

С. А. Васильев,*

Д. В. Андриянов**

Приобретение гражданства Российской Федерации соотечественниками, проживающими за рубежом: проблемы реализации законодательства

Аннотация. Проблема приобретения гражданства соотечественниками, проживающими за рубежом, сохраняет свою актуальность, т.к. нормативное правовое регулирование данной сферы правоотношений до сих пор находится в стадии реформирования. Российская Федерация заинтересована в том, чтобы «возвращать» на свою территорию тех, кто по своим взглядам, культуре, духу, языку близок жителям государства. Вместе с тем в Россию стремятся попасть различные категории иностранцев, в том числе нелегальными способами, которые не принесут никакой пользы стране и ее жителям. Поэтому государство постоянно устанавливает своеобразные «фильтры» для того, чтобы чужие России люди не попадали на ее территорию. От таких законодательных изменений, к сожалению, страдают и соотечественники, проживающие за рубежом.

В статье подробно рассматривается данная проблема и предлагаются некоторые меры для ее преодоления. Законодательные инновации только на первый взгляд облегчили процедуру получения гражданства соотечественниками, на практике же ситуация поменялась в худшую сторону. Поэтому по некоторым направлениям целесообразно вернуться к старым редакциям, в других же случаях предложить новые механизмы правового регулирования рассмотренных общественных отношений.

Ключевые слова: соотечественники; миграция; гражданство; ФМС России; иностранные граждане; закон о гражданстве; граждане за рубежом; возвращение граждан; миграционная политика; миграционная служба; приобретение гражданства; вид на жительство; временное проживание; проживание за рубежом.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.62.1.058-062

Сегодня перед Россией, несмотря на принимаемые меры, остро стоит вопрос о положении соотечественников — исторически, духовно и культурно связанных с нашей страной людей, не по своей воле ставших гражданами иностран-

ных государств. Такая постановка проблемы объясняется тревожной демографической ситуацией; уже стихающим, но все еще актуальным засильем иностранной рабочей силы; сохранением ценностей русской культуры¹.

¹ Горяинова М. В. Российские соотечественники как объект миграционной политики российского государства // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2011. № 4. С. 105.

© Васильев С. А., Андриянов Д. В., 2016

* Васильев Станислав Александрович, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
[mnogoslov@mail.ru]

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Андриянов Дмитрий Вадимович, студент Международно-правового института Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
[andriyanov-msk@yandex.ru]

141734, Россия, Московская обл., г. Лобня, ул. Текстильная, д. 16, кв. 299

Люди возвращаются на историческую родину по разным причинам. Одни в целях воссоединения с семьями, другие — потому что становятся объектом ограничений прав по признакам национальной, языковой или религиозной принадлежности. События на Украине яркий тому пример². В Латвии, например, русскоязычные люди не обладают правом на гражданство, проживая в статусе «негражданина». А Комитет по правам человека ООН не единожды отмечал нарушения прав национальных меньшинств в Туркменистане³. Дискриминация русскоязычного населения в разных формах имеет место и в ряде других стран постсоветского пространства — на рынке труда, в сфере государственного управления и образования. Приезжая в Россию, соотечественники нуждаются в определении своего правового статуса — получении гражданства Российской Федерации. И здесь они сталкиваются с целым рядом проблем, которые необходимо решать.

Основные проблемы предоставления российского гражданства иностранным гражданам, являющимся учеными и обладающими статусом соотечественников, проживающих за рубежом

25 сентября 2015 года на заседании Правительства РФ было принято решение о разработке правовых механизмов, которые стимулировали бы добровольное переселение ученых — соотечественников, проживающих за рубежом⁴. Основной акцент сделан именно на формировании государственных программ субъектов Российской Федерации, однако сразу же можно выде-

лить отдельные проблемы в законодательстве, которые препятствуют эффективному решению указанного решения.

Определение понятия «соотечественники, проживающие за рубежом» дано в ст. 1 Федерального закона от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»⁵: «соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии. Соотечественниками также признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на ее территории, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Россией. Безусловно, сложно определить, а главное — доказать компетентным органам духовную или культурную связь из-за отсутствия конкретных критериев ее определения. Представляется, что ученые, являющиеся соотечественниками, проживающими за рубежом, должны быть полезны в развитии российской науки, что должно быть основным условием предоставления разного рода льгот, включая упрощенный порядок предоставления гражданства. Проблемным вопросом также является определение критериев «полезности» зарубежных ученых. Гипотетически возможна такая ситуация, при которой ученый, например в Киргизии, является признанным и уважаемым, однако в России его

² Червинская А. П. Конституционно-правовые особенности статуса переселенцев в свете политической ситуации на Украине // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 4. С. 73.

