

Аксенова М. С., Черных А. Б.

Актуальные проблемы переселения соотечественников — иностранных граждан на территорию России

*Aksenova M. S., Chernykh A. B. Current Problems of Relocation
of Compatriots-Foreign Citizens to the Territory of Russia*

В статье освещаются правовые вопросы возвращения соотечественников после развала Советского Союза в 1991 г., когда многие граждане бывшего СССР русского происхождения оказались отделены от исторической родины и были лишены возможности вернуться на родную землю. Особое внимание уделено проблеме выявления пробелов законодательства, связанных с возвращением соотечественников — иностранных граждан на территорию Российской Федерации (РФ). Внесены предложения по их устранению.

Ключевые слова: миграция, возвращение соотечественников, соотечественники — иностранные граждане, получение гражданства Российской Федерации (РФ).

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а; (812) 575-11-24; e-mail: a.chernyh@spbacu.ru.

The article highlights the legal issues of the return of compatriots after the collapse of the Soviet Union in 1991, when many citizens of the former USSR of Russian origin were separated from their historical homeland and were deprived of the opportunity to return to it. Particular attention is paid to identifying legislative gaps regarding the return of compatriots-foreign citizens to the territory of the Russian Federation and making proposals to address them.

Keywords: migration, return of compatriots, compatriots-foreign citizens, obtaining citizenship of the Russian Federation.

Contact Details: Lermontovskiy Ave 44, St. Petersburg, 190103, Russia; (812) 575-11-24; e-mail: a.chernyh@spbacu.ru.

29 декабря 1922 г. образован Союз Советских Социалистических Республик (СССР) путем объединения Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР), в которую частично входили территории Казахстана, Туркменистана, Узбекистана, Белоруссии, Армении, Грузии, Азербайджана и других стран нынешнего ближнего зарубежья. В преамбуле Конституции РСФСР от 12 апреля 1978 г. утверждается: «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика — равноправная республика в составе Союза Советских Социалистических Республик, который олицетворяет государственное единство советского народа, сплачивает все нации и народности для совместного строительства коммунизма» [1]. Это дает нам основания предполагать, что народ, населявший СССР, подвергался ограниченной пределами государства глобализации

Аксенова Мария Сергеевна — студент кафедры конституционного и международного права Юридического института Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики.

Черных Антонина Борисовна — доцент кафедры трудового права и социального обеспечения Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, кандидат социологических наук.

© Аксенова М. С., Черных А. Б., 2020

и смешению культур, что привело к самоопределению народов как одного единого советского народа.

Ряд исследователей отмечают, что весь XX в. для народов СССР был веком интенсивной, жестокой и хаотичной глобализации и индустриализации. Массовая добровольная миграция, а в некоторых случаях — принудительная, на территории СССР была вызвана сначала развитием сельского хозяйства с 1887 по 1916 г. (люди переселялись на Дальний Восток, в Сибирь, Среднюю Азию и Казахстан), освоением целинных земель в Казахстане и Западной Сибири в 50-е гг. XX в., Великой Отечественной войной, бегством населения от репрессий после революции и развитием промышленности [2].

С развалом Советского Союза в 1991 г. многие оказались отделены от исторической родины и были лишены возможности вернуться на родную землю. В соответствии со ст. 3 Федерального закона № 62 от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» гражданство РФ — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. При этом данное определение можно назвать слишком абстрактным, так как вид на жительство, который в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» является лишь документом, выданным иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в России, а также их права на свободный выезд из России и въезд в Россию, подтверждает устойчивую правовую связь. При этом оба статуса intersубъективны, то есть лицо считается гражданином России после принесения присяги, а имеющим вид на жительство — после принятия решения о выдаче вида на жительство, но не получения на руки его или паспорта.

С 28 ноября 1991 г., с принятием Закона РФ № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации», законодательство в области приобретения той самой устойчивой связи с государством, порождающей взаимные права и обязанности, и путей ее получения усовершенствовано с учетом особенного культурно-социального положения соотечественников, которые стали гражданами других государств по независящим от них обстоятельствам.

