



УПРОЩЕННЫЙ ПОРЯДОК ПРИЕМА В ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2023 г. Ю. Л. Шульженко

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: constitution@igpran.ru

Поступила в редакцию 20.02.2023 г.

Аннотация. Статья посвящена анализу упрощенного порядка приема в гражданство России. Его применение на практике, объем теснейшим образом связаны с конкретными социально-экономическими условиями и спецификой различных ее периодов. До 1917 г. использование упрощенного порядка приобретения российского подданства основывалось главным образом на экономическом факторе — привлечение в страну высококвалифицированных иностранцев. В первые годы советской власти, кроме того, главнейшим стало возвращение на родину граждан, оказавшихся за ее пределами в результате распада Российской Империи, трех революций. Это одна из причин включения в Положения о гражданстве СССР 1924, 1930, 1931 гг. позиции об упрощенном порядке приема в советское гражданство. Закон о гражданстве СССР 1938 г. уже не содержал такого рода позиций. Лишь Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации 2002 г. возвращается к упрощенному порядку приема в российское гражданство. Это связано в первую очередь с тем, что для решения громадных, наисложнейших задач, стоящих перед Россией, прежде всего в экономике, требуется большее количество населения. В дальнейшем в указанный акт вносится большое количество изменений, дополнений. Это свидетельство того, что данный институт должен в полной мере отражать современную деятельность, находиться в постоянном развитии, в поиске, закреплении новых, оптимальных решений. Особенно ярко это проявляется в наши дни в условиях нависшей над Россией огромной угрозы, направленной на уничтожение ее экономики, политического строя, всего русского. Использование упрощенного порядка принятия в российское гражданство в последнее время главным образом было связано с принятием, созданием в Российской Федерации новых субъектов, переездом в Россию вынужденных переселенцев. Принятый в апреле 2023 г. новый Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации основывается на внесенных в 2020 г. поправках в Конституцию РФ, реальной практике миграционной политики в России. Он сократил число требований к лицам, принимаемым в гражданство Российской Федерации, его признания, расширил круг лиц на его упрощенное получение.

Ключевые слова: гражданство, гражданин, иностранец, лицо без гражданства, подданство, распад СССР, регистрация, русский язык, статус гражданина, упрощенный порядок.

Цитирование: Шульженко Ю.Л. Упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации // Государство и право. 2023. № 7. С. 17–30.

DOI: 10.31857/S102694520026676-4

SIMPLIFIED PROCEDURE FOR ADMISSION TO CITIZENSHIP OF THE RUSSIAN FEDERATION

© 2023 Yu. L. Shulzhenko

Institute of the State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: constitution@igpran.ru

Received 20.02.2023

Abstract. The article is devoted to the analysis of the simplified procedure for admission to Russian citizenship. Its application in practice, its scope are closely connected with specific socio-economic conditions and the specifics of its different periods. Before 1917, the use of the simplified procedure for acquiring Russian citizenship was based mainly on an economic factor – attracting highly qualified foreigners to the country. In the first years of Soviet power, the most important factor was the return to the homeland of citizens, who had been outside as a result of the collapse of the Russian Empire and three revolutions. This is one of the reasons for the inclusion in the 1924, 1930, and 1931 Regulations on citizenship of a position on the simplified procedure for admission to Soviet citizenship. The 1938 Law on Citizenship of the USSR no longer contained such positions. Only the 2002 Federal Law on citizenship of the Russian Federation returns to the simplified procedure for admission to Russian citizenship. This was primarily due to the fact that more people were needed to address the enormous, highly complex challenges facing Russia, primarily in the economy. Subsequently, a large number of changes and additions were made to this act. This is a clear indication that this institution should fully reflect modern activities, is in constant development, in search, fixing new, optimal solutions. This is especially evident these days in the face of a huge threat looming over Russia aimed at the destruction of its economy, political system, everything Russian. The use of the simplified procedure for acquiring Russian citizenship in recent times was mainly associated with the adoption, establishment of new entities in the Russian Federation, relocation of forced migrants to Russia. The new Federal Law on citizenship of the Russian Federation adopted in April 2023 is based on the amendments made in 2020 to the Constitution of the Russian Federation of our country and the actual practice of migration policy in Russia. It reduced the number of requirements for persons admitted to Russian Federation citizenship, and expanded the range of persons eligible for its simplified acquisition.

Key words: citizenship, citizen, foreigner, stateless person, citizenship, dissolution of the USSR, registration, Russian language, citizen status, simplified procedure.

For citation: Shulzhenko, Yu. L. (2023). Simplified procedure for admission to citizenship of the Russian Federation // *Gosudarstvo i pravo*=State and Law, No. 7, pp. 17–30.

Упрощенный порядок приема в гражданство предусматривает ряд льгот, определенных послаблений по сравнению с общим. Термин «упрощенный порядок приема в гражданство» используется в официальных документах, особенно широко в научной, общественно-политической отечественной литературе. Что касается законодательного его признания, закрепления, то подходы, решения здесь были различны. Степень, объем использования на практике этой формы, процедуры, ее правового регулирования в нашей стране связан прежде всего с конкретной социально-экономической, политической ситуацией в тот или иной период, конкретными задачами. Немаловажен и тот факт, что сам этот порядок в той или иной форме фактически неоднократно в различные периоды отечественной истории подлежал правовому урегулированию, весьма часто и широко использовался на практике. Так, например, в Российской Империи в 1864 г. был принят Закон «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами

русского подданства»¹, в соответствии с которым те иностранцы, которые состояли на государственной службе, имели право быть допущенными в любое время, без всяких сроков по решению их начальства к присяге на подданство. Такая конструкция уже тогда основывалась на соображениях экономического характера – привлечения в страну высококвалифицированных иностранцев.

Это неоднократно подчеркивали как дореволюционные отечественные, так и советские ученые-юристы. Например, еще в 40-х годах XX в. Д.А. Гайдуков отмечал, что «существование упрощенных процедур натурализации в XVIII в. и первой половине XIX в. объясняется стремлением русского правительства по соображениям, главным образом, экономического характера привлечь иностранные элементы в состав населения России»². Такая политика привлечения иностранцев в Россию характеризовалась

¹ См.: ПСЗРИ. Т. IX. СПб., 1899. Ст. 982.

² Гайдуков Д.А. Гражданство СССР. М., 1940. С. 9.

желательной и полезной, оправдавшей себя на практике. Реальные события 60–70-х годов XIX в. подтвердили правильность политики по привлечению иностранцев в нашу страну, на оживление ее промышленности путем привлечения в нее иностранного капитала. «Оживление действительно наступило в размерах, превысивших самые смелые ожидания того времени, и значительная роль, которая выпала в этом отношении на долю иностранного капитала, неоспорима», — писал известный дореволюционный русский юрист, ученый, политический деятель В.М. Гессен³.

Отметим, что вскоре обнаружилось отрицательное явление, выразившееся в колонизации русских западных окраин выходцами из Австрии, Германии. В качестве примера приводились следующие цифры. В губерниях Царства Польского, юго-западном крае к 1882 г. подавляющее большинство иностранцев-поселенцев уже перешли в русское подданство: «в Царстве Польском из 199.970 поселенцев — 131.940; в юго-западном крае из 93.108 поселенцев — 71.922»⁴. Предпринимается попытка выработки определенных мер по прекращению наплыва иностранцев-поселенцев на западных окраинах нашей страны. Важнейшим из них стало создание особой Комиссии во главе с товарищем министра фон Плеве. На нее возлагалась подготовка проекта правил, касавшихся принятия и оставления русского подданства. Он был разработан и представлен на рассмотрение в Государственный Совет в 1888 г., однако по непонятным причинам не имел законодательного утверждения. Важно иметь в виду то, что Комиссия еще раз подтвердила положительность, желательность, полезность притока иностранцев, особенно в экономических интересах. Но при этом особо подчеркивалось, что надо постоянно следить за тем, чтобы такой приток не привел к опасным для государства явлениям, последствиям, прежде всего экономического, социального, политического, военного характера, и в связи с этим сокращению размеров иностранной иммиграции, главным образом через затруднения доступа иностранцев к получению русского подданства. На наш взгляд, это следует учитывать постоянно.

