Законодательство о гражданстве и совершенствование миграционной политики Российской Федерации

НИКИТИНА Елена Евгеньевна, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: const@izak.ru

Статья посвящена проблемам, связанным с развитием института российского гражданства как инструмента, обеспечивающего миграционную политику Российской Федерации. Гражданство можно рассматривать в качестве субъективного права, его воспринимают как основу правового статуса личности. Но институт гражданства может выполнять важные функции для достижения социальных и политических целей, которые ставятся в стратегических документах государства.

В работе сделан вывод, что регулирование института гражданства Российской Федерации может опосредовать решение ряда задач, стоящих перед миграционной политикой Российской Федерации, в том числе в области дальнейшего социально-экономического развития России, снижения остроты демографических проблем, в частности пространственной диспропорции распределения населения и его старения. Миграция влияет на проблемы национальной безопасности России, что должно учитываться при регулировании института гражданства. Рассматриваются вопросы изменения законодательства о гражданстве, анализируются их взаимосвязь с целями миграционной политики Российской Федерации.

Однако некоторые изменения законодательства о гражданстве не в полной мере соответствуют направлениям развития миграционной политики Российской Федерации, которые сформулированы в стратегических документах. Рассматриваются последствия изменений, внесенных в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». Автор анализирует и дает оценку некоторым проектам федеральных законов в области гражданства во взаимосвязи с прогнозом их регулятивного воздействия и решения задач миграционной политики России. Дан анализ отдельных положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Приводятся и анализируются статистические данные по принятию в российское гражданство.

Ключевые слова: миграция, права и свободы человека и гражданина, институт гражданства, гражданство Российской Федерации, соотечественники, Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению, двойное гражданство.

Для цитирования: Никитина Е. Е. Законодательство о гражданстве и совершенствование миграционной политики Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 30—42. DOI: 10.12737/jrl.2019.7.3

Legislation on Citizenship and Improvement of Migration Policy of the Russian Federation

E. E. NIKITINA, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: const@izak.ru

The article is devoted to the issues on institute of the Russian citizenships as a key instrument providing the implementation of the migration policy of the Russian Federation. Citizenship can be

considered as a right, as a basis for the relationship between the state and the individual, or as an instrument to achieve certain goals that are up against the state and society.

The author concludes that the legal regulation of the institute of citizenship can intermediate the solution of a number of issues facing the migration policy of the Russian Federation, including those which are related to the socio-economic development of Russia, reducing the demographic problems and spatial disproportion of the population distribution in the Russian Federation. The author believes that homeland security problems can also be solved by improving the legislation on citizenship. The improvement of legislation on the status of the state program on rendering assistance to voluntary resettlement to the Russian Federation is considered in more details. Such improvement is needed for unleashing of its potential in achieving the goal of protection and preservation of Russian culture, Russian language and historical and cultural heritage of the peoples of Russia.

However, some amendments to the legislation on citizenship are not fully consistent with the goals of the migration policy of the Russian Federation. The article presents the examples of inconvenient amendments which were made to Federal Law of May 31, 2002 No. 62-FZ "On Citizenship of the Russian Federation", such as some provisions of Federal Law of December 27, 2018 No. 544-FZ "On Amendments to the Federal Law "On Citizenship of the Russian Federation". The author analyzes and makes value judgements about some draft laws on citizenship in conjunction of the forecast of their regulatory impact and the solution of current problems of domestic migration policy. The article contains the analysis of specified provisions of the State Migration Policy Concept of the Russian Federation for the period up to 2025. The article presents and analyzes statistical data on the adoption of Russian citizenship.

Keywords: migration, human rights and freedoms, citizenship, citizenship of the Russian Federation, fellow citizens, the state program on rendering assistance to voluntary resettlement to the Russian Federation, dual citizenship.

For citation: Nikitina E.E. Legislation on Citizenship and Improvement of Migration Policy of the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2019, no. 7, pp. 30—42. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.7.3

В конституционно-правовой доктрине гражданство рассматривается прежде всего в качестве права, представляющего собой основу возникновения особых отношений между личностью и государством¹. Законодательное регулирование института гражданства, помимо наделения лица соответствующим конституционным статусом, может выполнять в государстве и иные функции. Оно опосредует решение ряда задач, в том числе: повышение государственных гарантий защиты прав человека и гражданина; укрепление государственного суверенитета, обеспечение стабильности и сплоченности общества; установление баланса между интересами личности, общества и государства.