Соотечественниками, согласно современному законодательству, считаются 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 признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории РФ и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим в России, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Россией. К ним относятся лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории РФ, в том числе:

- 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 или лицами без гражданства [3].

Соотечественники — иностранные граждане переселяются на территорию РФ из разных соображений, в том числе ввиду желания повысить уровень жизни, восстановить общение с семьей, раскрыть потенциал и повысить профессиональные навыки, сменить климат. Независимо от причин, побудивших их к пересе-

лению на территорию России, они сталкиваются с рядом дополнительных трудностей при попытках получить гражданство РФ. Для этого им необходимо получить сначала либо разрешение на временное проживание, либо вид на жительство.

Для получения разрешения на временное проживание у гражданина, которому это необходимо, должно быть соответствующее основание. Если говорить о соотечественниках в контексте указанного нами ранее определения данного понятия, то наиболее подходящими для них основаниями могут, например, быть следующие: брак с гражданином РФ, участие в Программе переселения соотечественников, наличие диплома об окончании образовательной программы, имеющей аккредитацию, в государственном образовательном учреждении, а главное условие — наличие гражданства государства, которое ранее входило в состав СССР.

Если говорить о получении разрешения на временное проживание с учетом диплома, то такое основание актуально только для соотечественников. Дополнительно отметим, что данное основание появилось лишь 2 ноября 2019 г. вместе с Федеральным законом № 257 «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство». До вступления этого Федерального закона в силу разрешение на временное проживание могли получить лишь иностранные граждане, которые имели нетрудоспособных родителей — граждан РФ, несовершеннолетних детей — граждан РФ или по браку. Иными словами, если родителям — гражданам России было меньше 55 лет (для женщин) и 60 лет (для мужчин), то получение возможности проживания на территории РФ допускалось лишь на основании получения патента. При получении патента многие до сих пор сталкиваются с трудностями, связанными с его стоимостью (сегодня она составляет 3 993 руб. ежемесячно) либо с подачей заявления на квоту, которая выделяется, например, в Санкт-Петербурге раз в год (в январе). Всего таких квот в указанном городе — 1 500, а иностранных граждан, у которых родители — граждане России, не достигшие пенсионного возраста, значительно больше. Важно учитывать, что квоты распределяются не только среди иностранных граждан по этому основанию и не только среди соотечественников, а также среди иностранных граждан из визовых стран, таких как США, Германия, Канада и других. До недавнего времени отсутствовало такое основание, как получение разрешения на временное проживание гражданами Украины, которые признаны беженцами или получили временное убежище, хотя уже по состоянию на 2014 г. они в этом нуждались.

В связи с вышеуказанными положениями и ввиду несвоевременного обновления законодательства многие соотечественники — иностранные граждане были вынуждены находиться на территории РФ незаконно, что могло повлечь в каждом случае запрет на въезд. Так, например, два административных штрафа могут являться основанием для постановки запрета на въезд в соответствии с ч. 11 ст. 27 Федерального закона № 114 от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». При этом административные штрафы могут быть получены лицом и за незначительное превышение скорости, и в случае если водитель не остановился, когда пешеход наступил на пешеходный переход, что, по мнению автора, в данном аспекте рассмотрения проблемы вспоможения при возвращении соотечественников на родину выступает, скорее, как фактор, мешающий, тормозящий процесс.

В настоящее время с учетом поправок можно получить вид на жительство при наличии родителей/детей (независимо от их возраста) с регистрацией по месту жительства, на основании диплома об окончании образовательного учреж-

дения с отличием, после полугода работы по одной из профессий иностранных граждан — квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство в упрощенном порядке. Но с появлением данных оснований возникает и немало противоречий. Так, предположим, что иностранный (иностранная) гражданин (гражданка) сожительствует с гражданкой (гражданином) РФ и у них рождается второй ребенок — гражданин России. Мать не указывает отца в свидетельстве о рождении и ею не получено свидетельство об установлении отцовства. Отец, в свою очередь, не может получить вид на жительство для легального нахождения с семьей, так как свидетельство о рождении, даже если он там и указан, является лишь документом, подтверждающим родственную связь матери и ребенка, но не отца и ребенка. С нашей точки зрения, данная ситуация трудноразрешима при настоящем состоянии законодательного закрепления.

