

УДК 342.71
67.400.3

ГРАЖДАНСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ И ЛУГАНСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ*

А. Е. Канакова

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Одним из неотъемлемых признаков государства является гражданство, так как существование государства невозможно обеспечить исключительно путем конституционного закрепления общих характеристик государства и общества. Именно наличие лиц, обладающих устойчивой правовой связью с государством, обеспечивает реальное функционирование публичной власти и гражданского общества, превращая их из юридических конструкций в действующие правовые институты. В 2014 г. Луганская Народная Республика и Донецкая Народная Республика приняли Декларации о суверенитете, целью которых было обозначить момент формирования отдельных от Украины государств. Следовательно, образование новых государств предопределяет постановку вопроса о статусе лиц, проживающих на территориях Луганской Народной Республики и Донецкой Народной Республики, и их гражданстве. Конституционно-правовой статус соответствующих лиц трансформировался вслед за качественным и (или) количественным изменением принадлежащего им гражданства, что влекло за собой не только разный объем прав, свобод и обязанностей конкретного индивида, но и содержание принципов конституционно-правового статуса личности, от которых зависит сущностное наполнение положения индивида в обществе.

Ключевые слова: гражданство, Луганская Народная Республика, Донецкая Народная Республика, конституционно-правовой статус личности.

CITIZENSHIP AS AN ELEMENT OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF A PERSON AND A CITIZEN IN THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC AND THE LUHANSK PEOPLE'S REPUBLIC

A. E. Kanakova

Altai State University (Barnaul, Russia)

One of the inalienable features of the state is citizenship, since the existence of the state cannot be ensured solely through the constitutional consolidation of the general characteristics of the state and society. It is the presence of persons who have a stable legal connection with the state that ensures the real functioning of public authorities and civil society, turning them from legal structures into functioning legal institutions. In 2014, the Lugansk People's Republic and the Donetsk People's Republic adopted Declarations of Sovereignty, the purpose of which was to mark the moment of formation of states separate from Ukraine. Consequently, the formation of new states predetermines the raising of the question of the status of persons living in the territories of the Lugansk People's Republic and the Donetsk People's Republic, and their citizenship. The constitutional and legal status of the relevant persons was transformed following a qualitative and (or) quantitative change in their citizenship, which entailed not only a different scope of rights, freedoms and duties of a particular individual, but also the content of the principles of the constitutional and legal status of an individual, on which the essential filling the position of the individual in society.

* Статья подготовлена в рамках гранта РФФИ № 23-28-00138 «Системы права признанных республик Донбасса: проблемы переходного состояния и пути достижения самостоятельности».

Key words: citizenship, Lugansk People's Republic, Donetsk People's Republic, constitutional and legal status of a person.

DOI: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2023\)2.2](https://doi.org/10.14258/ralj(2023)2.2)

Важной характеристикой любого государства является наличие основного правового акта, закрепляющего общие правила организации данного государства, ключевые начала регулирования общественных отношений. Однако для полноценного функционирования государства, претендующего на статус правового и демократического, недостаточно сформулировать общие правила государственного устройства, распределения власти, установить и обеспечивать подчинение праву, предоставить обществу как коллективному субъекту правовые возможности и определить пределы самоорганизации, необходимо четко обозначить положение отдельного индивида в обществе. Следовательно, для того, чтобы предоставить полноценную и всестороннюю оценку правовой системе и государству, необходимо проанализировать нормативные положения, формирующие базу для правового статуса личности. Однако в силу объемности этого вопроса представляется правильным в рамках данного исследования сконцентрировать внимание на таком элементе конституционно-правового статуса личности, как гражданство. Именно гражданство является первоочередной категорией, с которой начинается формирование самого статуса, именно она оказывает существенное влияние на иные элементы правового статуса личности.

Центральное место в современной отечественной политической и правовой повестке занимает Донбасс. Развитие права на территории Донецкой народной республики (далее ДНР) и Луганской народной республики (далее ЛНР), несмотря на небольшой по историческим меркам период, претерпело значительные изменения: начиная от функционирования в рамках украинского законодательства, переходя к построению собственной правовой системы, базирующейся на частичном применении нормативных правовых актов других государств (Украины и России), приходя в итоге к необходимости встраивания уже начавшего приобретать собственные черты законодательства в правовую систему России в качестве составного субъекта Федерации. В указанных условиях не вызывает сомнений, что правовой статус личности, в частности, вопросы гражданства лиц, проживающих на территории ДНР и ЛНР, подвергались значительным трансформациям. Данные лица могли либо одномоментно, либо в разные периоды времени считаться гражданами минимум трех государств (России, Украины, ЛНР или ДНР), что, несомненно, влияет на наполнение конституционно-правового статуса каждого отдельного человека.