Решения, связанные с гражданством, являются непосредственным проявлением государственного суверенитета. Это означает, что основания, критерии и условия предоставления гражданства государство может регулировать самостоятельно. В то же время институт гражданства занимает существенное место в миграционном процессе². Это приводит к тому, что, регулируя гражданство, государство самостоятельно выбирает основное направление своей миграционной политики: либо упрощает иностранному гражданину возможность стать его частью, либо вводит ограничения для натурализации. Государство посредством самостоятельности определения политики в

¹ В частности, такое определение содержалось в ст. 1 Закона РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-I «О гражданстве Российской Федерации»: в Российской Федерации каждый человек имеет право на гражданство.

² Подробнее о терминологии в миграционном праве см.: Андрюченко Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 5—16.

вопросах предоставления гражданства позволяет в рамках миграционных процессов учитывать интересы и потребности общества, решать свои внутренние и внешнеполитические задачи.

Количество лиц, получающих ежегодно гражданство России, с 2010 г. немного сократилось, но после 2014 г. увеличилось и остается стабильно высоким — около 260 тыс. ежегодно³. Современный период развития законодательства о гражданстве характеризуется наличием нескольких противоположных тенденций. С одной стороны, формулируется запрос на расширение государственных гарантий реализации основных прав человека и гражданина, с другой стороны, актуализируется проблема реализации права на безопасность каждого индивида и общества в целом. Усиливающаяся глобализация мира, военные конфликты и неравномерное развитие регионов привели к активизации и расширению миграционных процессов во всем мире. Данный процесс затронул и Российскую Федерацию, в результате тысячи иностранных граждан вынуждены менять место жительства, переезжать в Россию, оформлять российское гражданство.

В силу указанных причин законодательство о гражданстве Российской Федерации потеряло былую стабильность. В то же время принятие множества изменений не всегда улучшает содержание федеральных законов в рассматриваемой сфере. Одним из существенных недостатков правового регулирования института российского гражданства является отсутствие системности в его регулировании, слабая увязка с целями миграционной политики. Это приводит к противоречивости норм, непоследовательности в достижении единых целей.

Приобретение и прекращение гражданства — основополагающие вопросы, оказывающие системное влияние на миграционную политику России. Институт российского гражданства регулируется Конституцией РФ и Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее — Закон о гражданстве), некоторые вопросы решаются на основе норм Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Закон о правовом положении иностранных граждан). Основные положения современной миграционной политики изложены в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 гг.⁴ (далее — Концепция миграционной политики). В пункте 14 указанной Концепции сформулирована цель миграционной политики — создание миграционной ситуации, которая способствует решению ряда задач, в том числе: социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России.

Важной задачей миграционной политики является обеспечение потребностей экономики России. В то же время переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию должно выравнивать плотность населения всей территории России: приток человеческих ресурсов требуется не только в центральные регионы страны, обладающие определенным демогра-

³ В 2018 г. эта цифра составила 269 362 человека. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya>.

⁴ Утв. Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622.

фическим потенциалом, но и в малозаселенные регионы России. Внешняя миграция должна стать одним из источников увеличения численности населения отдаленных от центра регионов России.

По официальным данным за первую половину 2018 г. в российское гражданство принято 126 412 человек, в Центральном федеральном округе (далее — ФО) — 51 326 чел., в Сибирском ФО — 15 635 чел., в Приволжском ФО — 14 665 чел., в Уральском ФО — 13 165 чел., Южном ФО — 12 519 чел., Северо-Западном ФО — 11 505 чел., Дальневосточном ФО — 4673 чел., Северо-Кавказском ФО — 2929 чел.⁵ Таким образом, на основе указанной статистики можно сделать вывод, что 40% всех лиц, приобретших российское гражданство, пополняют население регионов, которые не имеют дефицита работоспособного населения.

Выявить причины сложившейся ситуации можно на примере получения российского гражданства лицами, являющимися участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом⁶ (далее — Государственная программа). Выбор примера определяется тем, что указанная категория лиц занимает большую долю иностранных граждан в общем объеме лиц, которые приобретают российское гражданство⁷. Кроме того, эффективное ре-

шение проблем указанной категории лиц поможет решить еще одну задачу, поставленную в Концепции миграционной политики, — защитить и сохранить русскую культуру, русский язык и историко-культурное наследие народов России.