Полагаем, целесообразно внести предложение о введении третьего состояния семейного положения — сожительства, которое будет регистрироваться нотариусом и подтверждать родственные отношения между лицами, при этом не наделяя их объемом прав и обязанностей, предусмотренным браком. Свидетельство о сожительстве в сочетании со свидетельством о рождении будет подтверждать отцовство, наделять его обязанностями по отношению к ребенку и по отношению к сожительнице, но неимущественного характера. Например, заявление о регистрации сожительства может быть подано за семь дней, в то время как заявление на регистрацию брака можно подать лишь за месяц. Уместно, как нам кажется, провести аналогию с практикой Греции, где люди противоположного пола имеют право заключить договор о сожительстве (*σύμφωνο συμβίωσης*) и зарегистрировать его у нотариуса. Затем данный договор подлежит регистрации в органах записи актов гражданского состояния. Такой документ дает право иностранным гражданам в Греции получить вид на жительство и подтверждает родственную связь между отцом и ребенком со всеми вытекающими правами и обязанностями. Данный вопрос урегулирован Гражданским кодексом Греции и законом 3719/2008 [6].

Если детально рассматривать такую возможность получения разрешения на временное проживание, как образование, полученное в РФ, то поправки о получении разрешения на временное проживание и вида на жительство по окончании государственного образовательного учреждения (в том числе по окончании обучения в учреждении высшего образования по очной форме с дипломом с отличием) при наличии гражданства страны, входившей ранее в состав СССР, на наш взгляд, стоит дополнить существенным положением. В частности, о необходимости высшего или среднего образования, полученного в РСФСР, осуществления трудовой деятельности по данной специальности в течение 5 лет в государстве, входившем в состав СССР, на момент обращения с заявлением (без привязки к Российской Федерации, существующей с 1991 г.). Посредством реализации описанного механизма будет возможность облегчить получение разрешения на временное проживание и вида на жительство для квалифицированных специалистов с опытом работы, связавших свою жизнь с Россией. Это могло бы быть основанием для получения срочного вида на жительство (в то время как сегодня он — бессрочный), привязанного к трудовому договору и существующего по принципу патента на работу, но с меньшей стоимостью. Через полгода работы вид на жительство может стать бессрочным. В этом проекте объединены статус высококвалифицированного специалиста без ограничения в заработной плате и отсутствует конкретная привязка к формулировкам из приказа Минтруда России от 25 ноября 2019 г. № 734н. При этом данный механизм предполагает наличие и сдерживающих факторов в виде срочности и необходимости оплаты, что не по-

зволит государству потерять прибыль от патентов, а иностранным гражданам пользоваться такими льготами, как бесплатная медицина.

Еще один выход для иностранных граждан, оказавшихся в сложной ситуации, — программа носителей русского языка, которая регламентирована ст. 33.1 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62 «О гражданстве Российской Федерации». Иностранные граждане могут получить статус носителя русского языка, если они или их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают (ранее постоянно проживали) на территории РФ либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации [4]. Данные лица должны владеть русским языком и повседневно использовать его в семейно-бытовой и культурной сферах.

Соответствующее основание также может быть подвергнуто критике с точки зрения указанных выше исторических фактов, так как, во-первых, в СССР русский язык был государственным, и им владели почти все. До сих пор соотечественники постсоветского пространства общаются на русском языке и используют его в быту. Бессмысленной кажется привязка к нынешней границе России, поскольку в состав территории РСФСР и Российской империи частично входили территории некоторых государств, например, Узбекистана.

