

УДК 342.9:314.7

**СООТЕЧЕСТВЕННИКИ ЗА РУБЕЖОМ:
ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Сазонова О.А.

В статье автор обращает внимание на то, что в настоящее время государственному управлению в сфере миграции органами исполнительной власти России уделяется повышенное внимание. Отмечается, что в ходе проводимой миграционной реформы обеспечиваются условия приобретения российского гражданства, разрабатываются нормативные правовые акты, направленные на создание благоприятного режима для добровольного переселения в РФ соотечественников. Утверждается, что успешная реализация политики возвращения соотечественников соответствует стратегическим интересам государства, в связи с чем, представляется необходимым соблюдение перечисленных в статье условий. Сформулирован вывод о том, что некоторые проблемы в указанной сфере еще не нашли своего решения и совершенствование административно-правового регулирования должно продолжаться.

Ключевые слова: соотечественники, соотечественники за рубежом, российские соотечественники, переселение соотечественников, государственное управление.

**COMPATRIOTS ABROAD:
PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Sazonova O.A.

The article identifies that government control in the sphere of migration pays particular attention to the executive authorities. It is noted that the migration reform implication provides conditions of acquisition of the Russian citizenship, and the regulations directed to creation of the favourable mode for voluntary resettlement to the Russian Federation of compatriots are drafted. It is claimed that successful implementation of the policy of compatriots' return corresponds to the strategic

interests of the state and in this connection observance of the conditions listed in the article is obviously necessary. The results of the study suggest that many problems in the specified sphere have no solution, and improvement of administrative and legal regulation is still needed.

Keywords: compatriots, compatriots abroad, Russian compatriots, resettlement of compatriots, public administration.

Одной из актуальных задач современного государства является совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом. Также важной задачей является формирование политических, экономических и социальных оснований защиты прав и законных интересов соотечественников на территории страны и за её пределами согласно Конституции РФ, российскому законодательству, общепризнанным принципам и нормам международного права.

На наш взгляд, соотечественников, проживающих за пределами России, следует рассматривать как важный демографический, профессиональный, интеллектуальный и культурный ресурс. Этот ресурс оказывает влияние не только на эффективность внешней политики, укрепление и развитие экономических связей с иностранными государствами, но и на содействие улучшению миграционной политики и решению внутренних проблем государства посредством повышения качества административно-правового регулирования миграционных процессов.

Так в период с 2012 по 2017 гг. миграционный приток в Российскую Федерацию компенсировал естественную убыль населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики. В российское гражданство принято более 1 млн. человек, из них 525 тыс. человек – в рамках Государственной программы по оказанию содействия

добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом. Суммарный миграционный прирост за этот период составил 1,6 млн. человек.

Обращает на себя внимание тот факт, что на сегодняшний день государственному управлению в рассматриваемой сфере органами исполнительной власти РФ уделяется повышенное внимание. В результате в ходе проводимой в последние годы миграционной реформы была обеспечена «прозрачность» процедур и условий приобретения российского гражданства. Также были разработаны и реализовываются нормативные правовые акты, направленные на регулирование миграции и создание благоприятного режима для добровольного переселения в Россию соотечественников, способных органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества.

Например, утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 гг., определяющая цели, принципы, задачи и основные направления миграционной политики на указанный срок. Согласно данной Концепции, целью государственной политики является создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни её населения, обеспечения безопасности государства, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе. Также целью миграционной политики является защита и сохранение русского языка, культуры и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу её цивилизационного кода.

Полагаем также, что выполнение предусмотренных Концепцией основных направлений, таких как обеспечение приобретения соотечественниками российского гражданства и совершенствование механизмов реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Россию указанных лиц, усилит уровень

соблюдения и защиты их прав, а также повысит миграционную привлекательность Российской Федерации.

По нашему мнению, Государственная программа является одним из эффективных инструментов осуществления активной миграционной политики и развития экономических, социальных, демографических ресурсов в стране. Учитывая, что в административном праве применяется, главным образом, императивный метод правового регулирования, который проявляется в необходимости строгого соблюдения субъектами установленных для них обязанностей, ограничений и соответствующих правовых режимов, необходимо отметить, что в данной программе используется диспозитивный метод. Участники обладают равными правовыми возможностями, действуют независимо друг от друга, не находятся в соподчинённом административном правоотношении, а также имеют право выбора действия. Отметим, что создан регулятивный механизм добровольного переселения соотечественников, который служит двусторонним интересам государства и переселенцев.