Одним из условий получения российского гражданства в рамках Государственной программы является переселение в определяемые Правительством РФ регионы. Требование было введено для более равномерного распределения приезжающих соотечественников по регионам России. В настоящее время для ее реализации Правительством РФ согласовано 69⁸ региональных программ переселения. Существенными социальными препятствиями для реализации Государственной программы являются отсутствие жилья и работы для прибывающих соотечественников. С целью решения указанных проблем основная доля участников Государственной программы стремится быть ближе к крупным городским агломерациям центральной части России, преимущественно выбирая регионы Центрального ФО, в частности Тульскую, Калужскую, Воронежскую, Липецкую и другие области. Официальные данные показывают, что основная часть участников прибывает в Центральный ФО. Особенно наглядно это демонстрируют показатели соотношения участников, прибывших в указанный округ, к общему количеству прибывших лиц, зарегистрированных в рамках Государственной программы. В 2015 г. в Центральном ФО зарегистрировано 45,67% от всех прибывших участников Государственной программы, в

⁵ Официальные данные представлены на сайте МВД России.

⁶ Утв. Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637.

⁷ Официальная статистика показывает, что в 2014 г. 53 808 человек получили российское гражданство как участники Государственной программы, что составило 34,12% от общего числа принятых в российское гражданство, в 2015 г. их число возросло до 107 032 человек, что составило более 51%, а в 2016 г. их было уже 149 563, или 56,4% всех принявших российское граждан-

ство. В 2017 г. произошел небольшой спад — было принято 136 943 человека, или 53,1%, за первую половину 2018 г. — 61 203 человека, или 48,4%.

⁸ На 1 января 2019 г. См.: URL: https://xn--blaew.xn--plai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvvm/compatriots/monitoring/2018 (дата обращения: 05.05.2019).

2016 г. — 47,14%, в 2017 г. — 41,56%, в 2018 г. — 39,88%. Несмотря на обозначившуюся тенденцию к уменьшению, доля прибывших участников Государственной программы в Центральный ФО остается наибольшей.

Для решения проблем с трудоустройством соотечественников в Законе о правовом положении иностранных граждан закреплено следующее: иностранные граждане, являющиеся участниками Государственной программы, могут осуществлять трудовую деятельность без разрешения на работу или патента (подп. 2 п. 4 ст. 13). Но эта норма не решает всех возникающих трудностей с обеспечением занятости участников Государственной программы.

Еще более острой проблемой получения российского гражданства участниками Государственной программы является требование регистрации по месту жительства⁹ как выполнение основного условия приема в гражданство¹⁰. Частично

⁹ Подробнее о проблемах регистрации см.: *Плюгина И. В.* Институт регистрационного учета: сравнительно-правовой анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3. С. 101—106.

¹⁰ В соответствии с постановлением Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» постоянно или временно проживающий в России иностранный гражданин, обладающий правом пользования жилым помещением, находящимся на территории Российской Федерации, для осуществления регистрации по месту жительства подает непосредственно в территориальный орган Министерства внутренних дел РФ в месте нахождения жилого помещения заявление, в котором указываются вид и реквизиты документа, подтверждающего право на проживание в Российской Федерации; адрес, по которому иностранный гражданин просит его зарегистрировать; документы, подтверждающие право пользования жилым поме-

проблемы с трудностями регистрации были решены принятием Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 544-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации”» (далее — Федеральный закон № 544-ФЗ). В соответствии с действующей редакцией ч. 7 ст. 14 Закона о гражданстве право подать заявление о приобретении российского гражданства возникает для лиц, которые не только имеют регистрацию по месту жительства, но и для лиц, которые состоят на учете по месту пребывания на территории субъекта, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с Государственной программой. Внесенные изменения существенно упростили получение российского гражданства указанной категорией лиц.

Но проблемы остаются¹¹: не все арендодатели соглашаются регистрировать семьи участников Государственной программы по месту их проживания, многие не могут найти постоянную работу, что не позволяет им приобрести или арендовать на длительное время жилье. Таким образом, не все соотечественники могут получить даже регистрацию по месту аренды жилого помещения. Это также затрудняет возможность получения российского гражданства. Законодательное регулирование статуса участников Государственной программы содержит ряд проблем¹², решение которых может

щением в соответствии с законодательством Российской Федерации.

