Реализация направлений миграционной политики в законодательстве о гражданстве Российской Федерации

Наталья Евгеньевна ТАЕВА,
доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
tayeva@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Аннотация. *Цель статьи — проанализировать изменения в правовом регулировании отношений гражданства и на их основе выявить тенденции миграционной политики Российского государства. Автор приходит к выводу о сохранении законодательного подхода к пониманию гражданства как особой разновидности правоотношений, а также к отказу государства от закрепления на законодательном уровне понимания гражданства как субъективного права. В статье на основе изменений в законодательстве о гражданстве проанализированы три тенденции миграционной политики: 1) либерализация миграционного законодательства в отношении лиц, близких нам по общему историческому и культурному прошлому, которые могут органично вписаться в систему социальных связей российского общества; 2) обеспечение национальной безопасности и правопорядка; 3) тенденция разграничения подходов к двойному и множественному гражданству; сохранение направленности миграционной политики в отношении российских граждан, имеющих также гражданство иностранного государства.*

Ключевые слова: *конституция, право, гражданство, правовое регулирование, миграция, миграционная политика, закон, национальная безопасность.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.057-069

NATALYA E. TAEVA,
Dr. Sci. (Law), Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
tayeva@mail.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Implementation of Migration Policy Directions in the Legislation on Citizenship of the Russian Federation

Abstract. *The purpose of the article is to analyze the changes taking place in the legal regulation of citizenship relations and on their basis to identify trends in the migration policy of the Russian state. The author comes to the conclusion about the preservation of the legislative approach to the understanding of citizenship as a special kind of legal relations, as well as the refusal of the state to consolidate at the legislative level the understanding*

© Н. Е. Таева, 2022

of citizenship as a subjective right. In the article, based on changes in the legislation on citizenship, three trends of migration policy are analyzed: 1) liberalization of migration legislation in relation to persons close to us in the common historical and cultural past, who can organically fit into the system of social ties of Russian society; 2) ensuring national security and law and order; 3) the tendency of differentiation of approaches to dual and multiple citizenship; maintaining the orientation of migration policy towards Russian citizens who also have citizenship of a foreign state.
Keywords: *constitution, law, citizenship, legal regulation, migration, migration policy, law, national security.*

Гражданство как особая правовая связь человека с государством напрямую связано с реализацией таких принципов конституционного строя, как народовластие, принцип признания прав и свобод человека высшей ценностью, принцип федерализма. Для государства институт гражданства является одним из важнейших признаков его суверенитета. Для человека гражданство — важнейший элемент его правового статуса, необходимая предпосылка наличия у лица всего закрепленного законодательством объема прав и свобод, а также выполнения им своих обязанностей перед государством его гражданской принадлежности.

Всего с начала действия Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее — Закон о гражданстве 2002 г.) в российское гражданство было принято более 7,3 млн человек[1]. Если обратиться к последним данным, то только за январь — март 2022 г. число лиц, в отношении которых было принято решение о приобретении гражданства РФ по различным основаниям (прием, восстановление, признание) составило 141 663 человека. За аналогичный период в 2021 г., по статистике МВД России, данное число составило 160 989 человека[2]. Из данных показателей видно, что на настоящий момент наблюдается некоторый спад количества лиц, получивших российское гражданство. Очевидно, что это происходит в связи со сложившейся геополитической ситуацией. Однако цифры по-прежнему остаются значительными.

В то же время другие данные миграционной статистики, наоборот, существенно выросли. Так, почти в два раза больше за указанный период было оформлено разрешений на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства (за январь — март 2021 г. — 26 011; за тот же период 2022 г. — 44 127); значительно увеличилось число оформленных видов на жительство (52 665 в январе — марте 2021 г. и 69 502 за тот же период 2022 г.); увеличилось число оформленных разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства (с 14 056 в январе — марте 2021 г. до 21 103 за тот же период 2022 г.).

Выросли и другие показатели: количество разрешений на работу высококвалифицированным специалистам; количество выданных иностранным гражданам

[1] Пояснительная записка к проекту федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» № 49269-8 // URL: duma.gov.ru.

[2] URL: https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/29644597/.