В начале XX в. Россия перенесла фактически катастрофу глобального масштаба. Основными причинами этого стали социально-экономические кризисы, поражения в русско-японской войне, Первой мировой войне, три революции, Гражданская война. Результат — распад могучей, огромной Российской Империи. Для всестороннего, всеобъемлющего восстановления уже советской, социалистической страны необходимо было решить огромнейшие, наисложнейшие задачи. Одной из них и являлось

возвращение всех российских подданных на родину, привлечение всех тех, кто честно будет способствовать ее процветанию, и в первую очередь росту ее экономического потенциала. Именно этому, в частности, должен был служить упрощенный порядок приема в российское гражданство.

Первой ласточкой стал Декрет ВЦИК 1918 г. «О приобретении прав российского гражданства»⁵. Следует отметить, что он устанавливал исключительно лишь общий порядок приема в гражданство. Но обращает на себя внимание сам порядок приема, носивший во многом упрощенный характер. Любой иностранец, который проживал в РСФСР, имел право приобретения российского гражданства. Он должен был представить заявление об этом в соответствующий Совет рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов. Указывался его род занятий, сведения о судебном преследовании. Личность заявителя в случае отсутствия других средств к ее установлению подтверждалась свидетельством полноправных граждан РСФСР. Временные правила 1918 г. «О порядке выхода из российского гражданства лиц, проживающих на территории Российской Республики и желающих вступить в украинское подданство, и о регистрации российских граждан, проживающих на территории Украины»⁶ узаконили процедуру получения гражданства «Российской Республики для бывших подданных Российской Империи, которые проживали на Украине и выразили желание приобрести гражданство Российской Республики», получившую название «регистрация». Но она была весьма и весьма сложной. Предусматривался упрощенный порядок приема в гражданство Положением о союзном гражданстве 1924 г.⁷ Это относилось к иностранным гражданам, проживающим в СССР для трудовой занятости, относящимся к рабочему классу, не использующему чужой труд крестьянству, при преследовании их за общественную деятельность и в связи с этим ищущим убежище. Заметим, что наряду с экономическим подходом четко прослеживается и классовый подход.

Упрощенный порядок приема в гражданство предусмотрен и в Положении о гражданстве СССР 1930 г.⁸ Данный порядок применялся в аналогичном случае, который был предусмотрен Положением о союзном гражданстве 1924 г., а также при перемене гражданства при вступлении в брак. Положение о гражданстве СССР 1931 г.⁹ пошло по пути сохранения в основном всех этих вышеуказанных Положений. В научной литературе выделяется ряд отличий

⁵ См.: СУ 1918. № 31, ст. 405.

⁶ См.: СУ 1918. № 31, ст. 405; 61–100. Отд. 1, ст. 736, 836–838.

⁷ См.: СЗ СССР. 1924. № 23, ст. 201.

⁸ См.: СЗ СССР. 1930. № 34, ст. 367.

⁹ См.: СЗ СССР. 1931. № 24, ст. 196.

³ См.: Гессен В.М. Подданство, его установление и прекращение. СПб., 1909. С. 389.

⁴ Там же.

упрощенной процедуры приема в гражданство рассмотренного периода от аналогичных процедур, которые использовались в России в 90-х годах XX в.: этническое воссоединение лиц, относящихся к коренным народам России, оказавшихся в результате распада Российской Империи вне пределов своих исторических территорий и выступающих за восстановление, сохранение связей, государственного единства с близкими, родственными им этносами; упрощенная процедура приема в гражданство нашей страны в раннем советском законодательстве «была направлена также на решение идеологической задачи: сплочение трудящихся всех стран во имя достижения общих классовых целей — строительства бесклассового коммунистического общества трудящихся»¹⁰.

Закон о гражданстве СССР 1938 г.¹¹ уже не содержал позиций об упрощенном порядке приема в гражданство нашей страны. Однако обратим внимание на ряд указов Президиума Верховного Совета СССР, принятых в дальнейшем¹². Они ярко свидетельствуют о практическом восстановлении такого порядка. Причина появления данных актов, как отмечается в научной литературе, «была обусловлена расширением территории СССР, вхождением в состав СССР новых союзных республик, многочисленными просьбами о приеме в гражданство СССР проживающих за границей подданных бывшей Российской империи»¹³.

Не предусматривался и упрощенный порядок приема в гражданство СССР Законом о гражданстве СССР 1978 г.¹⁴, где говорилось исключительно об общем порядке приема в гражданство Советского Союза. Определенные изменения начинают происходить во второй половине 80–90-х годов. Наметившиеся в годы перестройки изменения взаимоотношений между государством и личностью, гражданином, отход от советской модели гражданства, поиск нестандартных решений в данной области нашли свое определенное выражение в Законе о гражданстве СССР, принятом в 1990 г.¹⁵ Закон, с одной стороны,

обладал свойствами, заимствованными из прежнего законодательства, а с другой — содержал ряд новшеств. В целом закрепленные основания, условия, принципы получения гражданства Советского Союза за незначительными исключениями фактически полностью повторили Закон СССР 1978 г. Не был также предусмотрен и упрощенный порядок приема в гражданство СССР.

Ситуация изменилась в конце прошлого века. Она связана с трагическими событиями. В результате той самой т.н. перестройки, проводившихся главным образом антисоциалистических, антисоветских, антинародных реформ происходит распад великого, могучего государства — Советского Союза. Один из трагических результатов этого — многие наши граждане оказались за пределами своей Родины — России. Были разорваны многие этнические, национальные, семейные связи. Мировая практика не знала аналогии такого масштабного бедствия. Надо было срочно все эти катастрофические последствия ликвидировать. Прежде всего укажем на то, что с новой силой зазвучало слово «соотечественник». В связи с этим в первую очередь на повестку дня встал вопрос законодательного урегулирования его статуса. Заметим, что в международном праве отсутствуют специальные акты такого рода. Напротив, в России принимается достаточно большое количество нормативных актов по данной проблематике¹⁶. В них содержится ряд важных положений, относящихся к анализируемому нами вопросам.

В ноябре 1991 г. принимается первый в истории России, входившей тогда в состав Советского Союза, Закон о гражданстве РСФСР¹⁷. Необходимость принятия указанного акта инициировалась фактически Законом о гражданстве СССР 1990 г., который предоставил право союзным и автономным республикам принимать свои собственные законы о гражданстве. Существенное влияние оказали активизация весной 1991 г. процесса распада СССР, неудавшийся августовский переворот, срыв, неподписание нового Союзного договора. Закон о гражданстве РСФСР 1991 г. в значительной мере был во многом аналогичен Закону о гражданстве СССР 1990 г. Вместе с тем он по ряду радикальных, демократических позиций существенно превзошел последний.

Начинается и процесс возвращения упрощенного порядка приема в гражданство России. В Законе

¹⁰ Овсепян Ж. И. Гражданство в России (общетеоретическое, историческое и конституционно-правовое исследование). Ростов н/Д., 2008. С. 212, 213.