¹¹ На это косвенно указывает минимальное увеличение количества принятых в российское гражданство лиц даже после принятия рассматриваемого изменения: за первый квартал 2019 г. было принято 63 249 человек, что на 3,37% больше, чем за соответствующий период 2018 г.

¹² В частности, можно указать на ограниченность распространения прав участника Государственной программы на всех членов его семьи, которые распространяются только на выехавших вместе с ним род-

улучшить ситуацию с интеграцией соотечественников в российское общество. Это станет вкладом в достижение цели защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, обозначенной в Концепции миграционной политики.

Указанная задача по обеспечению защиты и сохранения русской культуры может быть решена путем использования положений, внесенных в законодательство о гражданстве Федеральным законом № 544-ФЗ. В соответствии с новой ч. 8 ст. 14 Закона о гражданстве российское гражданство может быть предоставлено в упрощенном порядке, в том числе русскоязычным лицам, в случае, когда в стране их проживания имеет место вооруженный конфликт или массовые грубые нарушения прав данной категории граждан по признакам национальности, родного языка, вероисповедания и т. д. Полномочием по определению указанной категории граждан наделяется Президент РФ. Норма уже принята и действует, но представляется спорным предусмотренное расширение полномочий Президента РФ, поскольку системный анализ законодательства Российской Федерации, в том числе конституционных норм¹³, позволяет сделать вывод, что

стеченников. Если родственники не смогли выехать вместе с участником Государственной программы, то они получают все документы для проживания на территории Российской Федерации в общем порядке, что затрудняет воссоединение семей.

¹³ Так, согласно ч. 1 ст. 6 Конституции РФ гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом. В статье 62 Конституции РФ оговаривается возможность наличия гражданства иностранного государства (двойного гражданства), только если это предусмотрено законом или международным договором Российской Федерации. Законом о гражданстве (ст. 2) установлено, что вопросы гражданства Российской Федерации регулируются Конституцией РФ,

надлежащей правовой формой регулирования вопросов гражданства являются только федеральный закон и международный договор Российской Федерации, принятие иных нормативных правовых актов возможно только для их последующей конкретизации. Подход, согласно которому гражданство приобретается в соответствии с законом, закреплен в конституциях многих государств¹⁴.

Кроме того, как подчеркнул Конституционный Суд РФ в определении от 5 марта 2009 г. № 528-О-О, Всеобщая декларация прав человека, закрепляющая право каждого человека на гражданство (ст. 15), и Международный пакт о гражданских и политических правах, предусматривающий право каждого человека, где бы он ни находился, на признание его правосубъектности (ст. 16), также исходят из того, что регламентация порядка приобретения и утраты гражданства относится к компетенции национального законодателя. Таким образом, правовое регулирование вопросов гражданства — прерогатива органов законодательной власти.

В свою очередь, Президенту РФ согласно ст. 89 Конституции РФ принадлежит полномочие по решению вопросов гражданства Российской Федерации. Следует подчеркнуть, что полномочие по решению вопросов гражданства Российской Федерации не является абсолютным, так как реализуется в пределах, установленных законом. Из этого сле-

международными договорами Российской Федерации, данным Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

¹⁴ См., например, ст. 8 Конституции Бельгии, ст. 4 Конституции Греции, ст. 68 Конституции Исландии, ст. 11 Конституции Испании, ст. 10 Конституции Казахстана, ст. 34 Конституции Польши и др. Гражданами Португалии являются все, кто признан ими по закону или международному соглашению (ст. 4 Конституции Португалии).

дует, что Президент РФ может принимать решения о предоставлении гражданства в индивидуальном порядке, но не определять категории иностранных граждан и лиц без гражданства, к которым будет применен определенный порядок предоставления гражданства. Это является предметом законодательного регулирования Закона о гражданстве, которым определяются принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством Российской Федерации, основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации (ст. 1).