патентов. Указанные данные свидетельствуют о том, что миграционные потоки в современной России набирают обороты. По данным Росстата[3], можно констатировать, что число лиц, прибывающих в Российскую Федерацию (международная миграция), неизменно остается высоким. Начиная с начала 2000-х гг., это число постепенно увеличивается. Так, в 2000 г. в Российскую Федерацию прибыло 359 330 иностранцев, в 2011 г. — 356 535, в 2012 г. — 417 681, а к 2020 г. эта цифра увеличилась до 594 146 иностранцев.

Что касается географии международной миграции, то большинство прибывших — граждане из стран СНГ. К примеру, в 2020 г. из 594 146 въехавших иностранцев 535 923 составляли выходцы из стран СНГ. В числе лидеров здесь неизменно остаются Украина, Таджикистан, Казахстан, Армения, Узбекистан, Молдова, Беларусь, Киргизия[4].

Данные Росстата, МВД России свидетельствуют о мощных миграционных потоках, нуждающихся в целенаправленном правовом регулировании. На современном этапе регулирование миграционных отношений характеризуется наличием широкого круга правовых актов различной юридической силы. В их числе Конституция РФ, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента России, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, решения Конституционного Суда РФ.

Так, Конституционным Судом РФ выражено более 20 правовых позиций, относящихся к статусу иностранных граждан и лиц без гражданства[5]. Важную роль в правовом регулировании отношений гражданства играет Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы[6].

Несмотря на значительный объем нормативных актов, принятых по вопросам гражданства и миграции, общественные отношения продолжают развиваться, что приводит к тому, что законодательство о гражданстве подвержено изменениям, реформированию. Новые направления миграционной политики заданы в Стратегии национальной безопасности, утвержденной Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г.[7], где в качестве основных стратегических приоритетов нашего государства названы сбережение народа России и развитие человеческого потенциала; оборона страны; государственная и общественная безопасность; защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти; стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество.

Конституционная реформа 2020 г. также актуализировала проблемы законодательного регулирования гражданства. В Конституции РФ получили закрепление запреты иметь гражданство (подданство) иностранного государства для кандидата в Президенты РФ, для членов Совета Федерации, депутатов Государственной

[3] URL: https://rosstat.gov.ru/folder/12781.

[4] URL: https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/25177879/.

[5] URL: http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/ExtPos.aspx.

[6] Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы» // URL: http://pravo.gov.ru.

[7] Указ Президента РФ от 2 июля 2021 Г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: http://pravo.gov.ru.

Думы, Председателя Правительства РФ, судей, прокуроров, высших должностных лиц субъектов РФ, для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы. Также в Конституцию РФ была включена норма о поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности (ст. 69 ч. 3).

Тенденцией правового регулирования вопросов гражданства, безусловно, является все больший уклон в подзаконное регулирование. Причем особую роль в данной сфере начинают приобретать акты Президента РФ. В частности, Законом о гражданстве 2002 г. предусмотрено, что порядок принесения присяги гражданина РФ устанавливается Президентом РФ[8] (ч. 4 ст. 11), Президентом РФ может быть принято решение об освобождения от присяги отдельных лиц (п. «г» ч. 2 ст. 11). У Президента России с 2018 г. появилось право в гуманитарных целях определять категории иностранных граждан и лиц без гражданства, которые могут обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке[9].

О новых направлениях в развитии законодательства о гражданстве свидетельствует и проект закона о гражданстве, внесенный в Государственную Думу в декабре 2021 г.[10] Данный законопроект, в случае его принятия, придет на смену Закону о гражданстве 2002 г., который просуществовал 20 лет. Этот Закон, в свою очередь, сменил первый российский закон, принятый по данному вопросу в 1991 г. (далее — Закон о гражданстве 1991 г.)[11].

Анализ указанного законопроекта 2021 г., а также тех изменений, которые вносились в последнее время в законодательство о гражданстве, позволяет выделить ряд тенденций в правовом регулировании исследуемой сферы отношений.

Применительно к понятию гражданства в науке конституционного права обозначилось несколько точек зрения[12]. Гражданство рассматривается учеными как

---

[8] Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 549 «О порядке принесения Присяги гражданина Российской Федерации» // URL: http://www.pravo.gov.ru.