¹¹ См.: Ведомости ВС СССР. 1938. № 11.

¹² Например, указы Президиума Верховного Совета СССР: «О приобретении гражданства СССР жителями западных областей Украинской и Белорусской Советских Социалистических Республик» (1939 г.); «О порядке приобретения гражданства СССР лицами русского происхождения, прибывшими в СССР из Болгарии» (1947 г.); «О порядке приобретения гражданства СССР лицами русской национальности, возвратившимися из Турции в Советский Союз» (1957 г.).

¹³ Кутафин О. Е. Российское гражданство. М., 2003. С. 258.

¹⁴ См.: Ведомости ВС СССР. 1978. № 49, ст. 816.

¹⁵ См.: Ведомости ВС СССР. 1990. № 23, ст. 435.

¹⁶ Например, Указ Президента РФ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (2006 г.); постановление Правительства РФ «О внесении изменений в правила выплаты компенсации транспортных расходов участников государственной Программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (2008 г.).

¹⁷ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 6, ст. 243.

о гражданстве РСФСР 1991 г. данному вопросу посвящена достаточно объемная ст. 18. Но при всем этом сам термин «упрощенный порядок» еще не используется. В Законе такой порядок определен как «приобретение гражданства в порядке регистрации». В научной литературе отмечается, что это «можно оценить как стремление к максимальной либерализации порядка приобретения российского гражданства; это было оправдано, если учесть обстановку в стране времени принятия этого Закона — распад СССР, официально подтвержденный 8 декабря 1991 г., и нависшую угрозу распада России»¹⁸. Такая процедура была весьма своевременной. Она во многом носила прогрессивный, пророческий характер, предвидения того, что у многих в реальности возникнут большие сложности с гражданством, и прежде всего с гражданством России.

Своеобразие, установленное в Законе РФ 1991 г. по приобретению гражданства Российской Федерации путем регистрации, состоит в том, что при наличии определенных условий с этим вопросом обращаются не к Президенту РФ, а в местный орган внутренних дел при проживании человека в России; в дипломатические, консульские учреждения — если человек проживает за рубежом или не проживает в Российской Федерации. Данные органы и решают вопрос по существу. Таким установлением могли воспользоваться: 1) лица, у которых супруг или родственник по прямой восходящей линии является гражданином России; 2) лица, на момент рождения которых хотя бы один из родителей был гражданином Российской Федерации, и которые приобрели иное гражданство по рождению в течение пяти лет до достижения 18-летнего возраста; 3) дети тех, кто были гражданами Российской Федерации, появившиеся на свет после прекращения гражданства у родителей в течение пяти лет до достижения 18-летнего возраста; 4) граждане СССР, которые проживают на территории иных республик, входивших в состав прежнего СССР по состоянию на 1 сентября 1991 г., в том случае, если они не являются гражданами данных республик, а также в трехлетний промежуток времени — с 6 февраля 1992 г. по 6 февраля 1995 г., выразили желание о приобретении гражданства РСФСР; 5) лица без гражданства, которые на день вступления в силу Закона РФ 1991 г. постоянно проживали на территории России, иных республик, в прошлом входивших в состав СССР, по состоянию на 1 сентября 1991 г., в ситуации, когда в течение одного года после вступления в силу Закона выразили желание приобрести гражданство Российской Федерации; 6) иностранные граждане, лица без гражданства независимо от места проживания, при условии, что они или один из родственников по прямой восходящей линии были в российском гражданстве

или подданстве по рождению, а также сделавшие заявление о желании приобретения гражданства Российской Федерации в течение одного года с момента приобретения законной силы названного акта.

Быстроизменяющаяся ситуация, реальная практика требовали постоянного внимания, уточнения, коррекции указанных положений. Уже в 1993 г., исходя из того факта, что бывшие союзные республики стали независимыми государствами, а процесс миграции в Россию приобрел массовый характер, в п. «г» ст. 18 Закона РФ 1991 г.¹⁹ вносится изменение о том, что правом на приобретение гражданства в порядке регистрации пользуются граждане бывшего СССР, которые проживают в государствах, входивших ранее в состав прежнего Советского Союза, а также те, кто прибыл в Российскую Федерацию после 6 февраля 1992 г. Убирается и позиция — «если они не являются гражданами этих республик». Результат — число лиц, претендующих на получение гражданства Российской Федерации, в данном порядке стало очень большим. В связи с этим новая редакция 1993 г. Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации вносит коррекцию, в соответствии с которой термин «граждане бывшего СССР», содержащийся в п. «г» ст. 18 Закона РФ 1991 г., относится к лицам, которые не являются гражданами государств, прежде входивших в состав СССР. По истечении срока действия данного пункта эти лица в Российской Федерации становятся лицами без гражданства. Говорится здесь и о беженцах. Граждане бывшего Советского Союза, имеющие такой статус, имеют право получить гражданство России на основании п. «г» ст. 18 Закона РФ 1991 г. в том случае, когда установлено их место жительства в определенном в этом Законе порядке в Российской Федерации. В 1995 г. продлевается до 31 декабря 2000 г. установленный п. «г» ст. 18 Закона РФ 1991 г. первоначальный трехлетний срок. Становится неактуальным после 6 февраля 1993 г. и п. «е» ст. 18 Закона РФ 1991 г.²⁰

Возник и ряд вопросов в связи с соотношением, практическим применением приобретения гражданства Российской Федерации в порядке регистрации и его признания. Ответ здесь был дан в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. в связи с жалобой о проверке конституционности п. «г» ст. 18 Закона о гражданстве РФ 1991 г.²¹ Указано, что если лицо имело в прошлом гражданство Российской Федерации по рождению, то оно сохраняет его также после распада СССР до того момента, пока не будет собственного его волеизъявления. Факт проживания за рубежом не является

¹⁹ См. позицию 4 предыдущего абзаца.

²⁰ См. позицию 6 предыдущего абзаца.

²¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 21, ст. 2579.

¹⁸ Овсепян Ж. И. Указ. соч. С. 289.

основанием прекращения гражданства Российской Федерации. Когда гражданин возвращается в Российскую Федерацию — должна использоваться уведомительная регистрация. Она имеет исключительно учетный характер и этим отличается от регистрации в качестве способа приобретения гражданства.

Вопросы гражданства, упрощенного порядка, упрощенных процедур приема в российское гражданство затрагивались и в иных актах данного периода, и в первую очередь касающихся соотечественников. Так, в Федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (1999 г.)²² указывалось на то, что Российская Федерация обязывается оказывать содействие соотечественникам — лицам, состоявшим в гражданстве СССР, в праве на гражданство, свободы его выбора; соотечественникам Российской Федерации, которые по различным причинам утратили российское гражданство или подданство, предоставлялось право на упрощенную процедуру их приема в российское гражданство (признание в российском гражданстве).

Следующим шагом стал Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации 2002 г.²³ Принятие данного акта было обусловлено тем, что прежний Закон о гражданстве РСФСР 1991 г. был связан с переходным периодом становления отечественной государственности и не учитывал специфику последующего развития нашей страны, ее правовой системы; не было полного согласования отдельных положений Закона 1991 г. с Конституцией РФ 1993 г.; Закон 1991 г. имел расхождения с рядом международных правовых актов²⁴. Особо отметим следующее: Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации 2002 г. основывался на том, что российское гражданство стало наиболее привлекательным в силу того, что темпы социально-экономического роста Российской Федерации были выше, чем в других бывших республиках Советского Союза; в связи с этим произошло увеличение миграции в нашу страну. Все это, в свою очередь, потребовало изменений, новых подходов, решений в целях обеспечения главным образом экономической, социальной, политической и иной безопасности, упорядочения в данной сфере нового законодательства о гражданстве России. Принятые решения первоначально характеризовались как значительное усложнение общего порядка приема в гражданство Российской Федерации, а что касается упрощенного порядка — то сокращения его сферы. Результат такого подхода выразился в первую очередь в отказе от такого способа

приобретения российского гражданства, как регистрация. Отметим и то, что термин «упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации» был закреплен в Федеральном законе о гражданстве Российской Федерации 2002 г. (ст. 14).