В Законе о гражданстве определены условия и категории лиц, которые могут получить российское гражданство в упрощенном порядке. В отношении новых категорий, которые могут быть определены Президентом РФ, не установлены никакие критерии. Это означает, что Президентом РФ могут устанавливаться категории лиц, которые полностью или частично уже отнесены законом к лицам, имеющим право в упрощенном порядке получить российское гражданство. Однако правила приема для них будут иными. Таким образом, будет создаваться дублирующая система подзаконного регулирования приема в российское гражданство.

Реализация положений ч. 8 ст. 14 Закона о гражданстве нашла отражение в указах Президента РФ от 24 апреля 2019 г. № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» и от 29 апреля 2019 г. № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» (далее — Указ № 187). Содержание указов подтвердило риски, на кото-

рые было указано выше. Наличие двух указов с разницей принятия в несколько дней и схожими предметами регулирования с точки зрения принципа системности законодательства может свидетельствовать о непоследовательности в достижении целей миграционной политики. Определение в Указе № 187 в качестве новой категории тех лиц, которые имеют основания для получения российского гражданства по действующему Закону о гражданстве (например, указанных в подп. «в» п. 1), вызывает вопросы: дублирование либо обусловлено неэффективностью регулирующего воздействия норм законодательства о гражданстве, либо свидетельствует о проблемах в планировании миграционной политики.

Принятие большого числа иностранных граждан¹⁵ в российское гражданство несет политические и социально-экономические риски. Не менее серьезные последствия для института российского гражданства повлечет их принятие без учета общих нормативных требований, установленных Законом о гражданстве. Рассматриваемые изменения регулирования института российского гражданства, в том числе появление правовой неопределенности п. 8 ст. 14 Закона о гражданстве и возможность применения различных требований для получения россий-

¹⁵ В положениях обоих указов перечислено несколько категорий лиц, которые вместе с членами их семей составляют несколько миллионов человек. Например, численность населения ЛНР и ДНР согласно официальной статистике составляет 3,7 млн человек. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/04/16/5cb229979a794766cfbd086b> (дата обращения: 05.05.2019). По официальным данным МВД России на территорию Российской Федерации с 1 апреля 2014 г. по 2 апреля 2019 г. въехало и осталось 925 528 граждан Украины с территорий ДНР и ЛНР. URL: <https://echo.msk.ru/blog/aav/2419361-echo/> (дата обращения: 05.05.2019).

ского гражданства к одинаковым категориям лиц, могут привести к нарушению основополагающего принципа правового государства — принципа равенства, гарантированного ст. 19 Конституции РФ для каждого.

При приеме в российское гражданство у иностранного гражданина не всегда есть возможность отказаться от предыдущего гражданства. Таким образом, многие российские граждане остаются гражданами иностранного государства. Реализация упомянутых выше указов Президента РФ увеличит их число. Однако законодательство Российской Федерации содержит запреты и ограничения для российских граждан, имеющих иностранное гражданство. Решение указанного вопроса может сказаться на обеспечении национальной безопасности Российской Федерации, защита которой указана как цель миграционной политики.

Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ введен порядок письменного уведомления гражданином Российской Федерации о наличии у него иного гражданства или документа на право постоянного проживания в иностранном государстве в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции. Это обязательность всех граждан Российской Федерации, имеющих или получивших иное гражданство либо вид на жительство или иной действительный документ, подтверждающий право на его постоянное проживание в иностранном государстве. Обязанность наступает в течение 60 дней со дня приобретения данным гражданином иного гражданства или получения им документа на право постоянного проживания в иностранном государстве.

Указанные положения содержатся в ст. 6 «Двойное гражданство» Закона о гражданстве. Представляется, что следует различать

термины «двойное гражданство», «гражданство иностранного государства» или «множественное гражданство». Как правило, в международно-правовых актах используется понятие «множественное гражданство». Например, в ст. 2 Европейской конвенции о гражданстве 1997 г. дано определение понятия «множественное гражданство» — наличие у одного и того же лица одновременно гражданства двух и более государств. Некоторую путаницу в использование терминов «двойное гражданство» и «гражданство иностранного государства» внесла норма ч. 1 ст. 62 Конституции РФ, из текста которой можно сделать вывод об одинаковом содержании указанных понятий. Не всегда на различие обращается внимание в научной и учебной литературе¹⁶. В то же время в законодательстве регулирование статуса лица с двойным гражданством и российского гражданина, имеющего гражданство иностранного государства, существенно образом различается.