[9] Указ 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» ; Указ Президента РФ 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» // URL: http://www.pravo.gov.ru.

[10] Законопроект № 49269-8 «О гражданстве Российской Федерации» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/49269-8.

[11] Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-I «О гражданстве Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 243.

[12] Разные подходы ученых см.: *Авакьян С. А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб. : Юрид. центр-Пресс, 2003. 641 с. ; *Дмитриев Ю. А.*, *Моисеева Е. Ю.* Комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный). М. : Деловой двор, 2014. 240 с. ; *Кутафин О. Е.* Российское гражданство : монография. М. : Юристъ, 2003. 587 с.

институт конституционного права — как обособившаяся в рамках этой отрасли совокупность однородных норм, объединенных общим предметом правового регулирования[13]. Высказываются идеи и о признании гражданства комплексным правовым институтом, отношения в рамках которого регламентируются нормами различных отраслей права[14]. Некоторые ученые предлагают рассматривать гражданство в качестве элемента правового статуса личности[15].

Достаточно распространенной является точка зрения, согласно которой гражданство — это особая разновидность правоотношений, так называемое правовое состояние, главным признаком которого является длящийся во времени характер[16]. Именно этот, третий подход и воспринят в действующем законодательстве. В Законе о гражданстве 2002 г. гражданство определяется как длящееся правоотношение, а именно как «устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей» (ст. 3). Причем следует отметить, что по данному вопросу подход законодателя концептуально не изменяется на протяжении уже нескольких десятков лет.

Аналогичная дефиниция закреплялась в Законе о гражданстве 1991 г. Такой же подход мы видим и в предложенном Президентом РФ законопроекте 2021 г. Важно отметить, что и в действующем Законе о гражданстве 2002 г., и в предложенном законопроекте не закрепляется субъективное право на гражданство. В Законе о гражданстве 1991 г. в ст. 1, ч. 1, устанавливалось, что «каждый человек имеет право на гражданство». Аналогичная статья была и в Конституции РСФСР 1978 г. (поправки 1992 г.).

По этому вопросу О. Е. Кутафин отмечал, что если речь в данном случае идет о праве каждого человека получить гражданство любой страны, то такого права нет и быть не может даже в самом демократическом государстве, поскольку любая страна связывает приобретение своего гражданства с выполнением ряда обязательных условий[17].

Право на гражданство следует понимать как право претендовать на его получение в случае соблюдения всех установленных законодательством требований, как притязание на гражданство. Праву на гражданство в этом случае корреспондирует не обязанность государства предоставить такое гражданство, а обязанность государства своевременно и благожелательно рассмотреть все

---

[13] См.: *Изотова Е. Н.* Институт гражданства Российской Федерации: особенности становления, правовое регулирование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2015. С. 6—7.

[14] См.: *Варлен М. В.* Российское гражданство как предмет межотраслевого регулирования : материалы Международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)». М., 2009. С. 25—30.

[15] См.: *Витрук Н. В.* Гражданство как правовая связь личности с государством // Проблемы государства и права. М., 1976. С. 22—24.

[16] См.: *Бердникова К. Л.* Гражданство в системе прав и свобод человека и институтов публичной власти // Современное право. 2012. № 2. С. 26—31 ; *Непомнящая А. А.* Проблемы института гражданства в Российской Федерации // Вестник Омской юридической академии. 2013. № 1 (20). С. 7—10 ; *Бойцов В. Я.* К вопросу о понятии гражданства как государственно-правового отношения. Свердловск, 1969. С. 22—23.

[17] *Кутафин О. Е.* Российское гражданство. М. : Юристъ, 2003. С. 173

представленные претендентом документы[18]. Именно поэтому и в действующем Законе о гражданстве, и в предложенном Президентом РФ законопроекте такое субъективное право не закреплено.

Конституция РФ также не использует понятие «право на гражданство» или «право на приобретение гражданства». В ней лишь говорится о том, что гражданство РФ приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом и никто не может быть лишен своего гражданства или права изменить его. Исходя из этого государство обусловливает прием в российское гражданство рядом специальных требований, которые закрепляет на законодательном уровне.