В дальнейшем ситуация начинает существенно меняться, корректироваться. Реальная действительность начала нынешнего века свидетельствовала о том, что такому громадному во всех отношениях государству, как Россия, для решения грандиозных, наисложнейших задач практически во всех областях требуется намного большее количество населения. Фактическое положение с его ростом в силу различного рода факторов было и остается в нашей стране весьма сложным и проблематичным. Начало проявляться, набирать силу и недоброжелательное, подчас враждебное отношение к русским, русскоязычному населению в ряде государств — бывших республиках СССР. Отсюда, естественно, с нашей стороны предпринимались определенные меры по привлечению этих категорий граждан, а также иностранцев и лиц без гражданства в Россию. Одни из таковых состоят в смягчении процедуры приобретения гражданства Российской Федерации для отдельных категорий граждан бывшего СССР. В анализируемом нами упрощенном порядке приема в гражданство Российской Федерации это — расширение процедур, льгот, упрощенностей, общее смягчение, расширение круга лиц льготников в данной области.

В дальнейшем это нашло выражение в большом количестве актов, которые внесли значительный массив дополнений, изменений в Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации 2002 г. При этом многие из них касались именно упрощенного порядка приема в гражданство Российской Федерации. Такое явление, в частности, — яркий показатель наибольшей подвижности данного института, свидетельство того, что правовое регулирование его осуществляется на практике постоянно, законодательство по данному вопросу совершенствуется, обновляется с учетом социально-экономической, политической ситуации в стране, международного положения. Указанный Закон в ст. 3 прежде всего данное понятие определил как «порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются льготные условия, предусмотренные настоящим Федеральным законом». Право на приобретение российского гражданства таким путем не требовало обязательности проживания на территории Российской Федерации. Оно распространялось на иностранцев, лиц без гражданства.

Упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации на льготных условиях нашел свое выражение в первую очередь в снятии установленных

²² См.: СЗ РФ. 1999. № 22, ст. 2670.

²³ См.: СЗ РФ. 2002. № 22, ст. 2031.

²⁴ См.: Шульженко Ю.Л. Комментарий статьи 6 Конституции РФ // Конституция Российской Федерации: науч.-практ. комм. 3-е изд. М., 2003. С. 143.

обязательных сроков проживания в стране, а также всех или подавляющего большинства условий, касающихся получения гражданства России в общем порядке. Он касался главным образом граждан бывшего Советского Союза, не получивших гражданства государств, ранее входивших в состав СССР, а также иностранцев, лиц без гражданства. Развитие законодательных положений приема в гражданство Российской Федерации в такой форме после 2002 г. шло, как отмечалось ранее, в частности, по пути расширения процедур в данной области. В связи с этим укажем, что первоначально Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации 2002 г. установил лишь две разновидности таких процедур: во-первых, прием в российское гражданство в такой форме не требовал предоставления вида на жительство, постоянного проживания в России определенный промежуток времени до момента обращения о приеме в ее гражданство, как отмечалось выше; во-вторых, исключались все цензы, предусмотренные общим порядком приема в гражданство.

В дальнейшем российский Закон идет по пути достаточно четкого установления круга лиц, которые имеют право приобретения гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке. Для наиболее всестороннего, углубленного анализа данной проблематики наиболее удачным, по нашему мнению, является использование классификации, основывающейся на тех льготах, которые предоставляются в этой сфере указанным лицам. К первой группе относились те, кому можно было не соблюдать такое условие, как пятилетний срок непрерывного проживания на территории России со дня получения вида на жительство и до того дня, когда имеет место обращение с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации. Предусматривались здесь и определенные исключения: пятилетний срок сокращается до одного года в ситуации, при которой имеет место одно из следующих оснований — высокие достижения у человека в науке, технике, культуре, наличие профессии, квалификации, интересной для России; предоставление лицу политического убежища в Российской Федерации; в соответствии с Федеральным законом придание лицу статуса беженца. В ноябре 2003 г. Федеральным законом вносится уточнение, согласно которому срок проживания на территории Российской Федерации определяется непрерывным в том случае, когда человек выезжал за пределы Российской Федерации на срок не более трех месяцев в год. Сроком проживания в Российской Федерации лицам, прибывшим в нашу страну до 1 июля 2002 г. и при этом имеющим вид на жительство, является день регистрации по месту жительства. Помимо этого имеется законный источник средств для существования.

К данной группе в первую очередь отнесены лица без гражданства при достижении ими 18-летнего

возраста, дееспособные, в том случае, если имели гражданство СССР, жили или живут в тех государствах, которые ранее входили в состав СССР, и не имеют гражданства данных государств. К этой же категории относятся иностранные граждане, лица без гражданства, которые постоянно проживают на территории нашей страны при наличии следующих оснований: 1) имеют факт рождения на территории РСФСР, имели гражданство СССР в прошлом; 2) с гражданином Российской Федерации, проживающим на территории Российской Федерации, имеют брак не менее трех лет. Положение о том, что гражданин Российской Федерации должен проживать на территории Российской Федерации, было включено в апреле 2020 г.; 3) имеют дееспособных сына или дочь — граждан Российской Федерации, достигших 18 лет. Примером расширения круга лиц по приобретению в упрощенном порядке гражданства Российской Федерации служит здесь тот факт, что ранее установленным в п. 3 правом могли пользоваться исключительно нетрудоспособные иностранцы, лица без гражданства. Федеральным законом от 13 июля 2020 г. термин «нетрудоспособные» был исключен; 4) наличие ребенка — гражданина Российской Федерации, в ситуации, когда другой родитель — гражданин Российской Федерации данного ребенка умер или на основе решения суда, которое вступило в законную силу, определен безвестно отсутствующим, недееспособным, ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав, ограничен в родительских правах; 5) наличие сына, дочери, достигших 18-летнего возраста, — граждан Российской Федерации, которые решением суда, вступившим в законную силу, определены недееспособными или ограниченно дееспособными, когда другой родитель — гражданин Российской Федерации данных граждан Российской Федерации умер, когда признан вступившим в законную силу решением суда безвестно отсутствующим, недееспособным, ограниченно дееспособным, когда лишен родительских прав, ограничен в таких правах. Положения, указанные в п. 4, 5, введены Федеральным законом от 28 июня 2009 г., носят ярко выраженный гуманистический характер и направлены на то, чтобы второй родитель, а также тот, на кого ложится реальная забота о недееспособных, ограниченно дееспособных его детей, мог упрощенно получить гражданство нашего государства.

