона [5]. Анализ содержания первой главы закона в сопоставлении с нормами предыдущей редакции закона был проведен Гороховой С.С. и Хватовой М.А. [6].

Целью данного исследования является анализ практики применения института признания гражданином России и оценка целесообразности его применения в отношении граждан, проживающих на территориях, присоединённых к России после 30 сентября 2022 года, но въезжающих в Россию через третьи страны.

Кроме ФЗ «О гражданстве РФ» 2023 года институт признания гражданства также предусмотрен в ряде федеральных конституционных законов, принятых в связи с присоединением к России ряда исторических территорий в 2014 и 2022 годах.

Так, например, в соответствии со ст. 5 ФКЗ от 04.10.2022 № 5-ФКЗ (ред. от 26.12.2024) «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» признаются гражданами России при условии принесения Присяги: граждане ДНР, граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживавшие на день принятия ДНР в состав России, т.е. на 30 сентября 2022 года, на территории ДНР или ранее постоянно проживавшие на указанной территории и выехавшие из ДНР в Российскую Федерацию, в том числе через территории третьих государств, а также их несовершеннолетние дети⁴.

В связи с этим возникает вопрос о целесообразности автоматического признания гражданами России тех граждан Украины, которые по состоянию на 30 сентября 2022 года, т.е. на день принятия новых субъектов в состав Российской Федерации, постоянно проживали на исторических территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, которые еще фактически не контролировались Россией, или временно, в данный период времени, находятся на территориях, контролируемых Украиной, либо вообще пребывают в третьих странах. Фактически речь идет о тех лицах, которые проживали/проживают (имеют регистрацию) на территориях, которые были освобождены после даты официального принятия в состав России новых регионов в 2022 году.

Таким образом, представляется важным проанализировать возможность применения института признания гражданином России к вышеуказанным категориям лиц, которые спустя значительное время после присоединения новых территорий к России не воспользовались своим правом на получение гражданства.

Анализ федеральных конституционных законов о принятии в состав России новых регионов в 2022 году показывает, что во всех четырех законах норма о признании гражданами России сформулирована одинаково и распространяется на лиц, постоянно проживавших на территории этих регионов на момент их включения в состав России.

Аналогично сформулирована норма о признании гражданами РФ лиц, проживавших в 2014 году на территории Республики Крым или города Севастополя.

Отличие ФКЗ № 6 от 21.03.2014 г. (Крым) от ФКЗ 2022 г. заключается в том, что в первом законе закреплено положение о том, что исключение составляют лица, заявившие в течение месяца после принятия Крыма и Севастополя в состав России о желании сохранить иное гражданство или остаться лицами без гражданства⁵.

В ФКЗ 2022 г., в отличие от ФКЗ 2014 г., для лиц, признаваемых гражданами РФ, предусмотрено дополнительное условие – принесение Присяги гражданина России.

⁴ О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики: Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.10.2022. – № 41. – Ст. 6930.

⁵ О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Парламентская газета. – 28.03–03.04.2014 г. – № 11.

Это условие связано с тем, что в июле 2017 г. действовавший на тот момент закон о гражданстве был дополнен статьей 11.1, предусматривающей принесение Присяги на последнем этапе получения гражданства⁶.

В Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» 2023 года также содержится текст Присяги (ст. 21).

Введение требования принесения Присяги усиливает обязательства по соблюдению Конституции и законодательства России.

Анализ ФКЗ 2022 года свидетельствует, что автоматически признаются гражданами России все те, кто на 30 сентября 2022 года постоянно проживал на присоединенных к России территориях, а также те, кто имеет в них регистрацию и въезжает в Россию через третьи страны.

Такой подход был логичен в период включения Крыма и Севастополя, поскольку тогда вся территория этих регионов одновременно вошла в состав России. Тогда гражданами РФ признали всех постоянно проживавших на полуострове жителей на 18 марта 2014 года.

Однако для регионов, вошедших в состав РФ в 2022 году, ситуация иная.

Часть территорий переходила и продолжает переходить под контроль России в ходе СВО, некоторые были временно утрачены (Херсон), а некоторые еще не освобождены (север ДНР, часть Запорожской, Херсонской областей).

Соответственно, лица, проживающие в регионах, фактически находящихся под контролем Украины, не должны автоматически признаваться гражданами России, даже при условии принесения Присяги.