Каждый вновь принятый закон о гражданстве должен учитывать реалии своего времени. При этом принципиальная смена этих требований, свидетельствует о концептуальных изменениях в сфере миграционной политики государства, о новых направлениях такой политики. Зачастую подходы государства к требованиям о приеме в гражданство приводят к принятию нового закона. В силу исторического наследия, оставшегося нам от СССР, вполне закономерным является тот факт, что с конца 90-х гг. XX в. миграционная политика у нас долгое время была направлена на поощрение миграции, на восполнение за счет мигрантов недостатка трудовых ресурсов, а также на решение существующих демографических проблем.

В последнее же время миграционная политика начинает приобретать новые черты. Во-первых, в законодательстве четко прослеживается линия на поощрение миграции лиц, близких россиянам по образу жизни, культуре, языку: устанавливаются различные преференции, направленные на то, чтобы максимально быстро сделать их полноправными членами нашего общества. Одновременно намечается линия ужесточения миграционного законодательства по отношению к выходцам из других стран. Особенно это стало актуальным в условиях локальных войн в зарубежных государствах, создавшейся угрозы национальной безопасности Российской Федерации. Именно с этими новыми направлениями развития нашего государства связывается принятие нового закона о гражданстве (проект которого внесен в 2021 г.), что напрямую следует из пояснительной записки[19]. Безусловно, в рамках одной статьи мы не сможем охватить все происходящие в этой сфере изменения. Попробуем обозначить некоторые из них.

Тенденция либерализации миграционного законодательства для соотечественников; лиц, с которыми мы связаны общим историческим и культурным прошлым и которые могут органично вписаться в систему социальных связей российского общества. Указанное направление миграционной политики проявляется уже значительный отрезок времени. Здесь можно отметить и нормы об упрощенном порядке приема в российское гражданство лиц, имеющих территориальную, культурную, историческую связь с Российской Федерацией. Важные изменения в 2020 г. были внесены в порядок приобретения гражданства. Так, было отменено требование об отказе от гражданства иностранного государства при приеме в российское гражданство, а также существенно изменены условия упрощенного приема в гражданство.

---

[18] *Авакьян С. А.* Российское гражданство: опыт и проблемы // Законодательство. 1997. № 5. С. 14.

[19] URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/49269-8.

Граждане Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова или Украины, получили право быть принятыми в российское гражданство в упрощенном порядке (п. «л» ч. 2 ст. 14 Закона о гражданстве 2002 г.). Законопроект 2021 г., внесенный Президентом РФ, продолжает данную линию. В нем значительно расширен круг лиц, имеющих право на прием в гражданство по упрощенной схеме. Инициатор законопроекта включил в их число близких родственников граждан Российской Федерации. Что касается требований к натурализации, то общий посыл законодателя направлен на то, чтобы в гражданство принимались лица, которые смогут легко адаптироваться в российском обществе. В частности, законопроектом предусмотрено, помимо традиционного срока проживания, знания русского языка и соблюдения Конституции РФ, также знание истории России и основ российского законодательства.

В части установления требований к приему в гражданство сложилось мнение, что российское законодательство слишком жесткое, вплоть до того, что действующий Закон о гражданстве 2002 г. часто называли «драконовским», «полицейским»[20]. Между тем О. Е. Кутафин был сторонником установления строгих требований к приему в российское гражданство. Его основная идея сводилась к тому, что прием в гражданство — это право, а не обязанность государства. С целью предотвращения вступления в гражданство нежелательных лиц существуют специальные требования. В одном из своих интервью, посвященных вопросам гражданства, О. Е. Кутафин говорил: «...нельзя устраивать из России проходной двор. Предположим, мы дадим гражданство всем, кто оказался к сегодняшнему дню на территории РФ. А завтра общество нам скажет: в росте криминала, убийств, разбойных нападений, наркоторговле виноваты вы, потому что вы решили всем подряд предоставлять гражданство. И ни одна страна, смею вас уверить... никогда на это не пойдет»[21].

Новое звучание на современном этапе приобретает институт признания гражданства. В целом институт признания занял весьма прочные позиции в действующем законодательстве, несмотря на то, что изначально об этом речь не шла. Признание было закреплено в Законе о гражданстве 1991 г. в качестве основания приобретения гражданства РФ — гражданами России признавались все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории РФ, если они в течение года не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве РФ (ч. 1 ст. 13).