В декабре 2016 г. на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) были представлены разработанные предложения об «иммиграционной амнистии» для соотечественников, которые проживали в России без правового статуса достаточно продолжительное время. На это глава государства подчеркнул, что следует поддерживать идею собирания собственного народа, а вопросы с приобретением российского гражданства, особенно определёнными категориями граждан бывших республик Советского Союза, должны быть максимально разбюрокрачены. Президент также поручил подготовить совместно с СПЧ законопроект по упрощению получения российского гражданства соотечественниками [2; 4].

Изложенные обстоятельства, согласно Федеральному закону от 19 декабря 2016 г. № 462-ФЗ [7], повлекли за собой продление процедуры получения гражданства до 1 января 2020 г. для узкого круга лиц, а именно для

тех соотечественников, которые въехали в Россию ещё до 2002 г. (Глава VIII.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

В рамках курса на последовательное совершенствование законодательства о гражданстве РФ 27 декабря 2018 г. был принят Федеральный закон № 544-ФЗ [8]. Данным законом были внесены изменения, дающие право на упрощённый прием в российское гражданство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей, состоящих на учёте по месту пребывания на территории принимающего субъекта.

Кроме того, 29 июля 2017 г. был принят Федеральный закон № 243-ФЗ [9], упрощающий порядок приёма в гражданство Российской Федерации граждан Украины, а в апреле 2019 года Президент РФ подписал Указ об упрощённом получении российского гражданства жителями, постоянно проживающими в отдельных районах Луганской и Донецкой областей Украины [14]. Принимать соответствующие заявления уполномочены органы МВД РФ на территории Ростовской области. В случае положительного решения о приобретении гражданства в течение 3-х месяцев указанным лицам будет выдаваться паспорт гражданина РФ. На сегодняшний день в пункты приёма документов поступило свыше 160 тысяч заявлений – по 125 тысячам лиц приняты решения о приёме в гражданство.

В то же время, возможность приёма в российское гражданство в упрощённом порядке не предусматривает отказа от гражданства Украины. Упрощённый порядок заключается в том, что не требуется соблюдение общих условий, а именно: проживание в РФ по виду на жительство не менее 5 лет, наличие законного источника средств к существованию, отказ от гражданства иностранного государства, владение русским языком.

При этом, полагаем, стала очевидной необходимость расширения категории иностранных граждан, которые могут быть признаны носителями русского языка, и включением в неё лиц, проживающих или проживавших

ранее на всей территории бывшего СССР, владеющих русским языком и повседневно использующих его в семейно-бытовой и культурной сферах. Это позволит таким лицам быть признанными носителями русского языка и получить право на приобретение гражданства России в упрощённом порядке [3].

Важно подчеркнуть, что получение российского гражданства явилось предметом для активных дискуссий в административной правовой науке. Так в марте 2018 г. на международном форуме соотечественников «Вместе с Россией», была принята резолюция, в которой участники мероприятия обратились к Президенту России с рядом предложений. В частности: поддержать содержащиеся в Послании Президента РФ предложения об упрощённом получении российского гражданства для проживающих за рубежом соотечественников, в том числе тех, кто намерен переехать на постоянное жительство в Россию [1]; упростить процедуру установления гражданства для родившихся за пределами России детей, одним из родителей которых является гражданин РФ [18].

В этой связи заслуживает внимания Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 544-ФЗ, направленный на наделение Президента РФ полномочием в гуманитарных целях определять категории иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право на приобретение российского гражданства в упрощённом порядке [8]. Предоставление указанного полномочия позволит принимать в российское гражданство соотечественников, проживающих в странах со сложной общественно-политической и экономической обстановкой, где происходят вооруженные конфликты или смена политического режима. С точки зрения экономических, социальных и иных последствий ожидается, что принятие указанного федерального закона даст возможность стимулировать переезд в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также будет способствовать более эффективной защите их прав.

По нашему убеждению, *успешная реализация политики возвращения соотечественников* соответствует стратегическим интересам России и может

содействовать уменьшению демографического кризиса в будущем. В этой связи представляется необходимым *соблюдение следующих условий* [19, с. 11, 19]:

1. Эффективное взаимодействие государственных органов исполнительной власти в сфере миграции с общественными объединениями в целях оказания данным лицам, проживающим как в России, так и за рубежом, поддержки, необходимой для защиты их прав и законных интересов. Например, при участии Фонда поддержки и защиты прав соотечественников в 20 странах создано 26 центров правовой помощи, юридическую поддержку получили свыше 70 тысяч человек, в том числе в Сирии, Йемене и Ливии [10; 11; 15].