Вопрос в том, можно ли автоматически предоставлять гражданство тем гражданам Украины, которые имели постоянную регистрацию на 30 сентября 2022 года на территории новых регионов, которые хоть и конституционно закреплены за Россией, но которые Россия фактически не могла контролировать? Кроме того, не было и фактической возможности контролировать действия лиц, проживающих на еще неподконтрольных территориях: их перемещение в пределах Украины, а возможно и третьих стран и получение временного убежища; соблюдение режима законности; лояльность к Российской Федерации.

Согласно ФКЗ 2022 года, после въезда в Россию эти граждане Украины могут оформить гражданство, предоставив украинский паспорт с регистрацией в новых регионах на день их принятия в состав России. Это право является заявительным и применяется автоматически без других условий, кроме принятия Присяги.

Вместе с тем, с 2023 года такие граждане должны сначала въехать в Россию как иностранцы (в большинстве случаев как граждане Украины), а затем обратиться в территориальный орган МВД для признания их гражданами России.

До октября 2023 года граждане Украины могли свободно въезжать в Россию через любые пункты пропуска. Однако продолжение СВО и использование украинских граждан для совершения терактов привели к введению ограничений.

Согласно распоряжению Правительства РФ от 6 октября 2023 г. № 2723-р, с 16 октября 2023 г. граждане Украины могут въезжать в Россию из других государств только через аэропорт «Шереметьево» и пункт пропуска «Лудонка» в Псковской области⁷. Латвия приостановила работу своего пограничного пункта, поэтому единственным действующим пунктом пропуска является аэропорт «Шереметьево». Многим жителям новых регионов отказывают во въезде и депортируют без объяснения причин.

Вполне логично, что российские органы безопасности не допускают на территорию России иностранцев, которые создают угрозу национальной безопасности или обороноспособности страны.

Въезд и проверка лояльности фактически стали дополнительным условием для признания гражданства у жителей новых регионов, чего нет в ФКЗ.

⁶ О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 июня 2002 г. – № 22. – Ст. 2031.

⁷ О временном ограничении въезда в РФ граждан Украины, прибывающих в РФ с территорий третьих государств: Распоряжение Правительства РФ от 6 октября 2023 г. № 2723-р – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407687838/> (дата обращения: 20.05.2025). – Текст: электронный.

В связи с этим законодателю следует привести законодательную базу РФ в соответствие со сложившейся практикой. Тем более что у жителей новых регионов, желающих получить гражданство, было достаточно времени для возвращения на место жительства.

Если речь идёт о территориях, которые до сих пор находятся под контролем украинских властей, то с каждым годом вопрос подтверждения факта проживания в новых регионах становится всё более затруднительным, не говоря уже о лояльности жителей. Возникает риск подделки документов о регистрации граждан на территориях, вошедших в состав России, но фактически не контролируемых ею.

В связи с этим было бы логично прекратить практику автоматического признания гражданами России тех лиц, которые проживали на неконтролируемых Россией территориях. Это может быть обосновано либо утратой ими статуса постоянно проживающих, либо введением новых условий для тех территорий, которые не контролировались РФ на 30 сентября 2022 года.

Например, если гражданин Украины в течение определённого законом срока после освобождения территории не обратится за получением российского гражданства, то он не сможет автоматически считаться гражданином России на основании федерального конституционного закона.

В качестве альтернативы автоматическому признанию гражданства на освобождённых территориях можно рассмотреть возможность использования существующего механизма получения вида на жительство или российского гражданства на общих основаниях, применимых к другим гражданам Украины, не имеющим постоянной регистрации в этих регионах. Учитывая действующие упрощённые процедуры получения российского гражданства для граждан Украины, установленные Указом Президента РФ от 04.01.2024 г. № 11, которые определяют категории иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право подать заявление о приёме в гражданство Российской Федерации, такой подход мог бы быть более целесообразным⁸. В целом, процедура приобретения гражданства Российской Федерации является важным и значимым шагом, поскольку открывает для иностранца новые возможности и права [7, с. 115].

Предлагается пересмотреть подход законодателя к автоматическому признанию гражданами России тех граждан Украины, которые имеют постоянную регистрацию на территориях, присоединённых к России после 30 сентября 2022 года, и не выразили намерения вернуться к месту жительства или оформить российское гражданство в ходе специальной военной операции. Данное предложение касается, прежде всего, тех лиц, которые прибывают в Российскую Федерацию из третьих стран. Усилившаяся дестабилизация обстановки в России, совершение диверсий на транспортной, энергетической и других инфраструктурах; вооружённое нападение и убийства мирных жителей приграничных с Украиной территорий; политические убийства; поджоги административных зданий [8] актуализируют данное предложение. Основная цель предлагаемого изменения – укрепление обороноспособности и безопасности государства, а также более эффективная защита прав и законных интересов граждан Российской Федерации.