В отличие от гражданства иностранного государства или «второго гражданства», правовой статус гражданина, имеющего «двойное гражданство», — это особый правовой режим в отношении граждан двух государств, которые заключили между собой договор (соглашение) и урегулировали вопросы, разграничивающие их компетенцию в отношении исполнения прав и обязанностей их граждан. Это могут быть вопросы определения налогообложения, исполнения воинской обязанности, исполнения наказания и т. д. В этом случае каждое государство, заключившее договор (соглашение), официально рассматривает граждан, имеющих двойное гражданство, не только как граждан своей страны. Российского гражданина, имеющего граждан-

¹⁶ См., например: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. Т. 1. М., 2007. С. 524.

ство иностранного государства, Российская Федерация рассматривает прежде всего как гражданина России, что и отражено в ч. 1 ст. 6 Закона «О гражданстве». Исключением является наличие международного договора. После распада СССР предполагалось, что статус лиц с двойным гражданством поможет гарантировать гражданам бывшего СССР соблюдение прав и законных интересов на территориях образованных независимых государств. Однако заложенный в институте двойного гражданства потенциал оказался не реализованным по разным причинам. В настоящее время действует только¹⁷ Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства 1995 г.

Таким образом, исходя из определения двойного гражданства как особого правового режима, возникают сомнения в том, что уведомление о наличии гражданства иностранного государства или документа на право постоянного проживания в иностранном государстве являются вопросами двойного гражданства и должны быть предметом регулирования ст. 6 Закона о гражданстве. Представляется, что это вопросы, связанные со статусом гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство иностранного государства. Они должны регулироваться актами, которые регламентируют отношения, связанные с ограничением прав соответствующего лица.

¹⁷ В определенной степени на двойное гражданство указывают нормы Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь «О создании Союзного государства» 1999 г., которыми устанавливается будущее гражданство Союзного государства, с едиными документами, его подтверждающими, однако до принятия союзного нормативного правового акта в области гражданства действует национальное законодательство.

Законодательство Российской Федерации содержит существенный перечень ограничений прав российских граждан, имеющих иностранное гражданство или вид на жительство в иностранном государстве¹⁸, который продолжает расширяться. В то же время в Конституции РФ установлено, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 2 ст. 62). Это конституционное положение исходит из презумпции равного правового статуса для всех российских граждан. Аналогичные нормы содержатся в законодательстве иностранных государств: как правило, должности государственной гражданской службы могут быть замещены иностранными гражданами и лишь в отношении некоторых должностей установлены ограничения¹⁹.

¹⁸ Указанные нормы содержатся, например, в Федеральных законах от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁹ Например, иностранные граждане не допускаются к прохождению экзаменов на административную службу Индии и на службу в полицию Индии; во Франции иностранные граждане не могут быть допущены к так называемым должностям суверенитета (*emplois dits de souveraineté*), т. е. должностям в системе правосудия, внутренних дел, обороны, иностранных дел и должностям, определяемым с учетом характера выполняемых функций и обязанностей. Но в приведенных случаях речь идет об иностранцах, а не о собственных гражданах, имеющих второе гражданство иностранного государства.

В Конституции РФ установлено, что исключения из общего правового статуса российского гражданина должны быть закреплены в федеральном законодательстве. В частности, для обеспечения национальной безопасности могут потребоваться соответствующие правовые механизмы. Но в законодательстве не могут устанавливаться любые ограничения. Они должны быть обоснованы аргументами, доказывающими невозможность обеспечить защиту ценностей, перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, без ограничений прав и свобод человека и гражданина. В ином случае речь идет о нарушениях прав человека.

Наличие ограничений для занятия должностей гражданской и муниципальной службы российскими гражданами, имеющими иностранное гражданство, приводит к таким правовым коллизиям, которые с трудом могут быть разрешены правовыми средствами. Например, в связи с принятием Республики Крым и города федерального значения Севастополь в состав Российской Федерации российскими гражданами были признаны по официальным данным более 2 млн жителей Крыма, которые ранее, как правило, состояли в гражданстве Украины. В соответствии с законодательством²⁰, чтобы избежать наличия иностранного гражданства, российские граждане, проживающие на территории Крыма, должны были подать заявление о нежелании состоять в гражданстве иностранного государства. Вместе с тем представлялся документ, подтверждающий наличие иного гражданства. На практике такие заявления подали немногие жители Крыма. Само

действие по письменному уведомлению органов МВД России об отказе от гражданства Украины не может означать реальный выход лица из гражданства Украины, поскольку уведомление сделано в одностороннем порядке, решение государственных органов Украины отсутствует. Сдав украинский паспорт, лицо не лишается гражданства: никто не помешает заявить о его утрате и восстановить документ в государственных органах Украины. Все это означает, что с момента принятия Республики Крым на территории России фактически складываются разные режимы для российских граждан, имеющих гражданство иностранного государства. Эта ситуация усугубится при реализации вышеупомянутых указов Президента РФ.