Разработка механизмов сотрудничества органов власти с общественными организациями соотечественников за рубежом; содействие организациям соотечественников в реализации проектов, направленных на сохранение и развитие российской духовной, культурной и языковой среды [16, гл. 3.].

Как отмечает И.С. Ерёмин, за время существования Фонда поддержки и защиты прав соотечественников была оказана реальная правовая помощь по 40 тысячам обращений, в том числе разбирательства в судебных и административных органах власти, международных инстанциях. Всего за период деятельности Фонда при его поддержке удалось осуществить более 300 проектов в 42 странах – от Австралии до США [5, с. 36].

Важным шагом на пути развития такого взаимодействия стало проведение в Москве 31 октября – 1 ноября 2018 г. VI Всемирного конгресса соотечественников (высший представительный орган, обеспечивающий взаимодействие соотечественников с органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ [12]). На Конгрессе обсуждалось принятие Положения о Всемирном координационном совете российских соотечественников, проживающих за рубежом, основной задачей которого является координация деятельности объединений российских граждан, а также представление их интересов в органах государственной власти России.

2. *Необходимость проведения иммиграционной амнистии для соотечественников*, бывших граждан СССР и их потомков, проживающих в России в течение нескольких лет и утративших основания своего законного нахождения на территории РФ по различным причинам, в частности, из-за несовершенства законодательства, собственной неосведомлённости или стечения тяжелых жизненных обстоятельств.

В этом случае заслуживает положительной оценки принятый Государственной думой 24 апреля 2020 г. Федеральный закон № 134-ФЗ [20]. Он регламентирует упрощённый порядок приёма в гражданство Российской Федерации граждан Украины, Беларуси, Казахстана и Молдовы без соблюдения некоторых установленных законодателем условий, таких как, непрерывное проживание на территории РФ в течение пяти лет, наличие законного источника средств к существованию.

Очевидно, что данные лица, особенно имеющие проживающих в России супруга и детей – граждан РФ, наиболее безопасны в плане отсутствия террористических угроз. Поэтому таким лицам предлагается предоставить в упрощённом порядке вид на жительство либо право на приобретение российского гражданства. Содействие переселению в Россию соотечественников в целях воссоединения семей предусматривает и пункт 22 Концепции до 2025 года [13];

3. С учётом продления процедуры получения российского гражданства для соотечественников до 1 января 2020 г. и вышеизложенных обстоятельств, можно утверждать, что в целях обеспечения национальных интересов страны *российскому законодательству о гражданстве необходимо придать репатриационный характер*.

Также заслуживает внимания утверждённый Президентом РФ В.В. Путиным в марте 2020 г. перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019-2025 гг. в части реформирования института гражданства и миграционных режимов [17]. *Вид на жительство* (постоянное проживание) должен стать основным

статусом, позволяющим иностранному гражданину в перспективе претендовать на гражданство РФ [6].

Основные требования для вида на жительство будут заключаться в следующем: регистрация в государственной информационной системе; проживание на территории России и соблюдение российского законодательства; отсутствие опасных заболеваний; знание русского языка в подавляющем большинстве случаев. Отмечается, что срок действия вида на жительство не ограничивается.

Важно подчеркнуть, что в рамках упрощения и либерализации массива миграционного законодательства этап получения разрешения на временное проживание (далее – РВП) как отдельный миграционный статус перед получением вида на жительство может быть исключён. Это объясняется тем, что данный институт себя «изжил» – утратил социальную и правоохранительную роль, т.к. РВП нередко приобретает, чтобы избежать получения разрешительных документов для временной трудовой деятельности.

Примечательным в этом плане является то, что по своему конституционно-правовому смыслу РВП и вид на жительство являются подтверждением одного и того же права – законно проживать на территории Российской Федерации. Требования, предъявляемые законодателем в случае смены статуса временно проживающего на статус постоянно проживающего, практически идентичны.

Очевидно, что установленный ныне порядок усложняет иностранным гражданам и соотечественникам процедуру получения российского гражданства, т.к. через год проживания в России им приходится снова представлять аналогичные документы, и снова подтверждать своё желание стать гражданами РФ, что, несомненно, является дополнительной финансовой нагрузкой и поводом для коррупционных проявлений.