При принятии Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. признание было исключено из оснований приобретения гражданства РФ. В пояснительной записке, разработанной рабочей группой под руководством О. Е. Кутафина, отмечалось, что признание исчерпало, исторически изжило себя и в закон необходимо включить так называемый нулевой вариант, характерный для законов большинства европейских стран. О. Е. Кутафин по данной проблеме писал, что «признание гражданства является своего рода юридической инвентаризацией государством своего населения, разделением его на своих и чужих,

[20] Олег Кутафин. Первый по праву / сост. И. В. Кравченко, Д. Ю. Мартынкина. М. : Прогресс РК, 2011. С. 385.

[21] *Кутафин О. Е.* Интервью Литературной газете. 18—24.06.2003 // Олег Кутафин. Первый по праву. С. 406.

которое осуществляется периодически на основе наиболее общих принципов, обусловливающих связь лица с государством»[22].

Изжившая себя на начало 2000-х гг., такая «инвентаризация», или признание гражданства, сегодня потребовалась вновь, правда, в несколько ином значении. Во-первых, в связи с принятием Крыма и Севастополя в состав субъектов Российской Федерации было установлено признание как основание приобретения гражданства Российской Федерации[23]. Во-вторых, в связи с тем, что на практике продолжают возникать проблемы с приобретением гражданства РФ гражданами бывшего СССР, потребовалось дополнительное правовое регулирование и в Законе о гражданстве 2002 г.

Речь идет о случаях, когда отдельным лицам (бывшим гражданам СССР, проживавшим на момент распада Советского Союза не в РСФСР, а на территории других союзных республик), получившим в уполномоченных государственных органах России документы о приобретении гражданства Российской Федерации в период после 6 февраля 1992 г., отказывалось в выдаче новых общегражданских паспортов гражданина Российской Федерации во время очередной замены этих основных документов (например, по достижении лицом 20 или 45 лет, при смене фамилии, при заключении или расторжении брака и т.п.).

При этом отказы в выдаче новых общегражданских паспортов возникали, как правило, по мотивам отсутствия в информационных реестрах МИД России, МВД России сведений, подтверждающих наличие у указанных лиц российского гражданства. Специальную цель, направленную на защиту прав таких граждан, преследовала введенная в 2012 г. в Закон о гражданстве 2002 г. глава VIII.1 «Урегулирование правового статуса отдельных категорий лиц, находящихся на территории Российской Федерации». Законом для данных лиц были предложены три альтернативных варианта решения проблемы: прием в гражданство РФ по льготным условиям, либо получение вида на жительство, либо признание российского гражданства.

Специфический характер норм данной главы обусловил ее временный характер. Казалось бы, с введением данной главы в Закон проблема должна получить свое разрешение. Между тем она до сих пор остается весьма актуальной и злободневной. Как указывает Уполномоченный по правам человека в Краснодарском крае С. В. Мышак, по информации ГУ МВД России по Краснодарскому краю, за 10 месяцев 2020 г. было проведено 50 проверок обстоятельств, свидетельствующих о наличии либо отсутствии гражданства России и обоснованности выдачи паспортов гражданина. По результатам проверок установлено, что у 44 граждан отсутствует российское гражданство, их паспорта признаны выданными в нарушение установленного порядка и изъяты[24].

---

[22] *Кутафин О. Е.* Российское гражданство. М. : Юристъ, 2003. С. 224.

[23] Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (подписан в г. Москве 18 марта 2014 г.). Ст. 5 // URL: http://www.pravo.gov.ru.

[24] *Мышак С. В.* Право на гражданство: актуальные проблемы и опыт восстановления нарушенных прав // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2021. № 10. С. 147.

Для решения длящейся проблемы с определением гражданства у тех, кто попал в подобную ситуацию, дважды продлевали срок действия норм закона (до 1 января 2020 г., затем — до 1 января 2025 г.), что свидетельствует о том, что пока проблема не получила своего окончательного решения. В проекте закона о гражданстве, внесенном в Государственную Думу в 2021 г., институт признания гражданства не просто сохранил свои позиции, но получил дальнейшее развитие через включение в число лиц, имеющих право быть признанными российскими гражданами, большего числа лиц.