Ряд позиций, введенных Федеральным законом от 23 июня 2016 г., были направлены на обеспечение в первую очередь экономических интересов Российской Федерации, привлечения в страну высокообразованных, высокопрофессиональных людей. Имеются в виду следующие основания упрощенного приема в российское гражданство: 6) после 1 июля 2002 г. получение по образовательным программам среднего, профессионального образования, программам бакалавриата, программам специалитета, программам

магистратуры, программам ординатуры, программам аспирантуры-стажировки, имеющим государственную аккредитацию, или по программам подготовки научных, научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) в образовательных, научных организациях Российской Федерации и ведут в ней в целом не менее одного года до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации трудовую деятельность. За таких иностранцев, лиц без гражданства работодатель обязан в определенный период начислить страховые взносы в Пенсионный фонд РФ. И здесь мы видим пример расширения круга лиц по приобретению российского гражданства в упрощенном порядке. Сюда следует отнести и Федеральный закон от 24 апреля 2020 г., которым ранее предусмотренный обязательный срок не менее трех лет трудовой деятельности в Российской Федерации был сокращен до не менее одного года. Отметим и то, что в ноябре 2020 г. был уточнен, раскрыт, конкретизирован, расширен круг программ, которые являются здесь основанием для получения гражданства Российской Федерации в упрощенной форме. Ранее Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации 2002 г. имел формулу общего плана «по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию»; 7) индивидуальные предприниматели, занимающиеся предпринимательской деятельностью в определенных ее Правительством РФ видах экономической деятельности, постоянно в течение не менее трех лет до года обращения с заявлением о приеме в гражданство России. В указанный период сумма уплаченных данными лицами в каждом календарном году в соответствии с российским законодательством налогов, сборов, за рядом определенных исключений, страховых взносов в Пенсионный фонд РФ должна составлять не менее 1 млн руб.

Огромное значение для нашей страны имеет и инвестиционная политика. В связи с этим было установлено основание для упрощенного приема в гражданство Российской Федерации следующего содержания: 8) инвесторы, доля вклада которых в уставный капитал юридического лица России, действующего на ее территории в определенных Правительством РФ видах экономической деятельности, составляет не менее 10% непрерывно в течение не менее трех лет до года обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации. Уставный капитал данного юридического лица должен быть не менее 100 млн руб. В определенный период сумма уплаченных таким лицом налогов, сборов в соответствии с российским законодательством, за рядом исключений, страховых взносов в Пенсионный фонд РФ равна не менее 6 млн руб.; 9) лица, которые осуществляют не менее одного года до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации трудовую деятельность в нашей

стране по профессии, специальности, должности, установленным соответствующим перечнем для иностранцев, лиц без гражданства — квалифицированных специалистов, которым предоставлено право на упрощенный прием в гражданство Российской Федерации. Этот перечень утверждается соответствующим федеральным органом исполнительной власти. В указанный период работодатель должен начислить таким иностранным гражданам, лицам без гражданства страховые взносы в Пенсионный фонд РФ.

Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. определил еще ряд категорий лиц, относящихся к рассматриваемой нами первой группе. Это прежде всего те, у кого хотя бы один родитель, имеющий гражданство Российской Федерации, проживает на территории Российской Федерации; граждане Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова, Украины. На тех же основаниях упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации действует в отношении иностранцев, лиц без гражданства, временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, если они состоят в браке с гражданином Российской Федерации, который проживает на территории Российской Федерации, и имеют в таком браке общих детей; иностранных граждан, лиц без гражданства, которые постоянно проживают на территории Российской Федерации и признанных носителями русского языка. Такое признание осуществляется в соответствии со ст. 33 (1) Федерального закона о гражданстве Российской Федерации 2002 г.

Вторая группа для упрощенного порядка получения гражданства Российской Федерации не требовала соблюдения условия пятилетнего постоянного проживания в России, предоставления вида на жительство. Первоначально такая льгота распространялась на нетрудоспособных иностранных граждан, лиц без гражданства, которые прибыли в нашу страну из тех государств, которые ранее входили в состав Советского Союза, имеющих регистрацию по месту жительства в России по состоянию на 1 июля 2002 г. С сентября 2022 г. на основании изменений, внесенных в Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации 2002 г., эта группа была расширена²⁵. К ней были отнесены граждане иностранных государств, которые заключили контракт о прохождении службы в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских формированиях на срок не менее одного года.

Третью группу составляли те, кому предоставлялось право на получение российского гражданства без соблюдения условий, к которым относилось наличие пятилетнего срока постоянного проживания в Российской Федерации, наличие законного источника к существованию, владение русским языком на

²⁵ См.: СЗ РФ. 2022. № 39, ст. 6540.

определенном уровне. Данную категорию составляют иностранные граждане, лица без гражданства, ранее имевшие гражданство СССР, имеют регистрацию по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. или обладают разрешением на временное проживание в нашей стране либо видом на жительство. При этом они должны заявить до 1 июля 2009 г. свое желание о приобретении российского гражданства.

Россия всегда будет помнить тех, кто защитил ее в годы Великой Отечественной войны. Одним из показателей уважения, постоянной заботы являлось предоставление ее ветеранам, имевшим гражданство бывшего Советского Союза и проживающим на территории России, значительных льгот при упрощенном порядке приема в гражданство Российской Федерации — без соблюдения следующих условий: пятилетнего срока постоянного проживания в России, наличия законного источника средств к существованию, владения русским языком на определенном уровне, без предоставления вида на жительство.

Такой упрощенный порядок получения российского гражданства распространялся и на иностранцев, лиц без гражданства, которые являются участниками особой Государственной программы, направленной на оказание содействия в деле добровольного переселения в нашу страну соотечественников, членов их семей, проживающих за рубежом и получивших разрешение на временное проживание в России или вид на жительство. Обязательным условием являлось наличие регистрации по месту жительства в субъекте Российской Федерации, который выбран ими в целях постоянного проживания на основе указанной Государственной программы, состоять на учете по месту пребывания в указанном субъекте Российской Федерации.

Обратим внимание на важную роль Президента РФ в анализируемой нами сфере. Здесь он был наделен особыми полномочиями. Согласно ч. 8 ст. 14 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации 2002 г. иностранному гражданину, лицу без гражданства предоставлено право представить заявление о приеме в упрощенном порядке в гражданство Российской Федерации без соблюдения следующих условий: наличия пятилетнего срока постоянного проживания в России, наличия законного источника средств к существованию, владения русским языком на определенном уровне. Это было возможно лишь при условии, что указанные граждане, лица отнесены к категории иностранных граждан, лиц без гражданства Президентом РФ. Это он осуществлял в соответствии с ч. 1 (1) ст. 29 указанного Закона, особо подчеркнем, закрепленное в ней положение о том, что данные категории определяются «в гуманитарных целях».

Духом гуманизма пронизаны законодательные положения о тех, кто может обратиться о приеме в упрощенном порядке в российское гражданство без соблюдения условий, которые определены в ч. 1 ст. 13 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации, ребенка, недееспособного лица, которые являются иностранными гражданами, лицами без гражданства. Это один из родителей ребенка — гражданин Российской Федерации, в случае предоставления согласия другого родителя на получение ребенком российского гражданства (если ребенок проживает на территории Российской Федерации, согласия не нужно); единственный родитель ребенка — гражданин Российской Федерации; опекун, попечитель ребенка, опекун недееспособного лица — гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 12, ч. 1 ст. 13 Федерального закона об опеке и попечительстве 2008 г.; руководитель российской организации для детей сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, в которую под надзор направлен ребенок, за исключением случаев, определенных ст. 155 (1) Семейного кодекса РФ; руководитель образовательной, медицинской организации, оказывающей социальные услуги организации, иной российской организации, куда направлено недееспособное лицо под надзор, за исключением случаев, определенных ч. 4 ст. 11 Федерального закона об опеке и попечительстве.