Кроме того, предлагается три порядка приёма в гражданство – *общий, упрощённый и особый*:

1) *общий* порядок будет применяться «по умолчанию» ко всем иностранным гражданам и лицам без гражданства на общих условиях;

2) *упрощённый* найдёт применение, в частности, к тем, кто прибыл из стран, близких России в социокультурном отношении, и т.д.

Оба вида требуют знания русского языка и отсутствия социально-конфликтных ситуаций во время проживания в РФ;

3) в *особом* порядке получить российское гражданство смогут некоторые категории иностранных граждан, решение по которым принимает глава государства по материалам Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ, она же будет рассматривать материалы об отмене решений о приёме в гражданство.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что поскольку многие проблемы в указанной сфере ещё не нашли своего решения, совершенствование административно-правового регулирования должно продолжаться. Самое важное, на наш взгляд то, что основные направления миграционной реформы предусматривают меры по оптимизации процедур в указанной сфере. Это – формирование унифицированных миграционных правил, создание благоприятных условий для переселения указанных лиц в Россию, повышение уровня обеспечения безопасности государства, в том числе за счёт широкого внедрения современных информационных технологий, совершенствование «прозрачности» законодательства, регламентирующего правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе соотечественников, проживающих за рубежом.

Список литературы:

1. Волков К. Соотечественники из-за рубежа попросили упростить получение гражданства РФ [Электронный ресурс] // Российская газета [сайт]. 05.03.2018. URL: <https://goo.su/2HFj> (дата обращения: 03.06.2020).

2. Графова Л. Наконец они возвращаются [Электронный ресурс] // Российская газета [сайт]. 13.12.2016. URL: <https://goo.su/2hFI> (дата обращения: 03.06.2020).

3. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс] // Российская газета [сайт]. 14.04.2020 URL: <https://goo.su/2Hfi> (дата обращения: 03.06.2020).

4. Емельяненко В. Ваш паспорт, скиталец. Зачем миграционная амнистия нужна соотечественникам [Электронный ресурс] // Российская газета [сайт]. 23.04.2017. URL: <https://goo.su/2HFJ> (дата обращения: 03.06.2020).

5. Ерёмина И.С. Защита соотечественников, проживающих за рубежом, органами государственной власти Российской Федерации: конституционно-правовой аспект // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2018. № 1 (42). С. 32-38.

6. Латухина К. Званые гости. Президент объявил миграционную реформу [Электронный ресурс] // Российская газета [сайт]. 09.03.2020. URL: <https://goo.su/2HFi> (дата обращения: 03.06.2020).

7. О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации"»: Федеральный закон от 19.12.2016 № 462-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 52 (Часть V). Ст. 7511.

8. О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.12.2018 № 544-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2018. № 53 (часть I). Ст. 8470.

9. 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»: Федеральный закон от 29.07.2017 № 243-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4792

10. О создании Фонда поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 25.05.2011 № 678 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3156.

11. О программе мер по поддержке соотечественников за рубежом: Постановление Правительства РФ от 17.05.1996 № 590 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 21. Ст. 2516.

12. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670; 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4036.

13. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

14. Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке: Указ Президента РФ от 24.04.2019 № 183 (ред. от 27.03.2020) // Собрание законодательства РФ. 2019. № 17. Ст. 2071.

15. Об обеспечении в 2017 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: Распоряжение Президента РФ от 03.04.2017 № 93-рп (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2017. № 15 (Часть 1). Ст. 2177; 2017. № 31 (Часть II). Ст. 4911.

16. Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р (ред. от 30.03.2018) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 11. Ст. 1552; 2018. № 15 (Часть V). Ст. 2202.

17. Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019 – 2025 годы // [Электронный

ресурс] // Президент России [сайт]. 06.03.2020. URL: <https://goo.su/2hFj> (дата обращения: 03.06.2020).

18. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс [сайт]. 01.03.2018. URL: <https://goo.su/2hFJ> (дата обращения: 03.06.2020).

19. Сазонова О.А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: проблемы и перспективы совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 – административное право; административный процесс. Воронеж, 2019. 23 с.

20. Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» [Электронный ресурс] // Российская газета [сайт]. 28.04.2020. URL: <https://goo.su/2Hfj> (дата обращения: 03.06.2020).

Сведения об авторе:

Сазонова Оксана Александровна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и уголовного права Белгородского университета кооперации, экономики и права (Белгород, Россия).

Data about the author:

Sazonova Oхana Alexandrovna – Candidate of Legal Sciences, Senior lecturer of Administrative and Criminal Law Department, Belgorod University of Cooperation, Economics and Law (Belgorod, Russia).

E-mail: Nature_11@mail.ru.