Осаковский В.В., доктор философии
по экономике, ведущий эксперт
Ясинская О.В. аналитик

Институт открытой экономики
г. Москва, 2003 г.
Отдел трудовых отношений
и уровня жизни

Легко ли стать россиянином?
или ещё раз про российское иммиграционное законодательство

Сравнение действующего иммиграционного законодательства России с аналогичным законодательством других стран показывает, что даже с принятием поправок в Закон РФ «О Гражданстве», разрешающих проблемы, связанных с предоставлением гражданства бывшим соотечественникам, в целом оно продолжает оставаться крайне далеким от оптимального.

Закон «О гражданстве РФ» принятый в 2002 году был в первую очередь призван закрыть эпоху переходного периода во всех вопросах касающихся правового положения соотечественников. В то же время, на всех стадиях «жизни» этого закона, начиная с его рождения в недрах Думы и кончая его принятием и применением в реальной жизни, он был подвергнут самой бурной критике со всех сторон широкого (на то время) спектра Российской политики. Основной целью критики была чрезмерная жесткость его требований и отсутствие каких либо преференций для граждан бывшего Советского Союза, проживающих за пределами РФ, что существенно осложнило дорогу к российскому гражданству для миллионов людей, имевших на него полное моральное право, а также превратило десятки тысяч жителей России в нелегалов.

Наличие объективных и существенных недостатков послужило причиной принятых в ноябре 2003 года поправок к Закону, которые в принципе разрешили большинство вопросов связанных с бывшими гражданами Советского Союза. Но даже сегодняшний «поправленный» документ вызывает у экспертов смешанные чувства. В этой связи, давайте для начала посмотрим, что представляет собой действующий закон «О гражданстве» и какого рода проблемы он создает.

Я бы в граждане пошел…

Забудем на пару минут про проблему «бывших соотечественников» и посмотрим на то, как сложно это гражданство получить на общих основаниях. По сути, посмотрим на Закон «О гражданстве» до принятия недавних поправок. В таблице 1 показан перечень требований для получения гражданства в России, Австралии и Канаде. Две последние были выбраны как страны, иммиграционные процедуры в которых повсеместно признаны наиболее открытыми и эффективными. Помимо этого, требования к претендентам на гражданство в других странах (например в Великобритании или США) отличаются от австралийских или канадских только в деталях.

Таблица 1

Основные требования для предоставления гражданства в России, Канаде и Австралии

	Австралия	Канада	Россия
Общие требования			
1. возраст	18 лет и старше	18 лет и старше	18 лет и старше
2. пребывание в стране в качестве постоянного жителя	1 год в течение последних 2 лет, либо 2 года в течение последних 5 лет	3 года в течение последних 4 лет	5 лет без выездов дольше, чем на три месяца в течение 1 года
3. языковые требования	базовые знания английского	базовые знания английского или французского	владение русским языком
4. гражданское	знание привилегий и	знание привилегий и	обязательство соблюдения

сознание	обязанностей гражданина*	обязанностей гражданина*	Конституции и законодательства РФ
5. «хорошая» история	отсутствие криминального прошлого и текущих тяжб	отсутствие криминального прошлого и текущих тяжб	отсутствие криминального прошлого и текущих тяжб
Специфические требования			
6. другое	намерения в будущем жить либо сохранять тесные связи с Австралией	знание истории и культурных особенностей жизни в стране	наличие законного источника средств к существованию
			Отказ от гражданства другого государства (если иное не предусмотрено двусторонним договором)

* на церемонии получения гражданства приносится клятва верности

Глядя на таблицу, легко можно увидеть, что требования законов представляют собой достаточно типичный набор условий, которые на самом имеют гораздо больше общего, чем специфичного. Основными отличительными характеристиками российского законодательства являются: требование по наличию законного источника средств к существованию, отказ от гражданства другого государства, а также более длительный срок пребывания.

Насколько эти причины можно назвать жесткими? Вряд ли кто-нибудь может сказать, что справка о наличии законного источника средств к существованию в пределах прожиточного минимума (для сведения, в среднем по России это чуть более 2 тыс. рублей в месяц) станет серьёзным ограничением для человека прожившего в России несколько лет. При этом, сама суть этого требования в принципе достаточно резонна.

Требование отказа от другого гражданства также не представляется критическим для лиц реально имеющих желание поселится в России, тем более что выполнять его не обязательно при наличии ряда условий (наличие двустороннего соглашения, невозможность отказа по независящим от лица причинам). Помимо этого, отказ от иного гражданства также является широко распространенной в мире практикой.