Изначально лица, проживающие на территории Луганской и Донецкой областей (согласно наименованию, используемому в Конституции Украинской Республики [1]), подпадали под действие украинского законодательства и имели украинское гражданство. Конституционные положения Республики Украина предусматривают единство украинского гражданства, установление порядка его приобретения и прекращения в рамках закона (ст. 4 Конституции Украины), запрет лишения гражданства и права его изменить, запрет выдворения граждан за пределы Украины и выдачи украинских граждан другим государствам, а также предусматривают заботу и защиту для своих граждан, находящихся за пределами Украины (ст. 25 Конституции Украины).

Объявление ДНР и ЛНР о своем суверенитете, разумеется, не повлекло автоматического лишения лиц, проживающих на соответствующих территориях, гражданства Украины, однако предполагало последующее урегулирование вопроса о гражданстве ДНР и ЛНР. Необходимость данного решения была обусловлена не только доктринальными аспектами, предопределяющими необходимость создания института гражданства в новом государстве, но и принятыми правовыми положениями. Несмотря на то, что тексты Деклараций о суверенитете ЛНР и ДНР по сей день отсутствуют в официальных открытых источниках нормативных правовых актов этих республик [2, с. 15], с текстом Деклараций возможно ознакомиться посредством новостных ресурсов [3; 4]. Так, соответствующие категории, предопределяющие дальнейшую необходимость урегулирования вопроса гражданства, использовались, например, в Декларация о суверенитете ДНР: «Граждане всех национальностей Донецкой Народной Республики составляют её народ, который является носителем суверенитета и ис-

точником государственной власти» (ст. 1), «Территория республики не может быть изменена без согласия её граждан» (ст. 2).

Процесс создания институтов гражданства ДНР и ЛНР проходил крайне сложно, и нельзя сказать, что он завершился успешно построенной, сформированной и отлаженной системой. Конституция ДНР [5] от 14 мая 2014 г. (далее — Конституция ДНР (2014 г.)) и Конституция ЛНР [6] от 18 мая 2014 года (далее — Конституция ЛНР (2014 г.)) не закрепили отдельных статей, посвященных институту гражданства ДНР и ЛНР соответственно. Несмотря на то, что в конституционных текстах отсутствовали базовые положения, определяющие принципы гражданства или передающие регулирование данного вопроса на уровень отдельного закона, нельзя сказать, что учредители конституций полностью исключили вопрос гражданства из правового поля. Так, ст. 24 Конституции ДНР (2014 г.) предоставляет именно гражданам ДНР право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. Согласно п. 12 ч. 1 ст. 59 Конституции ДНР (2014 г.), Глава ДНР решает в соответствии с законом вопросы гражданства ДНР. Возможно, отсутствие оперативного решения вопроса о гражданстве ЛНР и ДНР было вызвано вероятностью мирного урегулирования ситуации между ЛНР, ДНР и Украиной на основе Минских соглашений [7]. Однако дальнейшее неисполнение согласованных мер по выполнению данного Соглашения предопределило развитие законодательных положений по вопросам собственного гражданства ЛНР и ДНР.

Официальный сайт Народного совета ДНР не содержит указания на существующий ныне или существовавший ранее закон о гражданстве ДНР, однако доктринальные источники, посвященные исследованию данного вопроса, сохранили информацию о разработанном в 2015 г. законопроекте о гражданстве ДНР [8, с. 185]. Л. Ю. Одегова подвергла данный законопроект обоснованной критике, проводя разграничение между процедурой «признания гражданства» и «принятия в гражданство». Согласно ст. 5 рассматриваемого законопроекта о гражданстве ДНР, гражданами ДНР являлись: а) лица, которые проживали на территории ДНР на день вступления в силу настоящего Закона и которые в течение шести месяцев после его вступления в силу обратились с заявлением о признании гражданства ДНР; б) лица, которые приобрели гражданство ДНР в соответствии с настоящим Законом. Следовательно, данный законопроект предусматривал как процедуру признания гражданства, так и процедуру приобретения гражданства, однако содержание этих процедур создало пересечение их правового пространства. Как известно, процедура признания гражданства представляет собой лишь формальное подтверждение фактически существующей устойчивой правовой связи человека и государства, признание гражданства не должно предусматривать административных процедур и активных действий, реализация или не реализация которых предопределяет разный правовой итог. В рассматриваемом же законопроекте допустили вмешательство административной составляющей, вынуждающей человека в строго определенный срок обратиться за признанием гражданства, вместе с этим обосновывая и доказывая факт своего «проживания на территории ДНР», четкие критерии которого не были представлены. По указанным ли причинам или в силу иных обстоятельств данный законопроект не обрел юридическую силу, однако это не устранило необходимость урегулирования данного вопроса, что вынудило ДНР пойти по иному пути.

