

УДК 342.71

ПРОБЛЕМЫ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРИБРЕТЕНИЯ РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНСТВА
РОССИЙСКИМИ СООТЕЧЕСТВЕННИКАМИ

В. Л. Бабурина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 29 ноября 2013 г.

Аннотация: анализируются оптимальные варианты приобретения российского гражданства в упрощенном порядке, проблемы их законодательного закрепления и практической реализации. Формулируются основные выводы и вносятся предложения по совершенствованию российского законодательства в сфере приобретения российского гражданства российскими соотечественниками.

Ключевые слова: российские соотечественники, право на российское гражданство, политика Российской Федерации в отношении соотечественников, упрощение процедуры приобретения российского гражданства российскими соотечественниками.

Abstract: optimum options of acquisition of the Russian nationality in the simplified order, problems of their legislative fixing and practical realization are analyzed. Author formulates main conclusions and makes an offer for improvement of the Russian legislation in the sphere of acquisition of the Russian nationality by the Russian compatriots.

Key words: russian compatriots, right to the Russian nationality, policy of the Russian Federation concerning compatriots, simplification of procedure of acquisition of the Russian nationality by the Russian compatriots.

В настоящее время в Российской Федерации намечается активизация политики привлечения российских соотечественников, проживающих за рубежом, на постоянное проживание в Россию. Одним из главных направлений данной политики является легализация правового статуса российских соотечественников в качестве граждан Российской Федерации, т.е. получение соотечественниками российского гражданства. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2013 г. Президент РФ В. В. Путин отметил сложность и «до безобразия» бюрократизированность процесса приобретения гражданства Российской Федерации российскими соотечественниками¹.

В соответствии со ст. 1, 2 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубе-

¹ Стенограмма Послания Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. URL: <http://www/rg/ru/2012/12/12/stenogramma-poln.html> (дата обращения: 21.11.2013).

жом»² к «соотечественникам за рубежом» относятся:

граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации;

лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской Республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства;

потомки лиц, принадлежащих к вышеуказанным группам, за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств (часть населения государства, национальность которой определяет официальное наименование данного государства).

Наиболее проблемной является сфера приобретения российского гражданства в упрощенном порядке российскими соотечественниками.

В настоящее время прекращено действие ч. 4 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»³, в соответствии с первой редакцией которой граждане бывшего СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные либо получившие разрешение на временное проживание на территории Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г., принимаются в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, если они до 1 января 2006 г. заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации. Срок «1 января 2006 г.» в последующих редакциях Закона о гражданстве неоднократно продлевался, вплоть до 1 июля 2009 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации неоднократно выступал за то, чтобы сделать такой порядок приобретения российского гражданства постоянным, объясняя этот шаг тем, что «правовой статус России как единственного продолжателя СССР налагает на нашу страну особые моральные обязательства перед теми, кто не по своей воле оказался за ее границами. Одним из таких обязательств государства и мог бы стать прием бывших граждан СССР в российское гражданство в упрощенном порядке»⁴. Однако государство не только не поддержало предложение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, но и отказалось дальше продлевать срок, до которого можно было приобрести гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, тем самым окончательно отменив упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации для граждан, подпадающих под действие ч. 4 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».

² О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федер. закон от 5 марта 1999 г. № 99-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.

³ О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 г. // Рос. газ. 2010. 28 мая. С. 18–22.

1 октября 2008 г. в действие была введена ч. 7 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», которая предусматривала возможность приобретения российского гражданства иностранными гражданами и лицами без гражданства путем участия в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа)⁵.

Указом Президента РФ от 12 января 2010 г. № 60 действие Государственной программы стало распространяться не только на российских соотечественников, которые находятся за пределами Российской Федерации, но и на тех, которые уже постоянно или временно на законном основании проживают на территории Российской Федерации.

Предполагалось, что все те, кто не успел по каким-либо причинам получить гражданство по ч. 4 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», получают его в соответствии с ч. 7 ст. 14 данного Закона в качестве участника Государственной программы. Но, обращаясь в территориальные органы ФМС России с целью приобретения российского гражданства по ч. 7 ст. 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ, российские соотечественники в соответствии с условиями Государственной программы связаны необходимостью нахождения на определенной территории вселения и работой на определенном вакантном месте. Более того, в процессе реализации Государственной программы на территории субъекта РФ у наших соотечественников возникают трудности в связи с предоставлением им жилых помещений⁶, выплатой заработной платы⁷ и т.д. Если же человек не желает идти по такому пути и собирается приобретать российское гражданство по иному правовому основанию, предусмотренному российским законодательством о гражданстве, то здесь возникают сложности, как минимум связанные с увеличением сроков рассмотрения документов о приеме в гражданство.

Указом Президента РФ от 14 сентября 2012 г. № 1289⁸ были внесены изменения в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, относительно процесса ее реализации. Однако Государственная программа не была пересмотрена в соответствии с ука-

⁵ О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26. Ст. 2820.

⁶ См.: Яковлев В. А. К вопросу о жилищном обустройстве участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Миграционное право. 2010. № 3. С. 38–40.

⁷ Что говорят соотечественники. URL: http://www.xn--j1aerdcjdf.xn--plai/index.php/otzivi_soote4_menu.html (дата обращения: 20.11.2013).

⁸ О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : указ Президента РФ от 14 сентября 2012 г. № 1289 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 38. Ст. 5074.

занными трудностями, возникающими непосредственно «на местах», на территориях вселения.