³ Положение в области прав человека в Туркменистане, А/61/489, 3 октября 2006 г. Доклад Генерального секретаря ООН. Русскоязычная библиотека по правам человека Университета Миннесоты // URL: http://www1.umn.edu/humanrts/russian/commission/Runsgreport_turkmenistan2006.html (дата обращения: 7 апреля 2015 г.).

⁴ Поручение ФМС России по вопросу о реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Официальный сайт Правительства РФ. URL: http://government.ru/dep_news/19816/ (дата обращения: 4 ноября 2015 г.).

⁵ СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

открытия не принесут никакой пользы в силу государственно-общественных, климатических, традиционных и иных факторов.

Другой проблемой является установленное законодательством требование о прекращении правовой связи с иностранным государством для получения российского гражданства. Согласно национальному законодательству государства, откуда прибыл ученый, добровольный выход из гражданства может быть либо невозможным, либо может занимать длительное время. Кроме того, в последнее время средства массовой информации довольно часто рассуждают о проблеме «утечки мозгов»⁶, поэтому различные государства по-разному борются за сохранение научных кадров на своей территории. Наверняка многие из таких публично-правовых образований сознательно идут на то, чтобы удержать ученого в своих пределах, устанавливая для него бюрократические препятствия.

Действующее нормативно-правовое регулирование все же устанавливает упрощенный порядок получения гражданства России, хотя и не разделяет людей на те или иные категории, однако соотечественникам, являющимся учеными, это не дает каких-то ощутимых привилегий. Так, в силу пп. 14 и 22.1 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации для приобретения гражданства «на льготных условиях» по любому из оснований требуется предоставление вида на жительство. Для получения последнего необходимо приобрести разрешение на временное проживание в соответствии с квотами, устанавливаемыми субъектами Российской Федерации, которые, кстати, постепенно сокращаются.

Эти процедуры нередко занимают несколько лет, хотя срок при упрощенном порядке приобретения российского гражданства должен составлять 3 месяца.

Исключением из этого правила является приобретение гражданства в дипломатических и консульских учреждениях Российской Федерации за рубежом. Пункты 15 и 16 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации⁷ не требуют вида на жительство от лиц, проживающих за пределами России. Однако возможность оформить правовую связь с Россией за рубежом имеют только лица, один из родителей которых ее уже имеет (п. «а» ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»⁸), и апатриды, имевшие гражданство СССР (п. «б» ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»). Соотечественников, которые соответствуют этим требованиям, не так много, ученых среди них кратно меньше, поэтому данный механизм можно считать применимым только в исключительных случаях.

Наиболее простым способом приобретения гражданства рассматриваемой категорией ученых является участие в государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом. В соответствии с ч. 7 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» в случае, если иностранные граждане и лица без гражданства являются участниками этой государственной программы, и члены их семей имеют регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного для постоянного проживания, они могут быть приняты в гражданство в упрощенном порядке без соблюдения сроков проживания перед подачей ходатайства, правил о материальном достатке, о знании русского языка.

Для участника программы упрощенная процедура заключается в том, что в выбранный субъект Российской Федерации он при-

⁶ Национальная идея России : в 6 т. М. : Научный эксперт, 2012. Т. V. С. 3125–3143 ; Утечка мозгов из России: проблемы и перспективы // Информационно-образовательный портал «Должен знать». URL: <http://dz-online.ru/article/1088/> (дата обращения: 4 ноября 2015 г.) и др.

⁷ Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 года № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571.

⁸ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

бывает без учета квот для получения разрешения на временное проживание.

Минусом данного способа является ограниченный перечень регионов, реализующих госпрограмму, и жесткая привязка к ним. Из 85 субъектов Российской Федерации на 1 января 2014 г. в программе принимало участие всего 42. Таким образом, далеко не каждый регион может получить иностранного ученого, т.к. по понятным причинам данное лицо отправится туда, где упрощены формальные процедуры. В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года упоминается дисбаланс расселения граждан по России⁹. Такой выборный характер участия отдельных государственных территорий усиливает неравномерное расселение. Безусловно, для ученых эту территориальную градацию и вообще квотный порядок предоставления гражданства необходимо отменить.

Следует также подчеркнуть, что данная программа (которая и без того неидеальна) является единственной, и дефицит государственного содействия в этой части становится весьма ощутимым.