Совет Министров ДНР принял Постановление от 12.02.2016 № 1–13 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Донецкой Народной Республики» [9]. Впоследствии данный подзаконный акт был заменен Указом Главы ДНР от 22.03.2019 № 77 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Донецкой Народной Республики» [10]. Однако сложная обстановка в регионе оказывала негативное влияние на качество правового регулирования, поэтому Постановление Совета Министров пришлось признавать утратившим силу уже после того, как Указ Главы ДНР начал действовать [11].

Несмотря на разные акты, утверждающие положения о паспорте ДНР, категории лиц, имеющих право на получение паспорта, не различались в этих актах кардинальным образом: в основном были предусмотрены уточнения критериев, корректировка возраста, добавлены новые правовые ситуации, появление которых обусловлено развитием правовых отношений во времени.

Согласно п. 2.1. данного Указа, право на получение паспорта имеют 17 категорий лиц, каждой из которых предъявлены свои требования. В числе указанных субъектов также представлены лица, имеющие гражданство Украины и проживающие на территории ДНР. Следовательно, в рамках данного Указа фактически предусмотрели как процедуру признания гражданства, когда выдача паспорта происходит на основе паспорта гражданина Украины и после сверки данных учета (п. 1. ст. 2.1.),

так и приобретение гражданства, когда, например, несовершеннолетний получает паспорт гражданина ДНР на основе наличия данного паспорта у одного из родителей (п. 17 ст. 2.1.).

Однако, вероятно, осознавая необходимость наличия именно закона, в соответствии с которым должны решаться вопросы гражданства (ст. 59 Конституции ДНР (2014 г.)), Народный совет ДНР установил на уровне законов переходные положения, отсылающие к подзаконному уровню регулирования. Так, в п. 2 ст. 1642 Гражданского кодекса ДНР «Заключительные и переходные положения» установлено, что «до вступления в силу закона, регулирующего вопросы приобретения и лишения гражданства Донецкой Народной Республики, гражданами Донецкой Народной Республики в понятии настоящего Кодекса являются лица, имеющие право на получение паспорта гражданина Донецкой Народной Республики в соответствии с законодательством Донецкой Народной Республики» [12].

Аналогичная сложная ситуация сложилась и в отношении гражданства ЛНР. Конституция ЛНР (2014 г.) также не содержала отдельных статей, посвященных гражданству, его принципам и вместе с этим четко не предоставила ни одному из властных субъектов полномочия в сфере гражданства. 28 июля 2015 г. в Народный совет ЛНР был представлен законопроект «О гражданстве Луганской Народной Республики» [13]. Данный законопроект отличался от аналогичного законопроекта ДНР хотя бы тем, что не рассматривал возможность признания гражданства: для граждан Украины, постоянно проживающих и зарегистрированных на территории Луганской области, по состоянию на 18 мая 2014 г. предусматривался упрощенный порядок приема в гражданство ЛНР (пп. «м» п. 1 ст. 14). 29 июля 2015 г. данный законопроект был направлен в профильный комитет для предварительной экспертизы, а 5 ноября 2015 г. отозван субъектом права законодательной инициативы.

Фактическое регулирование вопросов гражданства в ЛНР аналогично было передано на уровень подзаконных актов. Совет Министров ЛНР принял Постановление от 26.03.2015 № 02–04/78/15 «Об утверждении Положения о паспортном документе, удостоверяющем личность физического лица, проживающего на территории Луганской Народной Республики». Однако оно утратило силу после того, как Правительство ЛНР приняло Постановление от 2 августа 2016 г. № 400 «Об утверждении Положения о паспортном документе, удостоверяющем личность физического лица, проживающего на территории Луганской Народной Республики».

Подход Правительства ЛНР по вопросу предоставления паспорта гражданина своего государства отличается от идей, заложенных в Указе Главы ДНР по аналогичной тематике. Если в ДНР рассматривали широкий перечень оснований для выдачи паспорта, начиная от признания и заканчивая приобретением, то ЛНР сконцентрировали свое внимание в основном на признании гражданства ЛНР за гражданами Украины, соответствующими заявленным критериям. В отношении иных субъектов, имеющих право на получение паспорта гражданина ЛНР, предусмотрели граждан Российской Федерации (иных государств), а также лиц без гражданства или лиц, которые не могут подтвердить принадлежность к гражданству какого-либо из государств, состоят на государственной службе в ЛНР. Предоставление паспорта гражданина ЛНР по иным основаниям обозначили в качестве полномочия Главы ЛНР, но ограничив требованием о наличии особых заслуг перед ЛНР [14].