Обеспечение национальной безопасности и правопорядка. Пожалуй, это направление развития миграционного законодательства является самым важным. В настоящее время остро стоит задача создания правового механизма, способствующего обеспечению надлежащего контроля над пребывающими в России иностранными гражданами. По статистике МВД России о состоянии преступности за январь — июль 2021 г.[25], число преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, увеличилось на 5,4 %. Наибольший удельный вес преступлений, совершенных мигрантами, приходится на крупные города — мегаполисы и субъекты Федерации, в которых сосредоточено до 60 % общего числа мигрантов. Серьезная ситуация складывается и в отношении нелегальной миграции. Так, по оценкам экспертов, количество нелегальных мигрантов в России в настоящее время колеблется в пределах 2,5 млн человек[26].

Стратегия национальной безопасности, утвержденная Указом Президента РФ, устанавливает необходимость противодействия незаконной миграции и усиления контроля над миграционными потоками. В первую очередь это касается тех иностранных граждан, которые прибыли в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в том числе с целью осуществления трудовой деятельности.

Внесенные в 2021 г. изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» были направлены на решение двух основных задач: 1) повысить уровень санитарно-эпидемиологической безопасности, препятствовать риску проникновения и распространения на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний; 2) предотвратить нахождение на территории России лиц, причастных к преступной деятельности, к деятельности террористических организаций.

В Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» была включена норма, согласно которой иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию на срок, превышающий 90 календарных дней, подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации, фотографированию, а также медицинскому освидетельствованию при въезде в Россию. Обязательной дактилоскопической регистрации и фотографированию подлежат также иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности.

Медицинское освидетельствование иностранных граждан производится на предмет наличия или отсутствия факта употребления ими наркотических средств

[25] URL: https://мвд.рф/reports/item/25443630/.

[26] URL: https://rg.ru/2021/09/12/kakie-ugrozy-neset-rossii-nekontroliruemaia-migraciia.html.

или психотропных веществ без назначения врача, наличия инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, и заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

Обязательное медицинское освидетельствование с выдачей соответствующего сертификата предусмотрено теперь и для лиц, ходатайствующих о получении статуса беженца. Федеральным законом от 1 июля 2021 г. № 269-ФЗ, вступившим в силу 12 июля 2021 г., были внесены изменения в Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах». В случае отказа от прохождения данного медицинского освидетельствования лицо не получает удостоверение беженца. Возможность идентификации иностранного гражданина по биометрическим данным призвана упростить работу по выявлению лиц, причастных к совершению преступлений, в том числе террористической направленности, а также должна сделать более эффективной работу по принятию решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации и неразрешении въезда в Российскую Федерацию.

Политика в отношении российских граждан, имеющих также гражданство иностранного государства. Неоднократно учеными и практиками подчеркивалась необходимость разграничения на законодательном уровне понятий «двойное гражданство» и «множественное гражданство»[27]. В соответствии с Конституцией РФ гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ст. 62), т.е. двойное гражданство предусматривает наличие международного договора.

Между тем в действующем Законе о гражданстве 2002 г. такое разграничение не проводится. В нем дается определение двойного гражданства как наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства (ст. 3). Внесенный Президентом РФ на рассмотрение Государственной Думой законопроект 2021 г. провел четкий водораздел между понятиями двойного и множественного гражданства, закрепив соответствующие дефиниции.

Вопросы наличия у российских граждан иного гражданства занимают значительное место в действующем законодательстве. Еще в 2014 г. в Закон о гражданстве 2002 г. было внесено требование об обязательном уведомлении государственных органов о наличии у лица гражданства иностранного государства.

---

[27] См. например: *Никитина Е. Е.* Законодательство о гражданстве и совершенствование миграционной политики Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 30—42 ; *Джалилова Э. Э.* Подходы к определению двойного гражданства // Современное право. 2018. № 6. С. 42—45 ; *Багдасарян С. Д.*, *Петрова С. В.*, *Толчанов А. А.* Институт двойного гражданства в российском законодательстве: проблемы и перспективы // Северо-Кавказский юридический вестник. 2019. № 1. С. 50 ; *Волох В. А., Воронина Н. А.* К вопросу о двойном гражданстве // Право и политика. 2018. № 1. С. 39—47 ; *Смашникова Т. Б.* Особенности статуса лиц, имеющих двойное гражданство, в Российской Федерации // Современные инновации. 2017. № 1 (15). С. 65—66.