Одной из главных задач Российской Федерации в области международного гуманитарного сотрудничества и прав человека в соответствии с Концепцией внешней политики России является создание условий для содействия добровольному переселению на постоянное жительство в Российскую Федерацию тех соотечественников, которые делают такой выбор⁹. Однако мы вынуждены констатировать, что должные условия для их переселения со стороны государства не обеспечены.

Учитывая, что возможность приобретения соотечественниками российского гражданства на основании ч. 7 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. поставлена в зависимость от участия соотечественников в Государственной программе, механизм действия которой работает в настоящее время не в полной мере, есть все основания полагать о создании препятствий в реализации права на российское гражданство у российских соотечественников.

Об этом свидетельствуют, главным образом, статистические показатели реализации права на российское гражданство соотечественниками в качестве участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Так, по официальным данным Федеральной миграционной службы России в 2012 г. в рамках Государственной программы на территорию Российской Федерации въехало 56 874 человека, из них только 41,2 % соотечественников приобрели российское гражданство. В 2013 г. планируется приезд на территорию Российской Федерации 22 500 участников Государственной программы, из них, по прогнозам Федеральной миграционной службы, только 50 % приобретут российское гражданство¹⁰.

Во исполнение поручения Президента РФ В. В. Путина разработать ускоренный порядок предоставления российского гражданства соотечественникам¹¹ в течение 2013 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на рассмотрение был внесен ряд законопроектов, упрощающих и облегчающих тем или иным образом процесс приобретения российского гражданства российскими соотечественниками, например:

1. Законопроект № 207071-6, внесенный депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Р. И. Худяковым,

⁹ Концепция внешней политики Российской Федерации : утверждена Президентом РФ 12 февраля 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2012 год и плановый период 2013 и 2015 годов. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/plans/details/59631/5/> (дата обращения: 20.11.2013).

¹¹ Стенограмма Послания Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/12/stenogramma-poln.html> (дата обращения: 01.11.2013).

позволяет иностранным гражданам и лицам без гражданства, достигшим возраста 18 лет, обладающих дееспособностью, а также являющимся российскими соотечественниками, обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия, предусмотренного п. «а» ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве (соблюдение обязательного 5-летнего (или иного) срока проживания на территории нашей страны и наличие вида на жительство в Российской Федерации). Законопроект сокращает до трех месяцев срок рассмотрения заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятия решений о приеме в гражданство Российской Федерации¹².

2. Законопроект № 191469-6, внесенный депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации М. Н. Свергуновой, закрепляет «признание российского гражданства по рождению» как правовое основание приобретения российского гражданства в отношении российских соотечественников – родившихся на территории РСФСР, бывших граждан СССР, не изъявлявших добровольного желания о выходе из гражданства СССР или Российской Федерации либо если один из их родителей на момент их рождения был гражданином СССР и постоянно проживал на территории РСФСР¹³.

3. Законопроект № 139669-6, внесенный членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации И. М. Умахановым, В. М. Джабаровым, В. А. Фетисовым, позволяет иностранным гражданам и лицам без гражданства, являющимся российскими соотечественниками, обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а», «в», «г», «д» ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве (соблюдение обязательного 5-летнего (или иного) срока проживания на территории нашей страны и наличие вида на жительство в Российской Федерации; наличие законного источника средств к существованию; отказ от иного гражданства (у иностранных граждан); подтверждение владения русским языком)¹⁴.

Перечисленные законопроекты представляют собой определенного рода альтернативу Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом в вопросе приобретения гражданства Российской Федерации российскими соотечественниками.

К сожалению, указанные выше законопроекты были отклонены Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации при

¹² Законопроект № 207071-6 «О внесении изменений в статьи 14 и 35 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=207071-6&02> (дата обращения: 21.11.2013).

¹³ Законопроект № 191469-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=191469-6&02> (дата обращения: 21.11.2013).

¹⁴ Законопроект № 139669-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=139669-6&02> (дата обращения: 21.11.2013).

рассмотрении в первом чтении, и ситуация с упрощением процедуры приобретения российского гражданства соотечественниками не решена до сих пор.

В сложившейся правовой ситуации:

– в отношении российских соотечественников, которые уже находятся на территории Российской Федерации, считаем необходимым вернуться к ч. 4 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», и, последовав призыву Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, не ограничивать ее действие определенным сроком;

– в отношении российских соотечественников, прибывающих на территорию Российской Федерации в качестве участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, пересмотреть данную программу с учетом указанных выше трудностей по ее реализации. Тем самым усилить гарантии российских соотечественников при реализации ими права на российское гражданство.

Итак, считаем необходимым обратить внимание на одну из серьезнейших демографических проблем. По прогнозам экспертов, к 2025 г. Российская Федерация может потерять более 11 млн человек в связи со сложной демографической ситуацией в стране¹⁵. Поэтому одним из приоритетных направлений деятельности Правительства РФ (закрепленных в Плане деятельности Федеральной миграционной службы на 2013–2018 гг.¹⁶) является достижение прироста населения России. Полагаем, что наши соотечественники, представители коренных народов России, которые стремятся полноценно жить и трудиться на своей исторической Родине, став гражданами Российской Федерации, смогут улучшить демографическую ситуацию в стране. Это, на наш взгляд, весомый аргумент в пользу максимального упрощения процедуры приобретения российского гражданства российскими соотечественниками.

¹⁵ См.: Домчева Е. 11 миллионов за 12 лет // Рос. газ. 2013. № 6185.

¹⁶ План деятельности Федеральной миграционной службы на 2013–2018 годы. URL: http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/plan_fms_2013-2018.pdf (дата обращения: 01.11.2013).