Правила проведения комиссии по признанию носителем русского языка установлены Приказом МВД России от 28 сентября 2017 г. № 738, где установлено, что именно должна подтвердить комиссия: понимать и уметь интерпретировать любые тексты на любую тематику (художественные, технические и т. д.), понимать содержание радио- и телепередач, кинофильмов, свободно воспринимая эмоциональные и социально-культурные особенности речи говорящих, демонстрировать знание языковой системы [5]. Вместе с тем порядок установления этих фактов не регламентирован, что не только ставит иностранных граждан в безвыходное положение, но и может оказаться коррупционной составляющей, учитывая, что все неурегулированные сферы могут быть почвой для коррупции [7].

Список документов для признания иностранного гражданина-носителя русского языка четко регламентирован. В частности, требуются документы, подтверждающие родственную связь с родственниками по прямой восходящей линии, проживавшими на территории России на момент существования РСФСР или Российской Империи, и документы, подтверждающие факт проживания (архивные справки, военные билеты и т. д.). Данную систему, по мнению авторов, возможно и необходимо упрощать, например, позволив предоставлять оригинал документа, подтверждающего национальность родственников по прямой восходящей линии, как это делают сегодня, например, в Израиле.

Подводя итоги, можно утверждать, что добровольная, иногда вынужденная миграция внутри СССР и объединение народов с одной идеологией привели к общему самоопределению — советскому [8]. Это породило единую культурную и языковую базу, что отражается в действующем законодательстве и проявляется в определении понятия «соотечественники». В связи с несвоевременным обновлением законодательства многие иностранные граждане были вынуждены находиться на территории России незаконно, не могли получить разрешение на временное проживание и вид на жительство. Выход из этого положения для них затруднителен. Решением для иностранных граждан-соотечественников, имеющих близких родственников — граждан России, но не зарегистрировавших свои отношения, может быть введение в действующее законодательство по аналогии с Грецией третьей формы семейного положения — сожительства.

Для решения вопросов, связанных с пробелами в законодательстве в отношении иностранных граждан с высокой квалификацией [9], также вносится решение в виде

введения временного платного вида на жительство, требующего высшего или среднего специального образования, полученного в РСФСР, и стажа работы по специальности. Данное предложение учитывает как интересы иностранного гражданина-соотечественника, так и государства. Одним из способов получения документов, позволяющих жить и работать на территории РФ, является получение статуса носителя русского языка. Однако порядок его получения не регламентирован, что является, с нашей точки зрения, возможной коррупционной составляющей.

С учетом вышеизложенного целесообразно, на наш взгляд, внести предложение о регламентировании процедуры проведения собеседования комиссией и дополнении в форме такого основания, как национальная принадлежность родственников по прямой восходящей линии в оригиналах документов, по аналогии с порядком приобретения гражданства в Израиле. Данные изменения позволят расширить права иностранных граждан на самоопределение и неприкосновенность частной и семейной жизни.

Литература

1. Конституция (Основной закон) РСФСР: принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
2. Зайончковская Ж. А. Миграция населения СССР и России в XX веке: эволюция сквозь катаклизмы // Проблемы прогнозирования. 2000. № 4. С. 1–15.
3. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: федер. закон № 99 от 24 мая 1999 г. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
4. О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 26.07.2019). Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении Порядка формирования и работы комиссий по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, требований к специалистам, входящим в состав комиссии по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, Правил проведения комиссией по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка собеседования с иностранным гражданином или лицом без гражданства, требований к форме заявления о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка и к форме решения комиссии по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка: приказ МВД России от 28 сентября 2017 г. № 738. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
6. Ухова Е. Договор сожительства // Афинский курьер. 2015. 26 февраля.
7. О противодействии коррупции: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
8. Якобсон А. Я., Черных А. Б., Ивановский А. В. Мигранты на рынке труда: социологические и управленческие аспекты // Вестник Уфимского государственного университета экономики и сервиса. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика. 2016. № 2 (16). С. 144–150.
9. Черных А. Б. Влияние миграции на социокультурное развитие региона // Развитие человеческого потенциала как условие и фактор модернизации России и ее регионов: сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. Уфа: Гилем, 2015. С. 301–304.