В связи с этими нормами в науке широко обсуждается проблема лояльности как важнейшей характеристики гражданства, понимаемой как верность правопорядку своего государства, решениям и политике государственной власти, независимо от своего личного отношения к ним[28]. Лояльность как признак гражданства нашла отражение и в практике Конституционного Суда РФ[29].

Кроме того, в настоящее время в российском законодательстве содержится довольно существенный перечень лиц, занимающихся определенными видами деятельности, которые не могут иметь гражданство иностранного государства (судьи, депутаты Государственной Думы, сенаторы, члены Правительства РФ, члены Счетной Палаты РФ, члены Общественной палаты и др.).

В 2020 г. часть указанных запретов была «поднята» на конституционный уровень Законом о поправках к Конституции РФ (ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, ч. 2 ст. 81, ч. 4 ст. 95, ч. 1 ст. 97, п. «е» ст. 103, ч. 4 ст. 110, ст. 119, ч. 2 ст. 129). Также с 1 июля 2021 г. граждане РФ, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства, по общему правилу не допускаются к замещению в государственных органах или органах местного самоуправления должностей, которые не являются должностями государственной или муниципальной службы и для замещения которых требуется оформление допуска к государственной тайне[30].

Лица, имеющие на 1 июля 2021 г. гражданство либо право на постоянное проживание в иностранном государстве, обязаны были сообщить об этом до 10 июля 2021 г. Названные запреты вполне согласуются и с практикой зарубежных стран. Например, иностранные граждане не допускаются на службу в полицию Индии; во Франции иностранные граждане не могут быть допущены к должностям в системе правосудия, внутренних дел, обороны, иностранных дел и др.[31]

В США законодательно установлены определенные ограничения для кандидата в президенты и вице-президенты страны, в сфере военной службы (в инструкциях Министерства обороны США содержится запрет для военнослужащих иметь и использовать иностранный паспорт). Гражданин Израиля, обладающий иностранным гражданством, не вправе быть парламентарием, занимать ряд государственных должностей[32].

---

[28] *Аксенов А. Б.* Двойное гражданство и проблемы национальной безопасности: российское законодательство и зарубежная практика // Вестник экономики, права и социологии. 2014. № 4. С. 117 ; *Ковлер А. И.* Двойное гражданство: панацея или ловушка? // Актуальные проблемы гражданства : материалы Международной научно-практической конференции по проблемам гражданства. М., 1995. С. 119 ; *Белов А. В.* Двойное гражданство и проблема лояльности // Правоведение. 2002. № 2 (241). С. 157—161.

[29] Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы В. В. на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 52. Ст. 6533.

[30] Федеральный закон от 30 апреля 2021 г. № 109-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» // URL: http://pravo.gov.ru.

[31] *Никитина Е. Е.* Указ. соч. С. 30—42.

[32] *Аксенов А. Б.* Указ. соч. С. 117.

Вместе с тем нормативная база в этой части потребовала дополнительного регулирования. Процесс глобализации, а также политические процессы в близлежащих государствах, из которых прибывает большинство лиц, пополняющих ряды граждан России, но не имеющих возможности выйти из прежнего гражданства, поставили на повестку дня вопрос о возможности поступления на государственную службу лиц, имеющих также гражданство иностранного государства.

В результате Указом Президента РФ от 25 августа 2021 г.[33] установлен новый порядок замещения должностей государственной службы гражданами Российской Федерации, имеющими гражданство иностранного государства. Согласно данному Указу, гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство (подданство) иностранного государства, может быть принят на государственную или муниципальную службу и назначен на должность при условии, что данная должность не предполагает допуска к государственной тайне, а также при условии, что гражданство (подданство) иностранного государства у него не прекращено по не зависящим от него причинам.