Разумеется, в рамках данного вопроса остались дискуссионные моменты. Например, Л. Ю. Одегова выражает свое несогласие с некоторыми основаниями отклонения заявлений о выдаче паспорта гражданина ДНР, в частности, отмечая, что отказ выдачи паспорта гражданина ДНР на основании того, что данное лицо преследуется в уголовном порядке компетентными органами ДНР за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с законом, в том числе по уголовным делам, возбужденным на подконтрольной ДНР территории компетентными органами Украины при наличии производства по уголовному делу (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу) (п. 5 ст. 4.1. Указа Главы ДНР от 22.03.2019 № 77 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Донецкой Народной Республики»), может быть совершен не по причине реального наличия производства по уголовному делу, а по причине невозможности получить информацию, подтверждающую отсутствие такого производства [15, с. 146]. Вместе с этим сам факт того, что государство «отбирает» условно «хороших» людей для предоставления им гражданства, не стыкуется с процедурой признания гражданства, что также может быть предметом отдельной дискуссии.

Однако проведенный анализ нормативных положений ДНР и ЛНР позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на сложность правового регулирования института гражданства, в ДНР и ЛНР сформир-

ровались собственные представления на предмет того, кого именно признают гражданином соответствующего государства и кому дают право им стать в ином порядке.

Завершающим этапом в данном вопросе является принятие ДНР и ЛНР в состав Российской Федерации в качестве ее субъектов. Со дня принятия и образования в составе Российской Федерации новых субъектов граждане ДНР и граждане ЛНР, граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживавшие на этот день на территории ДНР и ЛНР или ранее постоянно проживавшие на указанной территории и выехавшие из ДНР или ЛНР в Российскую Федерацию, в том числе через территории третьих государств, а также их несовершеннолетние дети приобретают гражданство Российской Федерации в результате признания их гражданами Российской Федерации при условии принесения присяги гражданина Российской Федерации. Гражданство ДНР и ЛНР прекращается со дня принятия в Российскую Федерацию ДНР и ЛНР и образования в составе Российской Федерации новых субъектов [16; 17].

Представленный подход имеет отличия от признания гражданства за лицами, проживающими в Крыму и Севастополе, после принятия и образования в составе России новых субъектов Федерации в 2014 г. Если в ситуации с Крымом и Севастополем людям предоставляли месячный срок для заявления о своем желании сохранить имеющееся у них и (или) их несовершеннолетних детей иное гражданство либо остаться лицами без гражданства, то в отношении лиц, проживающих на территориях ДНР и ЛНР, Российская Федерация закрепила иной подход: гражданство Российской Федерации признается за всеми, кто соответствует обозначенным критериям, но паспорт гражданина Российской Федерации выдается только после совершения человеком активных действий — принесения присяги.

Второе существенное отличие процедуры признания гражданства Российской Федерации при присоединении ДНР и ЛНР от соответствующей процедуры при присоединении Крыма и Севастополя заключается в том, что гражданство ДНР и ЛНР необходимо прекратить (в отличие от гражданства Украины). Такие требования обусловлены необходимостью обеспечения соответствия законодательства новых регионов федеральному законодательству Российской Федерации [18], которое не предусматривает двухуровневое гражданство.

Следовательно, подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что конституционно-правовой статус лиц, проживающих на территории ДНР и ЛНР, в части гражданства не только претерпел значительные изменения, но и отличается значительным спектром вариативности. Так, люди, проживающие на территории ДНР или ЛНР, могут на сегодняшний день иметь совершенно разные конституционно-правовые статусы исключительно даже на основе имеющихся у них отличий по критерию гражданства. Например, лицо, проживающее на указанных территориях, может иметь гражданство:

- только Украины;
- Украины, при этом подав или не подав заявление о нежелании состоять в гражданстве Украины, и получить паспорт гражданина Российской Федерации;
- только Российской Федерации;
- Российской Федерации и гражданство иного иностранного государства (не Украины);
- иностранного государства (не Украины) или статус лица без гражданства и, вместо паспорта гражданина Российской Федерации, получить вид на жительство в Российской Федерации.

Анализ правовых взглядов на трансформацию конституционно-правового статуса человека и гражданина на территории ДНР и ЛНР позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, гражданство, особенно его количественная характеристика, оказывает влияние на объем прав, свобод и обязанностей, а также на перечень и содержание принципов правового статуса личности.