Для преодоления названных проблем, в том числе в соответствии с основными направлениями, обозначенными в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., можно предложить следующие меры:

— восстановить в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» порядок регистрации гражданства в трехмесячный срок по аналогии со ст. 18 Закона РФ от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации»¹⁰ для лиц, рожденных на территории РСФСР и имевших соответствующее гражданство; для лиц, у которых один из родителей является гражданином России, а также для граждан государств, входивших в состав СССР и получивших образование по очной форме в государственных образовательных учреждениях

Российской Федерации, а также для лиц, признанных в качестве ученых, — без необходимости получения разрешения на временное проживание и вида на жительство в России, документов о знании русского языка, наличии средств к существованию. Законодательно определить статус соотечественников, являющихся учеными, в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» и в силу самого статуса позволить приобретение гражданства в упрощенном порядке (ст. 11.1 Федерального закона от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом»);

— установить в отношении ученых-соотечественников, проживающих за рубежом, обязательства отправить нотариально заверенный отказ от гражданства в консульство страны гражданства с последующей сдачей паспорта вместо действующего порядка документального подтверждения выхода из иностранного гражданства. Это позволит быстрее привлекать к научной работе ценные научные кадры в России. Данный порядок необходимо в будущем установить и в отношении всех остальных соотечественников, проживающих за рубежом;

— отменить квотный режим прибытия иностранных граждан для ученых, признанных в качестве таковых профильным федеральным ведомством;

— предусмотреть в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» упрощенный порядок предоставления гражданства соотечественникам, проживающим за рубежом, при условии, что их научные достижения будут иметь пользу для российского государства и общества. Критерии, под которые могут попасть иностранные граждане данной категории, должны определяться федеральным органом исполнительной власти в сфере

⁹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15635> (дата обращения: 2 ноября 2015 г.).

¹⁰ Рос. газ. 1992. 6 февраля. № 30.

образования и науки, и этим же органом должно устанавливаться, соответствует ли данное лицо уровню российского учебного, как это сделано в отношении работников необходимых государству и обществу профессий¹¹. То есть в федеральном

законе необходимо предусмотреть отсылочную норму к соответствующему приказу Министерства образования и науки РФ, в котором будут определены критерии получения гражданства в упрощенном порядке.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Варлен М. В. Гражданство: Россия и СНГ. — М. : Проспект, 2010. — 328 с.
2. Горяинова М. В. Российские соотечественники как объект миграционной политики российского государства // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2011. — № 4. — С. 101–106.
3. Кутафин О. Е. Российское гражданство. — М. : Юристъ, 2004. — 589 с.
4. Национальная идея России : в 6 т. Т. V. — М. : Научный эксперт, 2012. — 696 с.
5. Утечка мозгов из России: проблемы и перспективы // Информационно-образовательный портал «Должен знать». — URL: <http://dz-online.ru/article/1088/> (дата обращения: 4 ноября 2015 г.).
6. Червинская А. П. Конституционно-правовые особенности статуса переселенцев в свете политической ситуации на Украине // Среднерусский вестник общественных наук. — 2014. — № 4. — С. 72–78.

Материал поступил в редакцию 7 апреля 2015 г.

ACQUISITION OF CITIZENSHIP OF THE RUSSIAN FEDERATION BY COMPATRIOTS LIVING ABROAD: THE PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF LEGISLATION

Vasil'ev Stanislav Aleksandrovich – Ph.D. in Law, Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin State Law University (MSAL). [mnogoslov@mail.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Andriyanov Dmitry Vladimirovich – student of the International Law Institute of the Kutafin State Law University (MSAL).
[andriyanov-msk@yandex.ru]
141734, Russia, Moskovskaja oblast', Lobnja, ul. Tekstilnaja, d. 16, kv. 299.

Review. *The problem of acquiring citizenship by compatriots living abroad remains pending as legal regulation of this sphere of legal relations is still being reformed. The Russian Federation is interested in “returning” to its territory those who in their views, culture, mentality and language are similar to the residents of the State. However, different categories of aliens, including illegal ones, tend to come to Russia and they will not bring any benefit to the country and its citizens. Therefore, the state constantly sets “filters” to prevent aliens from coming to Russia. Such legislative amendments, unfortunately, are detrimental to compatriots living abroad. The article considers this problem in detail and suggests a number of measures that can help overcome this problem. Legislative innovations have facilitated the procedure of acquiring citizenship only at first sight; in practice the situation has changed for the worse. Therefore, in some cases it is reasonable to return to previous versions of laws, in other cases new methods of legal regulation of relevant public relations should be proposed.*

Keywords: *compatriots; migration; citizenship; Russian Federal Migration Service ; repatriation; aliens (foreign citizens); law on citizenship; compatriots living abroad; citizens living abroad; return of citizens; migration policy; migration service; acquisition of citizenship; residence permit; temporary residence; living abroad.*

¹¹ Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) «О гражданстве Российской Федерации». П. «и» ч. 2 ст. 14 ; приказ Минтруда России от 13 июля 2015 года № 446н «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства — квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» // Рос. газ. 2015. 3 августа. № 169.