Сложные, актуальные вопросы в сфере упрощенного порядка приема в гражданство Российской Федерации возникли в последние годы в связи с трагическими событиями в Донецкой, Луганской областях, вхождением Крыма в состав России, специальной военной операцией на Украине. В целом отечественное законодательство достаточно четко, своевременно реагировало на это, принимая соответствующие решения. В данной области особо важное значение имеют два апрельских 2019 г. Указа Президента РФ. Они касаются категории лиц, которые имеют право обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. Главная цель актов — на основе общепризнанных принципов и норм международного права защита прав и свобод человека, гражданина. Прежде всего данные Указы конкретизировали, развили, уточнили соответствующие положения Федерального закона о гражданстве Российской Федерации 2002 г. Важно отметить и то, что они шли по пути расширения круга тех, кто может получить российское гражданство в упрощенном порядке, облегчения и самой его процедуры. Первый из Указов от 24 апреля 2019 г. № 183²⁶ касается лиц, постоянно проживавших на территории Донецкой, Луганской областей Украины. Весьма своевременным, гуманным стало предоставление им права обращения с заявлением о приеме

²⁶ См.: СЗ РФ. 2019. № 17, ст. 2071.

в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. Немаловажен и тот факт, что достаточно четко закреплялся сам его процесс.

Указ Президента РФ от 29 апреля 2019 г. № 187²⁷ связан прежде всего с Крымом, г. Севастополем, их вхождением в состав России. Правом обращения с заявлением о приеме в упрощенном порядке в гражданство Российской Федерации наделяются граждане Украины, которые не имеют гражданства иного государства, родились и ранее постоянно проживали в Республике Крым, г. Севастополе, выехали с этих указанных территорий до 18 марта 2014 г., это распространяется также на их детей, включая усыновленных, супругов, родителей; лиц без гражданства, которые родились, постоянно проживали в Республике Крым, г. Севастополе, выехавшие из указанных территорий до 18 марта 2014 г., их детей, включая усыновленных, супругов, родителей; граждане Украины, лица без гражданства, которые имеют разрешение на временное проживание в Российской Федерации, вид на жительство в Российской Федерации, удостоверение беженца, свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, свидетельство участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих в зарубежье, но постоянно проживавших в Донецкой, Луганской областях Украины по состоянию на 7 апреля 2014 г. и соответственно на 27 апреля 2014 г., их дети, включая усыновленных, супругов, родителей; иностранные граждане, лица без гражданства или их родственники по прямой восходящей линии, усыновители, супруги, подвергнутые незаконной депортации из Крымской АССР, их родственники по прямой нисходящей линии, усыновленные дети, супруги.

Правом обращения о получении российского гражданства в упрощенном порядке наделялись также граждане иных государств — Исламской Республики Афганистан, Республики Ирак, Йеменской Республики, Сирийской Арабской Республики, которые родились в РСФСР и состояли прежде в гражданстве СССР, их дети, включая усыновленных, супругов. Заявления о приеме в гражданство Российской Федерации гражданами Украины, иными иностранными гражданами, лицами без гражданства, указанными выше, подаются в территориальные органы МВД России по месту их жительства или месту пребывания на территории Российской Федерации. Срок рассмотрения заявлений об упрощенном порядке приема в гражданство Российской Федерации рассмотренной категории лиц и принятии по ним решений территориальными органами МВД России не должен превышать три месяца. Устанавливались и случаи, помимо тех, которые содержатся

в Федеральном законе о гражданстве Российской Федерации 2002 г., когда заявление о приеме в гражданство от лиц, указанных в данном акте, отклоняются. Например, участие данных лиц в деятельности организации, которая включена в перечень организаций, физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности, терроризму; при принятии межведомственным координационным органом, наделенным функцией противодействия финансовому терроризму, решения о замораживании или блокировании денежных средств, иного имущества гражданина Украины, иного иностранного гражданина, лица без гражданства. Все это направлено главным образом на обеспечение безопасности нашего государства.

В дальнейшем в вышеназванные Указы неоднократно вносились изменения²⁸. Так, в июле 2019 г. расширен круг лиц, имеющих право на получение российского гражданства в упрощенном порядке через предоставление его постоянно проживающим на всей территории Донецкой, Луганской областей, а не как это было ранее — «отдельных районов» данных областей. Такого же плана изменения марта 2020 г. Уточнялось, что право получения российского гражданства в упрощенном порядке имеют лица, которые постоянно проживают на территориях отдельных районов Донецкой, Луганской областей Украины, включая имевших гражданство Российской Федерации и оформивших из него выход в установленном порядке. Ранее говорилось в общем плане о лицах, постоянно проживающих в Донецкой, Луганской областях Украины.

Существенные изменения в анализируемые нами Указы, и прежде всего в направлении расширения круга лиц, имеющих право получить российское гражданство в упрощенном порядке, вносятся во время проведения специальной военной операции. В Россию переезжает огромное количество вынужденных переселенцев из Донецкой, Луганской народных республик, ряда территорий Украины. Многие из них хотели стать гражданами России. Сразу же особо подчеркнем, что безотлагательно принимаются значительные меры по обеспечению социальной поддержкой этих категорий граждан, лиц без гражданства²⁹.

В ходе специальной военной операции идет и процесс освобождения ряда иных территорий. Подавляющее большинство их жителей выражают желание получить российское гражданство. Ответ и здесь был дан незамедлительный. При этом основной формой становится упрощенный порядок. Указом

²⁷ См.: СЗ РФ. 2019. № 18, ст. 2226.

²⁸ См.: СЗ РФ. 2019. № 29, ст. 4007; 2020. № 13, ст. 1905; № 45, ст. 7094.

²⁹ См., напр.: Указ Президента РФ от 27.08.2022 г. № 586. URL: <http://publication.pravo.gov.ru>

Президента РФ от 4 мая 2022 г. № 255³⁰ прежняя позиция о том, что правом получения российского гражданства в упрощенном порядке пользуются «лица, постоянно проживающие на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины», заменяется словами «граждане Украины, Донецкой Народной Республики или Луганской Народной Республики, постоянно проживающие на территории Донецкой Народной Республики или Луганской Народной Республики». Прежде всего четко определен статус этих государственных образований как самостоятельных народных республик, а также расширен круг лиц, имеющих право получения гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке, и в первую очередь из ДНР и ЛНР. В том же направлении идут и изменения, внесенные Указом Президента РФ от 25 мая 2022 г. № 304³¹. Установлено, что право на упрощенный порядок получения российского гражданства распространяется на лиц, постоянно проживающих на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области Украины, Херсонской области Украины.

Духом гуманизма пронизан и Указ Президента РФ от 30 мая 2022 г. № 330³², наделивший правом на упрощенный порядок получения гражданства Российской Федерации детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, недееспособных лиц, которые являются гражданами ДНР, ЛНР или Украины. Четко определен круг лиц, которые могут обратиться с таким заявлением, перечень необходимых документов и др. Еще более широко трактуется круг лиц, имеющих право получить гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, в Указе Президента РФ от 11 июля 2022 г. № 440³³. Определено, что его могут приобрести фактически все граждане Украины, ДНР, ЛНР, лица без гражданства, которые постоянно проживают на территории данных республик или Украины, включая ранее имевших гражданство Российской Федерации и оформивших выход из него в установленном порядке.