Во-вторых, трансформация института гражданства для лиц, проживающих на территории ЛНР и ДНР, прошла долгий и проблемный путь, в процессе которого отдельные индивиды сталкивались со сложностями получения гражданства ЛНР и ДНР. В рамках данной несовершенной процедуры не исключены ситуации, когда не все лица, желающие получить гражданство ЛНР и ДНР, смогли это сделать.

В-третьих, в целях исправления данной ситуации Российская Федерация установила достаточно широкий перечень лиц, проживающих на территории ЛНР и ДНР, за которыми признается граждан-

ство Российской Федерации, что обеспечивает повышение уровня гарантий для лиц, проживающих на территории ЛНР и ДНР.

В-четвертых, формулирование универсального конституционно-правового статуса для всех лиц, проживающих на территории ЛНР и ДНР, невозможно, так как конституционно-правовой статус данных лиц может значительно отличаться от индивида к индивиду по критерию количества и разновидности гражданства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Украины от 28 июня 1996 г. № 254к/96-ВР (Принята на пятой сессии Верховной Рады Украины) // Информационные системы «Параграф». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30391155&pos=7;—106#pos=7;—106.

2. Введенская В. В. Декларация о суверенитете Донецкой Народной Республики: историко-правовой контекст // Право Донецкой Народной Республики. 2018. №3 (11). С. 10–18.

3. Декларация о суверенитете... Архивные кадры, Луганск, 27.04.2014 // Городской сайт Луганска. URL: <http://lugansk.online/2017/04/27/вспомним-декларация-о-суверенитете>.

4. «Русская весна» в документах. Какие акты приняла Донецкая народная республика // Московский Комсомолец Электронное периодическое издание «МК.ru». URL: <https://www.mk.ru/politics/article/2014/04/07/1010161-russkaya-vesna-v-dokumentah-kakie-aktyi-prinyala-donetskaya-narodnaya-respublika.html>.

5. Конституция Донецкой Народной Республики // Правительство Донецкой Народной Республики/ URL: <https://pravdnr.ru/npa/konstitucziya-doneczkoj-narodnoj-respubliki>.

6. Конституция Луганской Народной Республики // Официальный сайт главы Луганской Народной Республики/ URL: <https://glava-lnr.info/dokumenty/konstituciya>. Загл. с экрана.

7. Комплекс мер по выполнению Минских соглашений // Официальный сайт Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе Республики/ URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/140221.pdf> — Загл. с экрана.

8. Одегова Л. Ю. К вопросу о признании гражданства Донецкой Народной Республики за отдельными категориями лиц // Вестник института экономических исследований. 2018. №4 (12). С. 184–191.

9. Об утверждении Положения о паспорте гражданина Донецкой Народной Республики : Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 12.02.2016 № 1–13 // Сайт Министерства юстиции Донецкой Народной Республики. Портал: Государственная информационная система нормативных правовых актов ДНР. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0003-1-13-20160212/>.

10. Об утверждении Положения о паспорте гражданина Донецкой Народной Республики : Указ главы Донецкой Народной Республики от 22.03.2019 № 77 // Сайт Министерства юстиции Донецкой Народной Республики. Портал: Государственная информационная система нормативных правовых актов ДНР. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0001-77-20190322/>.

11. О признании утратившим силу Постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики от 12 февраля 2016 года № 1–13 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Донецкой Народной Республики» : Постановление Правительства Донецкой Народной Республики 20.03.2020 № 14–4 // Сайт Министерства юстиции Донецкой Народной Республики. Портал: Государственная информационная система нормативных правовых актов ДНР. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0003-1-13-20160212/>.

12. Гражданский кодекс Донецкой Народной Республики : Закон от 13.12.2019 № 81-ПНС // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики — Парламента Донецкой Народной Республики. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/grazhdanskij-kodeks-donetskoj-narodnoj-respubliki/>.

13. Законопроект «О гражданстве Луганской Народной Республики» // Сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/zakonoproektu/1669/>.

14. Об утверждении Положения о паспортном документе, удостоверяющем личность физического лица, проживающего на территории Луганской Народной Республики : Постановление Совет ми-

нистов Луганской Народной Республики от 2 августа 2016 г. № 400 // Официальный сайт Правительства Луганской Народной Республики. URL: <https://sovminlnr.ru/akt/08.08.2016/400.pdf>.

15. Одегова Л. Ю К вопросу об условиях признания гражданства Донецкой Народной Республики // Сборник научных работ серии «Право». 2019. № 1 (13). С. 143–154.

16. О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики : Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 41. Ст. 6930.

17. О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики : Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 N 6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 41. Ст. 6931.

18. О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.