

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСТВА И МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ ЛЕГАЛИЗАЦИИ И ГРАЖДАНСТВА В СНГ

А. В. Подольский, А. В. Сахаров

ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», г. Тамбов

Рецензент д-р ист. наук, профессор В. В. Никулин

Ключевые слова: гражданство; двойное гражданство; легализация; международный договор; натурализация; правовой статус; Содружество Независимых Государств.

Аннотация. Проведен анализ ряда действующих международных договоров и соглашений в рамках Содружества Независимых Государств, регулирующих вопросы двойного гражданства, приобретения гражданства в упрощенном порядке, иных способов легализации.

Вопросы легализации и гражданства остаются наиболее важными при изучении миграционной политики в отношении соотечественников, проживающих за пределами России. Решающее значение для обеспечения правового статуса соотечественников приобретает межгосударственное правовое регулирование вопросов гражданства и иных степеней легализации на территории того или иного государства, а также их принятие на уровне внутреннего законодательства участвующих стран. Проанализируем межгосударственные договоренности по обозначенным вопросам в пределах стран – участников Содружества Независимых Государств (СНГ).

Принятие уже независимыми, этнически ориентированными государствами законов о гражданстве поставило перед более чем 50 миллионами человек вопрос об определении своей гражданской принадлежности. 29 декабря 1992 г. Межпарламентской ассамблеей государств – участников СНГ был одобрен рекомендательный законодательный акт «О согласованных принципах регулирования гражданства». Положения рекомендательного законодательного акта в большинстве своем были восприняты национальным законодательством государств – участников СНГ. Однако идеи общего гражданства СНГ, выдвигаемые в основном Российской

Подольский Александр Владимирович – старший преподаватель кафедры «Международное право», e-mail: mse.shurik@gmail.com; Сахаров Александр Викторович – магистрант кафедры «Международное право», ТамбГТУ, г. Тамбов.

Федерацией, были отвергнуты как скрытая попытка восстановления СССР. На фоне проходивших в ряде государств вооруженных конфликтов, экономических кризисов и разницы в экономическом развитии вопрос о едином гражданстве СНГ отпал.

Перед бывшими гражданами некогда одной страны возникла необходимость выбора: «либо принять гражданство страны проживания, что означало разрыв связей с исторической родиной и, прежде всего, затруднение контактов с проживающими там родными и близкими, либо стать иностранным гражданином» [11, с. 33].

В последнем десятилетии двадцатого века на постсоветском пространстве возник так называемый кризис гражданской идентичности. Существовало несколько способов преодоления этого кризиса.

Во-первых – институт двойного гражданства, то есть обладания лицом одновременно гражданством двух государств. В законодательных актах государств – участников СНГ вопрос двойного гражданства решается по-разному. Часть из них уже на конституционном уровне отрицает возможность для своих граждан одновременно являться гражданами другого государства (в частности, конституции Республики Армения 1995 г., Грузии 1995 г., Республики Казахстан 1995 г., Киргизской Республики 1993 г. и др.). Другие признают в конституциях и законах исключительную возможность двойного гражданства. И лишь формулировка Конституции Российской Федерации не содержит отрицания, устанавливая, что «гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации» (ст. 62) [1].

Институт двойного гражданства закреплен рядом межгосударственных соглашений Российской Федерации со странами СНГ. Так, 25 ноября 1994 года было ратифицировано «Соглашение России и Туркменистана об урегулировании вопросов двойного гражданства» [3, 4], а 15 декабря 1996 года – одноименный документ с Республикой Таджикистан [9, 10]. В данных соглашениях каждая из Сторон признавала за своими гражданами право приобрести, на основе свободного волеизъявления, не утрачивая ее гражданства, гражданство другой Стороны в порядке и на условиях, установленных законодательством последней.

Срок действия рассмотренных документов определялся в пять лет со дня вступления в силу и автоматически продлевался на последующие пять лет, если ни одна из Сторон не заявит об обратном за шесть месяцев до истечения указанного срока.

Вместо двойного гражданства некоторые государства выбрали путь упрощения порядка получения гражданства государства, в котором проживает заинтересованное лицо. При этом гражданин одного государства реализует право выбора и приобретения гражданства другого государства в порядке регистрации в соответствии с двусторонними или многосторонними договоренностями государств об упрощении порядка приобретения гражданства. Одним из первых стало «Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывшими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Респуб-

лики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в РФ» от 20 января 1995 г. [7, 8]. Условиями предоставления регистрационного порядка приобретения гражданства, осуществляемого в срок не более трех месяцев, являлись: состояние в прошлом в гражданстве РСФСР или Казахской ССР и гражданстве СССР, проживание на их территории на 21 декабря 1991 г., то есть на дату подписания основополагающих учредительных документов СНГ и до вступления Соглашения в силу, и/или наличие у заявителя близких родственников – граждан Сторон. Важным, на наш взгляд, является то, что до принятия положительного решения по ходатайству о приобретении гражданства одной из Сторон лицо, подавшее такое ходатайство, сохраняет прежнее гражданство. Это исключает случаи оставления без гражданства.