Поскольку ограничения для лиц, поступающих на государственную или муниципальную службу и занимающих должности, занятие которых несовместимо с наличием гражданства иного государства, продолжают существовать, предпринимаются законодательные попытки выйти из сложившегося положения неопределенности. Одной из них является проект федерального закона № 547034-7 «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации”». В законопроекте закреплён порядок отказа от иного иностранного гражданства и уведомления органов государственной власти Российской Федерации об этом факте. За основу была взята процедура отказа от иностранного гражданства при приеме в российское гражданство граждан Украины (п. «в» ч. 2¹ ст. 14 Закона о гражданстве)²¹. Пред-

²⁰ См. ч. 4 ст. 4 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

²¹ Изменения внесены Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации” и статьи 8 и 14 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”».

ставляется, что введение режимов отказа от иностранного гражданства не решает полностью проблему выхода заявителя из гражданства. Закрепленная в Законе о гражданстве процедура при приеме в российское гражданство украинцев направлена на подтверждение факта написания заявления, но не факта его отправки или реального выхода из гражданства.

Таким образом, для снятия правовой неопределенности необходимо выработать и закрепить в законодательстве механизм официального признания Российской Федерацией российского гражданина не обладающим гражданством иностранного государства. При этом следует учитывать, что указанное признание и правовой факт выхода из гражданства иностранного государства могут не совпадать. Но государство не всегда способно получить правовые доказательства отсутствия связи между человеком и иностранным государством. Кроме того, эта связь не всегда бывает официальной. Поэтому федеральное законодательство не должно содержать чрезмерные запреты для занятия большого числа государственных и муниципальных должностей, как это сделано в действующем законодательстве. А вопросы национальной безопасности должны решаться иными методами.

В действующей Концепции миграционной политики не указываются способы обеспечения социально-экономического развития страны и повышения качества жизни ее населения, не определяются требования к качественной характеристике миграционного потока. В предыдущей Концепции миграционной политики²² в качестве стратегической задачи значилось создание условий и механизмов для привлечения вос-

требуемых экономикой высококвалифицированных и квалифицированных специалистов разного профиля, предпринимателей и инвесторов, прежде всего на долгосрочной основе (п. 8). Поэтому неясно, каким образом можно достичь экономического развития России в современную цифровую эпоху без требований к качественным характеристикам миграционного потока. Действующее законодательство, регулирующее порядок приобретения российского гражданства, не может самостоятельно ставить и достигать такие цели.

Законодательство о гражданстве Российской Федерации выделяет несколько категорий лиц, обладающих определенной квалификацией, профессией, специальностью или соответствующим образованием и имеющих право на льготы при получении российского гражданства. В соответствии с п. «а» ч. 2 ст. 13 Закона о гражданстве наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации, позволяют ему получить гражданство Российской Федерации в общем порядке при условии проживания на территории Российской Федерации не менее одного года. Это отличается от общего требования проживания не менее пяти лет на территории России для иностранных граждан, желающих получить российское гражданство. Но за период с 2014 г. по первую половину 2018 г. по указанному основанию только четыре человека получили гражданство Российской Федерации.

Не отличается высокими результатами действие нормы ст. 14 Закона о гражданстве, касающееся рассматриваемой категории лиц. На основании п. «е» ч. 2 ст. 14 Закона о гражданстве²³ принимается

²² См. Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утв. Президентом РФ 8 июня 2012 г. № Пр-1490.