Список литературы

1. Дрогавцева Е.А. Право на гражданство: конституционные гарантии и проблемы реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки / Дрогавцева Екатерина Александровна; Санкт-Петербургский университет М-ва внутр. дел Российской Федерации. – Санкт-Петербург, 2023. – 31 с.
2. Бабурина В.Н. Гражданство Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право / Бабурина Вера Леонидовна; Воронежский гос. ун-т. – Воронеж, 2017. – 23 с.
3. Борблик К.Э. Социально-экономическая характеристика новых регионов Российской Федерации // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. – 2024. – № 1. – С. 255–258.

⁸ Об определении отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации: Указ Президента РФ от 4 января 2024 г. № 11 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 08.01.2024. – № 2. – Ст. 395.

4. *Ковтун О.А., Терещенко Н.Д.* Основные новеллы Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2023 года // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки / Humanities, social-economic and social sciences. – 2024. – № 4 (апрель). – С. 109–114.
5. *Бижанова А.У.* Основные изменения в правовом регулировании института гражданства в Российской Федерации // Молодой ученый. – 2024. – № 4 (503). – С. 259–262.
6. *Горохова С.С., Хватова М.А.* О некоторых аспектах трансформации общих положений законодательства Российской Федерации в сфере российского гражданства // Юридические исследования. – 2023. – № 10. – С. 14–26.
7. *Кикоть-Глуходедова Т.В., Зайцева Я.А.* Прием в гражданство как один из способов приобретения гражданства Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2023. – № 7. – С. 112–115.
8. *Кузнецов В.А.* Проявление террористических угроз в Российской Федерации в условиях специальной военной операции на Украине // Вестник науки. – 2023. – № 5 (62). – Т. 1. – С. 291–293.

References

1. *Drogavceva E.A.* Pravo na grazhdanstvo: konstitucionnye garantii i problemy realizacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: spec. 5.1.2. Publichno-pravovye (gosudarstvenno-pravovye) nauki / Drogavceva Ekaterina Aleksandrovna; Sankt-Peterburgskij universitet M-va vnutr. del Rossijskoj Federacii. – Sankt-Peterburg, 2023. – 31 s.
2. *Baburina V.N.* Grazhdanstvo Rossijskoj Federacii: konstitucionno-pravovaya teoriya i praktika: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: spec. 12.00.02 – Konstitucionnoe pravo; konstitucionnyj sudebnyj process; municipal'noe pravo / Baburina Vera Leonidovna; Voronezhskij gos. un-t. – Voronezh, 2017. – 23 s.
3. *Borblik K.E.* Social'no-ekonomicheskaya harakteristika novyh regionov Rossijskoj Federacii // Vestnik PNIPU. Social'no-ekonomicheskie nauki. – 2024. – № 1. – S. 255–258.
4. *Kovtun O.A., Tereshchenko N.D.* Osnovnye novelly Federal'nogo zakona «O grazhdanstve Rossijskoj Federacii» 2023 goda // Gumanitarnye, social'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki / Humanities, social-economic and social sciences. – 2024. – № 4 (aprel'). – S. 109–114.
5. *Bizhanova A.U.* Osnovnye izmeneniya v pravovom regulirovanii instituta grazhdanstva v Rossijskoj Federacii // Molodoy uchenyj. – 2024. – № 4 (503). – S. 259–262.
6. *Gorohova S.S., Hvatova M.A.* O nekotoryh aspektah transformacii obshchih polozhenij zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii v sfere rossijskogo grazhdanstva // Yuridicheskie issledovaniya. – 2023. – № 10. – S. 14–26.
7. *Kikot'-Gluhodedova T.V., Zajceva Ya.A.* Priem v grazhdanstvo kak odin iz sposobov priobreteniya grazhdanstva Rossijskoj Federacii // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. – 2023. – № 7. – S. 112–115.
8. *Kuznecov V.A.* Proyavlenie terroristicheskikh ugroz v Rossijskoj Federacii v usloviyah special'noj voennoj operacii na Ukraine // Vestnik nauki. – 2023. – № 5 (62). – Т. 1. – S. 291–293.

Статья поступила в редакцию: 20.05.2025

Received: 20.05.2025

Статья поступила для публикации: 30.05.2025

Accepted: 30.05.2025