По примеру «казахского», аналогичное соглашение было заключено с Киргизской Республикой. Содержание данного соглашения было положено в основу Конвенции об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами государств – участников СНГ от 19 января 1996 г. [2]. В Конвенции была осуществлена попытка унификации национальных правовых систем. На данный момент Конвенцию подписали три государства: Казахстан, Россия и Таджикистан, однако в силу она не вступила.

Страны, которые не приняли идею двойного гражданства, дают возможность иностранным гражданам из России получать вид на жительство. Это также нашло отражение в двух- и многосторонних договорах между странами СНГ. Основная цель таких договоров – придание гражданам одной из Сторон, постоянно проживающих на территории другой Стороны, правового статуса, максимально приближенного к правовому статусу граждан этой другой Стороны в части экономических, социальных, трудовых и иных прав без предоставления гражданства последней.

Одним из первых стал договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 20 января 1995 г. [5, 6]. В договоре гражданин одной Стороны считался постоянно проживающим на территории другой Стороны, если он на основании разрешения, выданного последней, постоянно проживал на ее территории и при этом не являлся также постоянно проживающим на территории Стороны своего гражданства. За изъятиями, установленными Договором, такому лицу предоставлялись равные с гражданами Стороны проживания права и свободы и возлагались те же обязанности. Особо выделялись гарантии права собственности таких лиц и возможности участвовать в приватизации наравне с гражданами Стороны проживания, право поступать в учебные заведения Сторон на основе документов об образовании, которые, в свою очередь, признавались действительными на территории обеих Сторон. Также на постоянно проживающих лиц возлагались обязанности соблюдения Конституции Стороны проживания и ее законодательства, уважения ее традиций и обычаев. Во избежание коллизий в договоре были определены случаи применения законодательства Стороны проживания и Стороны гражданства. Так, первый случай наступал при определении правоспособности и дееспособности гражданина одной Стороны, постоянно проживающего на территории другой, приобретения им собственности и т. д. В качестве оснований применения законодательства Стороны гражданства рассматривалось,

например, установление в отношении рассматриваемого лица опеки и попечительства, осуществление усыновления или отмена таковых.

На базе Договора России и Казахстана были разработаны проекты договоров с другими странами. Были заключены договоры с Туркменистаном, Грузией, Арменией. Однако при всех достоинствах рассматриваемая модель не стала полноценным решением проблемы. Об этом говорит, в частности, непредоставление постоянным жителям значительного ряда политических прав.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года : с изм. от 30 дек. 2008 г. // Рос. газ. – 2009. – 21 янв. – С. 1.

2. Конвенция об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами государств – участников СНГ : от 19.01.1996 г. // Рос. газ. – 1996. – 16 марта.

3. Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства : от 23.12.1993 г. // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 10. – Ст. 830.

4. О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства : федер. закон РФ № 41-ФЗ от 25.11.1994 г. // Собр. законодательства РФ. – 1994. – № 31. – Ст. 3192.

5. Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации : от 20.01.1995 г. // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 34. – Ст. 3950.

6. О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации : федер. закон РФ № 68-ФЗ от 13.06.1996 г. // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2959.

7. Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывшими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в РФ : от 20.01.1995 г. // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 42. – Ст. 4089.

8. О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию : федер. закон РФ № 83-ФЗ от 26.05.1997 г. // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 22. – Ст. 2546.

9. Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства : от 07.09.1995 г. // Собр. законодательства РФ. – 2005. – № 7. – Ст. 495.

10. О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства : федер. закон РФ № 152-ФЗ от 15.12.1996 г. // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 51. – Ст. 5683.

11. Проблемы становления институтов гражданства в постсоветских государствах / под ред. Г. Витковской. – М. : Моск. Центр Карнеги, 1998. – 242 с.

References

1. *Rossiiskaya gazeta*, 2009, 21 January, p. 1.
 2. *Rossiiskaya gazeta*, 1996, 16 March.
 3. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 1996, No. 10, art. 830.
 4. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 1994, No. 31, art. 3192.
 5. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 1997, No. 34, art. 3950.
 6. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 1996, No. 25, art. 2959.
 7. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2004, No. 42, art. 4089.
 8. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 1997, No. 22, art. 2546.
 9. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 2005, No. 7, art. 495.
 10. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 1996, No. 51, art. 5683.
 11. *Problemy stanovleniya institutov grazhdanstva v postsovetskikh gosudarstvakh* (Problems of formation of the institutions of citizenship in post-soviet states), Moscow: Moskovskii Tsentri Karnegi, 1998, 242 p.
-

Regulation of Legalization and Citizenship in CIS Countries

A. V. Podolskiy, A. V. Sakharov

Tambov State Technical University, Tambov

Key words and phrases: citizenship; double citizenship; Commonwealth of Independent States; international contract; legalization; legal status; naturalization.

Abstract: The article analyzes a number of existing international contracts and agreements between CIS countries, regulating the issues of dual citizenship, granting citizenship in the simplified order, different ways of legalization.

© А. В. Подольский, А. В. Сахаров, 2014