Обратим внимание и на Указ Президента РФ от 30 сентября 2022 г. № 690³⁴, который уточнил, развил новые положения Федерального закона о гражданстве Российской Федерации 2002 г., внесенные в сентябре 2022 г., отмеченные нами ранее. В соответствии с данным Указом с заявлением о приеме в гражданство России в упрощенном порядке могут обратиться иностранные граждане, лица без гражданства, которые заключили контракт о прохождении воинской

службы в рядах Вооруженных Сил РФ, иных войсках, воинских формированиях на срок не менее одного года. При этом они должны принимать или принимали участие не менее шести месяцев в боевых действиях в их составе или принимали в них участие менее шести месяцев и получившие при этом увечье, ранение, травму, контузию, в результате которых они подлежат увольнению или уже уволены с военной службы по состоянию здоровья. Право на упрощенное получение гражданства Российской Федерации имеют также их супруги, дети, включая усыновленных, удочеренных, родители, при условии получения российского гражданства вышеперечисленными лицами.

Важнейшее значение для анализируемой нами проблематики имеют основанные на Конституции РФ Федеральные конституционные законы от 4 октября 2022 г. о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и образование в составе Российской Федерации соответствующих новых субъектов³⁵. Указанные акты вступают в силу с 5 октября 2022 г., с момента ратификации и вступления в силу Договоров между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой, Луганской Народной Республикой, Запорожской и Херсонской областями о принятии их в состав Российской Федерации и образовании соответствующих новых субъектов Российской Федерации³⁶. Они, в частности, урегулировали и вопросы, связанные с приобретением гражданства Российской Федерации. Устанавливалось, что со дня принятия в Российскую Федерацию ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей и образования в составе Российской Федерации соответствующих новых субъектов граждане ДНР, ЛНР, Запорожской, Херсонской областей, граждане Украины, лица без гражданства, которые постоянно проживают на территории этих субъектов на данный день, признаются гражданами Российской Федерации. Исключением являются те лица, которые в течение одного месяца после данного дня заявили о том, что желают сохранить имеющиеся у них или их несовершеннолетних детей другое гражданство или остаться лицом без гражданства. В декабре 2022 г. принимаются два правовых акта о гражданстве Российской Федерации³⁷. Но они не касаются упрощенного порядка принятия в него.

В апреле 2023 г. принимается новый Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»³⁸. Он вступает в силу по истечении 180 дней после его официального опубликования и учитывает те изменения,

³⁰ См.: СЗ РФ. 2022. № 19, ст. 3190.

³¹ См.: СЗ РФ. 2022. № 22, ст. 3636.

³² См.: СЗ РФ. 2022. № 23, ст. 3764.

³³ См.: СЗ РФ. 2022. № 29, ст. 5455.

³⁴ См.: СЗ РФ. 2022. № 40, ст. 6789.

³⁵ См.: СЗ РФ. 2022. № 41, ст. 6930–6933.

³⁶ См.: СЗ РФ. 2022. № 43, ст. 7274–7277.

³⁷ См.: СЗ РФ. 2023. № 1, ст. 16, 189.

³⁸ См.: URL: <http://publication.pravo.gov.ru>

которые внесены в 2020 г. в Конституцию РФ, реальную миграционную политику нашей страны. Однако уже не содержит понятия «упрощенный порядок приема в гражданство»! Вместе с тем данному вопросу посвящено значительное количество положений, содержащихся в первую очередь в его гл. 3 «Приобретение гражданства Российской Федерации».

Упрощенный порядок приобретения гражданства связан прежде всего с таким его видом, как прием в него. Наиболее общая, отправная законодательная форма устанавливает, что иностранные граждане, лица без гражданства, которым исполнилось 18 лет, обладающие дееспособностью, имеют право подачи заявления о приеме в гражданство Российской Федерации в том случае, когда они обязуются соблюдать Конституцию РФ, принести Присягу гражданина Российской Федерации, а также отвечать следующим требованиям: постоянно проживать в Российской Федерации со дня принятия решения о выдаче вида на гражданство Российской Федерации и до дня подачи заявления о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет; владеть русским языком; знать историю России, основы законодательства Российской Федерации; отсутствие по отношению указанных иностранных граждан, лиц без гражданства обязательств, которые являются основанием отклонения заявления о приеме в гражданство Российской Федерации, предусмотренных законом. Закреплено положение о том, что при приеме в гражданство Российской Федерации к ряду иностранных граждан, лиц без гражданства могут и не применяться некоторые из указанных требований. Это в принципе и есть сущность, содержание упрощающего порядка принятия в гражданство Российской Федерации.

К первой группе относятся те, кому можно не соблюдать требования владения русским языком; знания истории России, основ законодательства Российской Федерации. Сюда отнесены иностранные граждане, лица без гражданства, имеющие возраст 70 лет, инвалиды I-й группы.

Вторую группу составляют те, кому можно не соблюдать требования постоянного проживания в Российской Федерации со дня решения о выдаче вида на жительство в Российской Федерации и до дня подачи заявления о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет. Это касается иностранного гражданина, лица без гражданства, достигших 18 лет, дееспособных, если: 1) указанный иностранный гражданин заключил контракт на прохождение службы в Вооруженных Силах РФ, иных войсках, воинских формированиях на срок не менее одного года; 2) указанный иностранный гражданин или лицо без гражданства постоянно проживают в Российской Федерации не менее одного года и признаны беженцами или получили политическое убежище

на территории Российской Федерации. Сюда относятся и иностранный гражданин, лицо без гражданства с 18-летнего возраста, дееспособные, проживающие в Российской Федерации, если они имеют статус участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, которые проживают за рубежом, или статус члена семьи участника указанной программы.

К третьей группе отнесены те, от кого не требуется постоянного проживания в Российской Федерации со дня принятия решения о выдаче вида на жительство в Российской Федерации и до дня подачи заявления о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет; владения русским языком; знания русской истории; основ законодательства Российской Федерации. Сюда входят иностранные граждане, лица без гражданства, достигшие 18 лет, дееспособные и постоянно проживающие в Российской Федерации независимо от срока такого проживания при условии, если они родились, постоянно проживали на территории РСФСР и были гражданами СССР; имеют родственников по прямой восходящей линии; родившихся или постоянно проживающих на территории РСФСР или территории, входившей в Российскую Империю или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации; хотя бы один родитель (усыновитель) — гражданин Российской Федерации, проживающий в Российской Федерации; сын или дочь — граждане Российской Федерации, проживающие в Российской Федерации; состоят в браке с гражданином Российской Федерации, живущим в Российской Федерации, и имеют общего ребенка, в том числе усыновленного; успешно освоили в Российской Федерации имеющую государственную аккредитацию общеобразовательную программу высшего образования по очной форме обучения и получили документ об образовании и о квалификации с отличием; получили профессиональное образование по определенным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, или по программам общеобразовательным в научных организациях Российской Федерации и осуществляют трудовую деятельность в Российской Федерации по соответствующей специальности в совокупности не менее одного года со дня подачи заявления о приеме в гражданство Российской Федерации; являются лицами без гражданства, а ранее были гражданами СССР.

К этой же группе отнесены лица без гражданства, с 18 лет, дееспособные, проживающие в Российской Федерации, если они были гражданами Российской Федерации и были зарегистрированы по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 ноября 2002 г.; является совершеннолетним сыном или дочерью ранее указанного лица и не имеет предусмотренного законодательством иностранного

государства документа, подтверждающего право проживания в иностранном государстве; иностранный гражданин, лицо без гражданства, гражданство Российской Федерации которых было прекращено по заявлению их законных представителей, в течение пяти лет со дня достижения возраста 18 лет.

Этот же особый порядок распространяется на иностранных граждан, лиц без гражданства, если они являются ветеранами Великой Отечественной войны и прежде были гражданами СССР; ветеранами боевых действий, о приеме в гражданство Российской Федерации которых ходатайствуют соответствующие федеральные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Аналогичный порядок, который определен в ст. 17 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» как исключительный, распространен на иностранных граждан, лиц без гражданства, достигших 18 лет, дееспособных, которые имеют особые заслуги перед Россией; в связи со своей профессией, квалификацией, иными причинами, представляющими интерес для нашей страны.