²³ Это лица, которые получили после 1 июля 2002 г. профессиональное образо-

незначительное количество лиц: за 2015 г. — 255 чел., что составляет 0,12% от общего числа лиц, получивших российское гражданство, за 2016 г. — 690 чел. (0,26%), за 2017 г. — 292 чел. (0,11%) и за первую половину 2018 г. — 257 чел. (0,20%). Совершенно не работают нормы п. «ж», «з» и «и» ч. 2 ст. 14 Закона о гражданстве, введенные (вместе с нормами п. «е» ч. 2 указанной статьи) Федеральным законом от 1 мая 2016 г. № 124-ФЗ с целью оказать влияние на качество миграционного потока и повысить инвестиционную привлекательность Российской Федерации. За все время действия указанных норм не было принято ни одного лица по указанным основаниям. И только в 2018 г. (за первую половину) было принято 20 человек на основании п. «и» ч. 2 ст. 14 Закона о гражданстве (квалифицированные специалисты). Все это означает, что нормы, направленные на изменение качества общего потока лиц, получающих российское гражданство, работают неэффективно. Необходимо скорректировать стратегические цели миграционной политики и искать законодательные решения проблемы повышения качества миграционного потока. Иначе цели повышения социально-экономического развития России и качества жизни ее населения, поставленные в Концепции миграционной политики, не будут достигнуты.

Привлекательным и эффективным правовым решением с точки зрения повышения уровня образования и профессиональной подготовки потенциальных российских

вание по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, в образовательных или научных организациях Российской Федерации на ее территории и осуществляют трудовую деятельность в Российской Федерации в совокупности не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации.

граждан представляется законодательное закрепление преференций для иностранных граждан, успешно закончивших российские образовательные организации высшего образования²⁴. Законопроект с таким содержанием был разработан, однако его концепция была крайне неудачной. Лицам, которые завершили обучение в Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова или Санкт-Петербургском государственном университете либо в иных федеральных университетах или национальных исследовательских университетах, предлагалось предоставить право обратиться с заявлениями о приеме в российское гражданство в упрощенном порядке. Закрепление конкретных организаций высшего образования, дающих определенные права своим выпускникам, не согласуется с принципом равенства прав граждан, гарантируемого как международными актами, так и ст. 19 Конституции РФ. Кроме того, законопроектом устанавливались излишние требования для получения российского гражданства к указанной категории иностранных граждан, среди которых: отличные оценки, владение русским языком, наличие ходатайства образовательной организации высшего образования и др. В целом законодательное установление большого количества условий, обоснованность которых вызывает сомнения, не делает аналогичные законопроекты жизнеспособными. Необходимо минимизировать требования к указанной категории лиц, которые в течение нескольких лет учебы смогли выучить русский язык, получить специальность, соответствующую российским стандартам, адаптироваться в российском обществе и имеют благоприятный возраст, чтобы реализоваться как высококлассные специалисты и

²⁴ См., например: Плюгина И. В. Вопросы трудовой деятельности обучающихся в России иностранных граждан // Журнал российского права. 2011. № 6. С. 16—22.

как российские граждане. Указанные лица смогут внести вклад в социально-экономическое развитие Российской Федерации, о котором говорится в Концепции миграционной политики. Поэтому необходимы соответствующие законодательные решения.

Эффективное регулирование института гражданства является важным фактором в обеспечении реализации миграционной политики Российской Федерации, в том числе в

решении экономических и демографических проблем страны. Для выполнения указанной функции необходимо точно и четко ставить стратегические цели миграционной политики, определять способы их достижения. В процессе обеспечения миграционной политики изменение законодательства о гражданстве должно происходить на основе безусловного соблюдения норм Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

Библиографический список

- Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. Т. 1. М., 2007.
- Андриченко Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3.
- Плюгина И. В. Вопросы трудовой деятельности обучающихся в России иностранных граждан // Журнал российского права. 2011. № 6.
- Плюгина И. В. Институт регистрационного учета: сравнительно-правовой анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3.

References

- Andrichenko L. V. Migration Law in the Russian Legal System. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 3, pp. 5—16. (In Russ.)
- Avakyan S. A. Constitutional law of Russia. Training course. Vol. 1. Moscow, 2007. 719 p. (In Russ.)
- Plyugina I. V. Issues of Labor Activity of Foreign Citizens Studying in Russia. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2011, no. 6, pp. 16—22. (In Russ.)
- Plyugina I. V. Registration institute: Comparative Legal analysis. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2018, no. 3, pp. 101—106. (In Russ.)
-
-