Единственное, что действительно режет глаза – это пятилетний срок обязательного проживания, с выездами не более чем на 3 месяца в году. В сравнении с двумя представленными странами он действительно выглядит существенным ограничением. С другой стороны, срок в 5 лет это обычный срок проживания в статусе постоянного жителя практически для всех европейских стран (Великобритания, Германия) и США. Так что даже про это ограничение нельзя сказать, что оно особо суровое.

Таким образом, в общем и целом российский закон «О гражданстве», даже без учета внесенных поправок можно назвать вполне адекватным даже при сравнении с такими оплотами иммиграционного либерализма как Австралия и Канада.

Славься Отечество наше свободное – Братских народов союз вековой

Все нормально? Если бы Россия была «нормальной» страной, то да. Но проблема в том, что на сегодняшний день российский Закон о гражданстве является не просто изложением правил принятия будущими гражданами на себя прав и обязанностей, как это есть в других «нормальных» странах. Сегодня от него требуется фактически создать одно государство из части (хоть и большой) другого, а это, безусловно, гораздо более трудоемкая задача. Ведь в такой редакции закона, из-за отсутствия в прошлом соответствующего правового регулирования, в равных условиях в вопросе приобретения гражданства оказались и российские военные, в момент распада СССР служившие в союзных республиках, и граждане СССР, переехавшие из этих республик в Россию и не успевшие переоформить паспорт, и все остальное население Земли.

Принятые к Закону поправки были направлены на разрешение именно этой проблемы и, следует отметить, что по большому счету они её решили. Согласно действующей редакции закона, для получения российского гражданства практически нет проблем для тех граждан бывшего Советского Союза, которые либо легально проживают в России (т.е. при наличии

разрешения на временное пребывание или получившие регистрацию по месту жительства до 1 июля 2002 г.), либо хотят это сделать в самом ближайшем будущем (точнее до конца 2005 года). Для всех этих лиц, для получения российского гражданства необходимо лишь соблюдать законы РФ (что в принципе надо бы и всем тем, кто уже имеет российский паспорт), а также написать заявление об отказе от другого гражданства.

Примерно то же самое можно сказать и о гражданах бывшего СССР, родившихся на территории России, учившихся в Российских ВУЗах, имеющих близких родственников или состоящих в браке с гражданином РФ и многих других категориях лиц (служивших в Российской армии, ветеранов ВОВ, нетрудоспособных и лиц без гражданства).

Проблемы с получением гражданства возникают только у тех граждан бывшего СССР, кто не живет в России, имеет гражданство другого государства (в т.ч. стран СНГ) и при этом не собирается в ближайшее время от него отказываться и переезжать в Россию. Для всех этих лиц, получение российского гражданства предусмотрено в общем порядке.

Как такой подход можно назвать «ущемляющим интересы бывших соотечественников» сказать сложно. Конечно, с одной стороны, «за бортом» остаются миллионы потенциальных россиян, в т.ч. этнических русских. В то же время, эти миллионы оставленных «за бортом», зачастую составляют основу населения стран «ближнего зарубежья», и свою дальнейшую судьбу с Россией связывать не собираются.

Учитывая то, что российское гражданство практически открыто уже на протяжении почти 13 лет, всех тех, кто до сих пор не хочет воспользоваться существующими возможностями, по нашему мнению можно достаточно смело вывести из категории «соотечественников» и отнести к категории полноценных граждан других государств. Тем более что, как показано выше, общие требования закона «О гражданстве» не такие уж и жесткие.

Так что, даже при всем желании видеть в иммигрантах исключительно бывших граждан СССР, действующая редакция Закона о гражданстве РФ», с нашей точки зрения, является максимально либеральной в отношении бывших соотечественников. Большего либерализма можно достичь только предоставлением российского гражданства всем держателям паспортов стран бывшего СССР, в конце концов, все мы бывшие соотечественники.

Через тернии к гражданству

Неужели все хорошо? Если говорить только о Законе «О гражданстве», то можно сказать - да. Но если говорить обо всем процессе иммиграции в Россию, то ответ однозначен - нет. Причина такого ответа лежит в том, что получение гражданства есть лишь заключительная часть процесса натурализации, в то время как большую его часть занимают процедуры, порядок выполнения которых относится к сфере действия другого закона, а именно Закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ». Речь идет об обязательстве **легального** проживания на территории страны, или о наличии документа подтверждающего право на постоянное место жительства. В США это небезызвестная «Зеленая карта» («Green card»), в других странах аналогичный документ постоянного жителя (Permanent resident card), а для России – Вид на жительство, процедура получения которого выглядит следующим образом:

В дополнении к полученной в посольстве визе, при пересечении государственной границы вам выдадут миграционную карту, с помощью которой будут контролироваться все ваши передвижения по РФ. По приезду в Россию, вы можете подать документы в территориальный орган уполномоченного федерального органа власти (МВД) на получение Разрешения на временное проживание в Российской Федерации, которые будут рассматриваться на протяжении 6 месяцев. Разрешение может быть выдано только в пределах квоты, утвержденной для каждого субъекта федерации, в котором въезжающий предполагает проживать и работать. При этом, держатель Разрешения не вправе менять место жительства по собственному желанию, в пределах того региона РФ, где ему выдано это Разрешение, не говоря даже о том, что ему вообще запрещено работать и жить за пределами этого региона. По прошествии не менее 1 года после получения Разрешения на временное проживание, но не позднее чем за 6 месяцев до окончания срока его действия вы можете подать документы на получение Вида на жительство, который

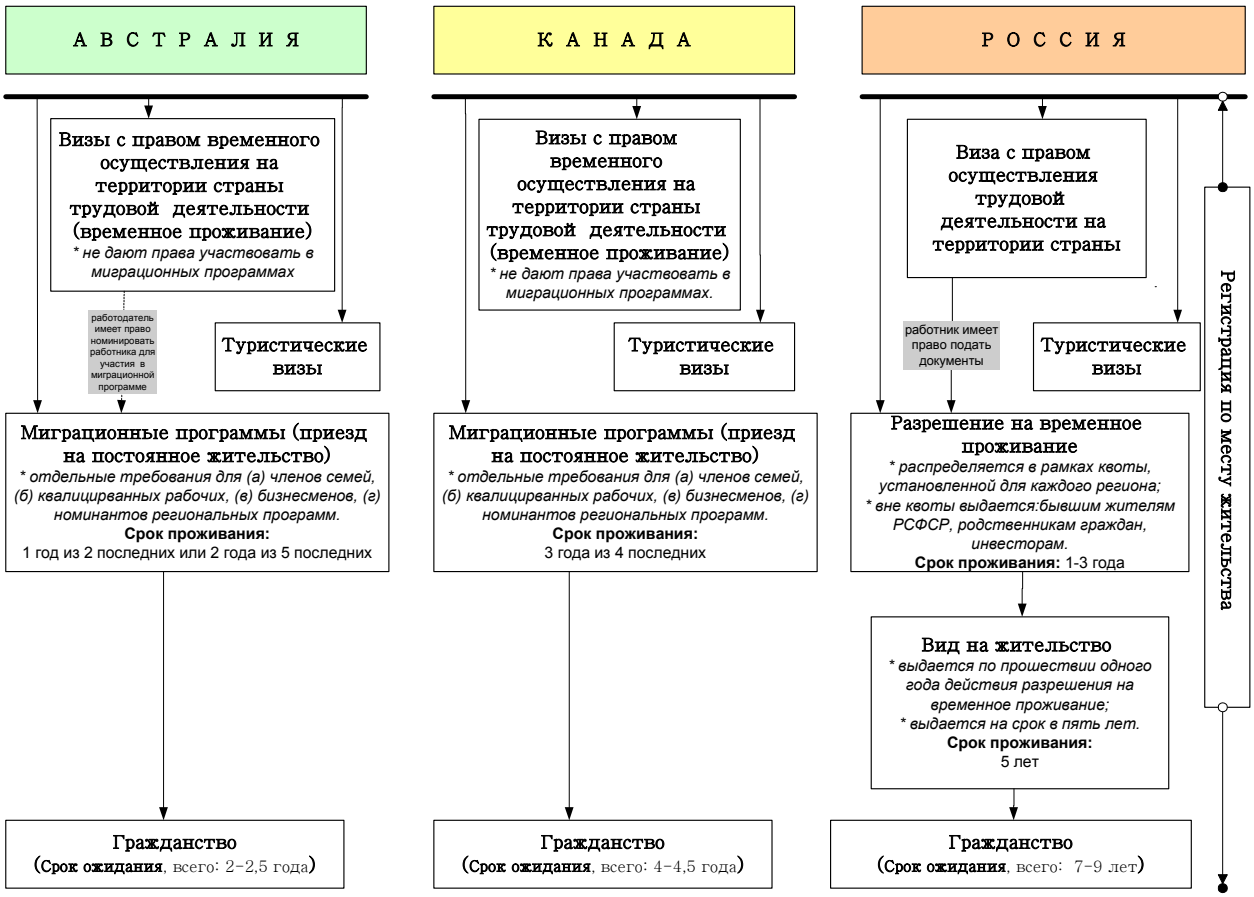
будет вашим ещё через 6 месяцев. И только после этого, по прошествии ещё 5 лет вы можете начать процедуру получения гражданства, описанную выше. Кстати не забудьте, что в дополнении ко всему этому вы ещё обязаны иметь регистрацию по месту жительства, хотя это также касается и тех, кто уже имеет российский паспорт.

Справедливости ради можно отметить, что теоретически подать документы на Разрешение на временное проживание можно и в российское консульство за пределами России. В то же время, в действующем «Положении о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство» о такой возможности не упоминается.