Урегулирован здесь и ряд вопросов, касающихся детей недееспособных. Установлено, что ребенок — иностранный гражданин или лицо без гражданства может быть принят в гражданство при следующих условиях: один из его родителей (усыновителей) — гражданин Российской Федерации или приобретает гражданство Российской Федерации; единственный родитель (усыновитель) — гражданин Российской Федерации или приобретает гражданство Российской Федерации; ребенок находится под опекой, попечительством гражданина Российской Федерации или лица, которое приобретает гражданство Российской Федерации, за исключением случаев, определенных ч. 1 ст. 12, ч. 1 ст. 13 Федерального закона об опеке и попечительстве 2008 г.; ребенок помещен в отечественную организацию для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, исключая случаи, предусмотренные п. 2 ст. 155.1 Семейного кодекса РФ. Что касается недееспособного лица — иностранного гражданина или лица без гражданства, то оно может быть принято в гражданство Российской Федерации при тех условиях, когда недееспособный находится под опекой, попечительством гражданина Российской Федерации или лица, приобретающего гражданство Российской Федерации, исключая определенные ч. 1 ст. 12, ч. 1 ст. 13 Федерального закона об опеке и попечительстве 2008 г.; недееспособное лицо помещено под надзор в образовательную, медицинскую организацию, оказывающую социальные услуги организации России, исключая случаи, которые предусмотрены ч. 1 ст. 12, ч. 1 ст. 13 указанного Закона.

Обратим внимание и на такую форму приобретения гражданства Российской Федерации, во многом

носящую упрощенный характер, как признание гражданства Российской Федерации. Определено, что гражданами Российской Федерации признаются: лица, являвшиеся гражданами СССР, постоянно проживавшие на территории Российской Федерации по состоянию на 6 февраля 1992 г.; лица, являвшиеся гражданами СССР, но не проживавшие постоянно в Российской Федерации по состоянию на 6 февраля 1992 г. и вернувшиеся для постоянного проживания в Российскую Федерацию, при условии их рождения в Российской Федерации (РСФСР) или хотя бы один родитель на день рождения данного лица проживал на территории РСФСР (Российской Федерации); военнослужащие, проходившие сверхсрочную службу в Вооруженных Силах РФ, министерствах, ведомствах Российской Федерации, имевших войска, воинские формирования, военнослужащие, проходившие обучение в военно-учебных заведениях, принесшие присягу на верность РСФСР или Российской Федерации и проходили на 6 февраля 1992 г. службу в воинских частях, находившихся под юрисдикцией Российской Федерации и располагавшихся на территории других государств (включая Объединенные Вооруженные Силы Содружества Независимых Государств), и входившие в состав их семей по состоянию на 6 февраля 1992 г. их супруги и дети.

Следует отметить особую роль Президента РФ в деле приобретения гражданства Российской Федерации. В рассматриваемом нами вопросе Президент РФ в гуманитарных, иных целях наделен правом определения иных категорий иностранных граждан, лиц без гражданства в целях принятия в гражданство Российской Федерации без учета всех или отдельных требований, установленных ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», которые были проанализированы ранее; устанавливать другие требования, условия приема в гражданство Российской Федерации. Президент РФ принимает решение о приеме в гражданство Российской Федерации в исключительном порядке.

Таким образом, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» 2023 г. сокращает количество требований более чем к 20 категориям лиц при приеме их в гражданство Российской Федерации, его признания. Это касается прежде всего соотечественников — бывших граждан СССР, их детей, участников Государственной программы по оказанию содействия по добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом; лиц, имеющих в Российской Федерации близких родственников — граждан Российской Федерации; лиц, которые имеют родственников по прямой восходящей линии, постоянно проживавших на территории, относящейся к Российской Империи или СССР. Расширен круг лиц, которые могут

воспользоваться такой формой приобретения гражданства Российской Федерации, как признание³⁹.

* * *

В заключение следует отметить, что опыт России последних лет свидетельствует о том, что институт упрощенного порядка принятия в гражданство Российской Федерации весьма актуален, востребован. Он находится в постоянном движении, развитии, поиске новых решений и напрямую связан с конкретными, каждодневными наисложнейшими социально-экономическими, политическими задачами, которые решают Россия, ее народ как внутри страны, так и на международной арене. Сегодня это главным образом задача защиты великого русского народа, его государственности, над которыми нависла реальная угроза уничтожения. В этих условиях основополагающее значение приобретает защита Отечества, русских, всего русского, консолидация, объединение всех русских, всех народов, проживающих как в нашей стране, так и за ее пределами. Особенно важно то, что центром такого объединения должна быть сама Россия. Именно сюда должны *стекаться* все русские со всего мира и все те, кому дороги, приемлемы гуманистические русские идеалы, традиции, русский менталитет. Именно здесь одно из важных мест должен занять и занимает институт упрощенного порядка принятия в гражданство Российской Федерации.

Не следует забывать и о том, что проблематика демографии, роста населения нашей страны, привлечения высококвалифицированных специалистов была, есть и будет весьма и весьма актуальной, злободневной. И опять-таки упрощенный порядок приема в российское гражданство имеет, может и должен сыграть весьма позитивную, положительную,

эффективную роль. Отсюда в целом объективно наличие устойчивой тенденции его дальнейшего развития, совершенствования, активного использования, и главным образом в направлении расширения круга лиц, имеющих право воспользоваться им, еще большее упрощение его процедуры, оказание всесторонней помощи, поддержки всем тем, кто приобрел свою новую Родину.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Гайдуков Д.А.* Гражданство СССР. М., 1940. С. 9.
2. *Гессен В.М.* Подданство, его установление и прекращение. СПб., 1909. С. 389.
3. *Кутафин О.Е.* Российское гражданство. М., 2003. С. 258.
4. *Овсепян Ж.И.* Гражданство в России (общетеоретическое, историческое и конституционно-правовое исследование). Ростов н/Д., 2008. С. 212, 213, 289.
5. *Шульженко Ю.Л.* Комментарий статьи 6 Конституции РФ // Конституция Российской Федерации: науч.-практ. комм. 3-е изд. М., 2003. С. 143.

REFERENCES

1. *Gajdukov D.A.* USSR citizenship. M., 1940. P. 9 (in Russ.).
2. *Gessen V.M.* Citizenship, its establishment and consumption. Saint-Petersburg, 1909. P. 389 (in Russ.).
3. *Kutafin O.E.* Russian citizenship. M., 2003. P. 258 (in Russ.).
4. *Ovsepjan Zh.I.* Citizenship in Russia (general theoretical, historical and constitutional-legal research). Rostov-on-Don, 2008. P. 212, 213, 289 (in Russ.).
5. *Shulzhenko Yu. L.* Commentary on Article 6 of the Constitution of the Russian Federation of 1993 // Constitution of the Russian Federation: scientific and practical commentary. 3rd ed. M., 2003. P. 143 (in Russ.).

Сведения об авторе

ШУЛЬЖЕНКО Юрий Леонидович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник, и.о. заведующего сектором конституционного права и конституционной юстиции Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

SHULZHENKO Yuri L. — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Russian Federation, Chief Researcher, Acting Head of the Sector of Constitutional Law and Constitutional Justice, Institute of the State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

³⁹ См.: Справка Государственно-правового управления. URL: www.kremlin.ru/acts/news/71021