Анализ проявляющихся в законодательстве тенденций миграционной политики позволяет сделать вывод о необходимости разработки в ближайшей перспективе новой концепции миграционной политики, и эта концепция должна быть четко отражена в соответствующем законодательстве, включать конкретные механизмы, направленные на регулирование миграционных потоков, и действенные механизмы борьбы с нелегальной миграцией.

В связи с либерализацией законодательства в сфере миграции применительно к русскоязычным гражданам и лицам, близким нам по культуре и традициям, важным направлением становится проблема адаптации мигрантов в России. При этом необходимо соблюдать приоритет интересов граждан Российской Федерации и законодательно закреплять меры, направленные на развитие русского языка и сохранение российской культуры. Концепция должна предусматривать пути использования миграции для развития нашего государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Российское гражданство: опыт и проблемы // Законодательство. — 1997. — № 5. — С. 38—43.
2. *Авакьян С. А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. — СПб. : Юрид. центр-Пресс, 2003. — 641 с.
3. *Аксенов А. Б.* Двойное гражданство и проблемы национальной безопасности: российское законодательство и зарубежная практика // Вестник экономики, права и социологии. — 2014. — № 4.
4. *Багдасарян С. Д., Петрова С. В.*, *Толчанов А. А.* Институт двойного гражданства в российском законодательстве: проблемы и перспективы // Северо-Кавказский юридический вестник. — 2019. — № 1. — С. 46—53.

[33] Указ Президента РФ от 25 августа 2021 г. «О порядке замещения должностей государственной и муниципальной службы гражданами Российской Федерации, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от них причинам» // URL: http://pravo.gov.ru.

5. *Белов А. В.* Двойное гражданство и проблема лояльности // Правоведение. — 2002. — № 2 (241). — С. 157—161.
6. *Бердникова К. Л.* Гражданство в системе прав и свобод человека и институтов публичной власти // Современное право. — 2012. — № 2. — С. 26—31.
7. *Бойцов В. Я.* К вопросу о понятии гражданства как государственно-правового отношения. — Свердловск, 1969. — С. 22—23.
8. *Варлен М. В.* Российское гражданство как предмет межотраслевого регулирования : материалы Международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)». — М., 2009. — С. 25—30.
9. *Витрук Н. В.* Гражданство как правовая связь личности с государством // Проблемы государства и права. — М., 1976. — С. 22—24.
10. *Волох В. А., Воронина Н. А.* К вопросу о двойном гражданстве // Право и политика. — 2018. — № 1. — С. 39—47.
11. *Джалилова Э. Э.* Подходы к определению двойного гражданства // Современное право. — 2018. — № 6. — С. 42—45.
12. *Дмитриев Ю. А., Моисеева Е. Ю.* Комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный). — М. : Деловой двор, 2014. — 240 с.
13. *Изотова Е. Н.* Институт гражданства Российской Федерации: особенности становления, правовое регулирование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — М., 2015. — 171 с.
14. *Ковлер А. И.* Двойное гражданство: панацея или ловушка? // Актуальные проблемы гражданства : материалы Международной научно-практической конференции по проблемам гражданства. — М., 1995.
15. *Кузнецов И. А.* Гражданство Российской Федерации: понятие, сущность и юридическая природа // Вестник БИСТ. — 2017. — № 2 (35). — С. 66—73.
16. *Кутафин О. Е.* Российское гражданство : монография. — М. : Юристъ, 2003. — 587 с.
17. *Мышак С. В.* Право на гражданство: актуальные проблемы и опыт восстановления нарушенных прав // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. — 2021. — № 10.
18. *Непомнящая А. А.* Проблемы института гражданства в Российской Федерации // Вестник Омской юридической академии. — 2013. — № 1 (20). — С. 7—10.
19. *Никитина Е. Е.* Законодательство о гражданстве и совершенствование миграционной политики Российской Федерации // Журнал российского права. — 2019. — № 7. — С. 30—42.
20. Олег Кутафин. Первый по праву / сост. И. В. Кравченко, Д. Ю. Мартынкина. — М. : Прогресс РК, 2011. — С. 385.
21. *Смашникова Т. Б.* Особенности статуса лиц, имеющих двойное гражданство, в Российской Федерации // Современные инновации. — 2017. — № 1 (15). — С. 65—66.