Схематическое изображение этого перечня процедур в России, в сравнении с аналогичным перечнем для Австралии и Канады (опять же, как стран с максимально эффективным и открытым законодательством в этой сфере) приведено в таблице 2. Опять же отметим, что в большинстве других развитых стран аналогичный перечень отличается от приведенных здесь лишь в деталях.

Таблица 2

Перечень иммиграционных процедур в России, Канаде и Австралии



Глядя на таблицу, можно отметить, что российское иммиграционное законодательство все-таки имеет некоторые общие черты с аналогичным законодательством других стран. Например, у всех стран есть некая дифференциация между иммиграцией и временным посещением страны. Помимо этого, есть существенные отличия в различных типах виз (бизнес, туризм и пр.), причем статус туриста во всех странах не позволяет инициировать иммиграционный процесс.

Но даже в таком крайне упрощенном виде, российский перечень требований своей усложненностью принципиально отличается от двух других. При таком схематическом изложении видно, что в России между въездом в страну и получением гражданства количество необходимых процедур на одну (или в два раза) больше, чем в других странах. То есть, существуют два вида документов, разрешающих пребывание в стране, ***последовательное*** получение которых является ***обязательным*** для получения гражданства.

Учитывая это обстоятельство, срок обязательного проживания в стране до получения гражданства растягивается на 7-9 лет (5 лет – с Видом на жительство, 1,5-3 года – с Разрешением на временное проживание и по полгода на получение собственно гражданства и Разрешения на временное проживание). На фоне аналогичных требований при принятии в гражданство других стран (максимальный срок обязательного проживания в Канаде – не более 4-4,5 лет, в течении последних 5, в Австралии – не более 2-2,5, в течении последних 5) это фактически выглядит запретительным.

При этом, хотя правовой статус лиц, имеющих различные виды документов различается достаточно существенно, прописанные в законе требования для их получения различаются только в названиях получаемых бумаг. В связи с этим, сразу напрашивается вывод о прямом дублировании функций этих двух разрешений, а также об откровенном и может даже сознательном создании разработчиками этого закона дополнительных полномочий для регулирующего органа (в данном случае - МВД). Что, впрочем, неудивительно учитывая то, что МВД его и разрабатывало.

В этой связи, нельзя пройти мимо и такого аспекта всей процедуры натурализации как её огромную «взяткоемкость». Во-первых, сама необходимость получения дополнительного документа (вида на жительство) на практике означает как удвоение необходимого для этого документооборота, так и удвоение затрачиваемой не неё суммы.

Во вторых, вызывает вопросы процедура выдачи разрешений на временное проживание. Из упомянутого выше Положения о выдаче этих документов, можно вынести то, что разрешения будут получать все, для кого нет оснований для отказа. В то же время, разрешения выдаются только в рамках квоты, утвержденной Правительством РФ для каждого региона. Порядок распределения этих квот, если они выбраны, нигде не прописан.

В Австралии и Канаде вероятность выдачи разрешительного документа используется для «фильтрации» мигрантов с теми специальностями, которые востребованы в экономике в данный момент. К примеру, с австралийским списком требующихся специалистов можно ознакомиться в интернете, где содержится как описание навыков, приписываемых данной квалификации, так и количество бонусных очков, получаемых специалистом в конкурсе на получение вида на жительство. Человек, набравший большее количество таких очков и получает преференции при выдаче разрешения. В США, помимо аналогичной фильтрации по профессиональным и квалификационным признакам, определенная доля квоты (установленной для каждой страны из которой въезжает иммигрант) разыгрывается в лотерее.

В условиях России, кто и как получает преференции неясно, но сразу становится ясно кто и как получит возможность улучшить на этом свое материальное положение.

И в третьих, драконовские ограничения прав «временно проживающих» (например, человеку работающему в Москве нельзя жить в Подмосковье, т.к. это другой регион) автоматически создают предпосылки для существенного расширения «традиционного бизнеса» временных и постоянных регистраций по месту жительства.

В целом, как уже было неоднократно указано многочисленными экспертами, всё иммиграционное законодательство России на сегодняшний день можно описать как отражающее узковедомственные интересы «силового» блока Правительства, и при рассмотрении общей картины процесса иммиграции в России, при всем желании, крайне сложно назвать его оптимальным и эффективным. Картина становится ещё более удручающей, если сравнить её с аналогичным законодательством других стран.

Как видно на примере закона «О гражданстве РФ», резкая, но, в то же время, конструктивная критика в конечном итоге может вызвать появление поправок, которые могут существенным образом исправить существующие ошибки и недочеты. В связи с этим, хотелось бы привлечь больше внимания к отрицательным аспектам Закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ».