**Правовое положение граждан бывшего СССР на территории Российской Федерации**

Пономарева Л.В.

Распад Советского Союза и создание новых независимых государств вызвали необходимость обеспечения взаимной защиты в странах Содружества Независимых Государств и странах Балтии прав граждан бывших союзных республик. В настоящее время проблемы гражданства вышли на первый план политики Российской Федерации в отношениях с государствами, входившими в состав СССР, так как все новые республики получили международное признание и поэтому по отношению к России стали зарубежными странами, называемыми государствами "ближнего зарубежья". Правительства стран Балтии - Латвии, Литвы, Эстонии - возражают против применения к ним термина "ближнее зарубежье", подчеркивая тем самым свою самостоятельность и независимость.

Проблемы определения правового статуса иностранцев в России и российских граждан за пределами России приобрели в 90-х годах ХХ века особое значение, так как после распада СССР миллионы людей, проживающих в бывших союзных республиках, стали для России иностранцами. Кроме того, в силу возникновения межнациональных конфликтов в ряде мест на территории бывшего Союза и сложного экономического положения в большинстве новых независимых государств многие граждане вынуждены покинуть свои государства и стать беженцами, приехав в Россию как наиболее перспективное государство для постоянного жительства и получения российского гражданства. Примерно пятьдесят лет для граждан республик Прибалтики и Молдавии, более семидесяти лет для граждан других союзных республик бывшего СССР существовали единые нормы о гражданстве, позволявшие обеспечить равенство прав граждан отдельных республик. Происходила свободная миграция населения на всей территории Союза, не требовалось особых формальностей для переселения из одной республики в другую, для заключения межнациональных браков, получения рабочих мест для каждого гражданина в любой республике. Правовое положение людей не зависело от национального гражданства, формально существовавшего в каждой республике, на всей территории СССР действовал единый паспорт гражданина Союза Советских Социалистических Республик. В союзных республиках, кроме России, паспорт содержал указание на принадлежность лица к гражданству одной из республик.

После распада СССР каждая республика, стремясь к приобретению суверенитета, старалась самостоятельно определить институт своего гражданства. Первоначально это нашло отражение в Декларациях о суверенитете и актах провозглашения независимости республик: регулирование гражданства населения новых государств было направлено на свободное решение проблем данного института в каждой республике, а впоследствии, с обретением независимости, - на полную самостоятельность в решении проблем гражданства каждой республикой.

Содержание института гражданства в странах Содружества определяется конституционными положениями, специальными законами, а также общепризнанными принципами и нормами международного права; почти во всех бывших союзных республиках приняты отдельные законы о гражданстве:

ћ Закон Азербайджана "О гражданстве Азербайджанской ССР" от 26 июня 1990 года,

-- Закон Беларуси "О гражданстве Республики Беларусь" от 18 октября 1991 года,

-- Закон Казахстана "О гражданстве Республики Казахстан" от 20 декабря 1991 года,

-- Закон Кыргызстана "О гражданстве Кыргызской республики" от 18 декабря 1993 года,

-- Закон Молдовы "О гражданстве Республики Молдова" от 2 июня 2000 года,

-- Конституционный закон Таджикистана "О гражданстве Республики Таджикистан" от 4 ноября 1995 года,

-- Закон Туркменистана "О гражданстве Республики Туркменистан" от 30 сентября 1992 года,

-- Закон Узбекистана "О гражданстве Республики Узбекистан" от 2 июля 1992 года,

-- Закон Украины "О гражданстве Украины" от 8 октября 1991 года.

Для стран Содружества Независимых Государств особое значение имеют региональные нормы, вытекающие из договоров и решений, принимаемых государствами СНГ. Межпарламентской Ассамблеей Содружества разработан рекомендательный законодательный акт "О согласованных принципах регулирования гражданства" от 29 декабря 1992 года. Данный документ направлен на повышение уровня защиты прав человека в СНГ, облегчение контактов между людьми, установление и поддержку дружественных и добрососедских отношений со всеми государствами.

Важными являются также демократические принципы, сложившиеся в практике регулирования гражданства европейскими государствами, к их числу, в частности, относятся: признание гражданства за всеми лицами, постоянно проживающими на территории государства на день принятия или введения в действие нового закона о гражданстве или имеющими обусловленный законом срок проживания; предоставление гражданства детям, родившимся на территории государства, родители которого неизвестны или не имеют гражданства; право на гражданство национальных меньшинств; льготы для предоставления гражданства женщинам-иностранкам, вышедшим замуж за гражданина государства.

Вопросы предоставления гражданства в государствах стран Содружества решаются на основе национального законодательства и двусторонних договоров между этими государствами, которые являются приоритетными перед нормами внутреннего законодательства в соответствии с законами о гражданстве большинства государств. Это, например, Соглашение между Российской Федерацией и Казахстаном "Об упрощении порядка приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию" от 20 января 1995 года; 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 января 1995 года.

Иностранными гражданами признаются лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства. Положение иностранцев в России определяется Конституцией Российской Федерации, в соответствии с частью 3 статьи 62 иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и исполняют обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Таким образом, Конституция России закрепляет принцип национального режима, который подлежит применению не только к иностранным гражданам, но и к лицам без гражданства.

Основополагающее значение для определения правового положения иностранцев в странах Содружества имеют общепризнанные принципы международного права в области прав человека, закрепленные в следующих документах: Всеобщей Декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года.

В России и других государствах Содружества правовой статус иностранцев регулируется нормами конституционного, административного, гражданского, гражданско-процессуального, трудового, семейного, таможенного, уголовного, уголовно-процессуального права. Однако в результате признания целесообразности специального законодательного регулирования в СССР в 1981 году был принят Закон о правовом положении иностранных граждан в СССР, подготовлен проект Закона РФ о правовом положении иностранных граждан в России; законы о правовом положении иностранных граждан приняты в Белоруссии и Казахстане.

К основным законодательным актам, определяющим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, в части, не противоречащей Конституции России 1993 года, относятся: Закон СССР от 24 июня 1981 года "О правовом положении иностранных граждан в СССР", вступивший в силу с 1 января 1982 года, Законом о гражданстве РФ от 28 ноября 1991 года с изменениями и дополнениями, Законом РФ о беженцах от 19 февраля 1993 года. Законом РФ от 1 апреля 1993 года "О государственной границе РФ", Законом от 15 августа 1996 года "О порядке выезда из РФ и въезда в РФ", Положением о порядке предоставления политического убежища в Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 26 июля 1995 года.

Закон о правовом положении иностранных граждан в СССР 1981 года предусматривает разделение всех иностранных граждан на две категории, в зависимости от степени устойчивости правовой связи иностранца с государством: постоянно проживающих и временно находящихся на территории России. Закон исходит из того, что факт постоянного проживания какого-либо лица в стране определяет существенным образом его правовое положение, так, в вопросах трудовой деятельности, обеспечения жильем, предоставления медицинской помощи, образования иностранные граждане, постоянно проживающие в России, полностью приравниваются к гражданам России.

Российское законодательство исходит из следующих основных принципов правового положения иностранных граждан:

-- иностранцы пользуются правами и свободами наравне с отечественными гражданами, и несут те же обязанности;

-- иностранцы равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств;

-- в отношении граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав и свобод отечественных граждан, могут быть установлены ответные ограничения;

-- использование иностранными гражданами своих прав в России не должно наносить ущерба интересам общества и государства, правам и законным интересам граждан РФ и других лиц, как и остальные участники гражданского оборота, иностранцы обязаны соблюдать действующие в РФ законы, включая и те, которые определяют порядок осуществления субъектами своих гражданских прав.

Статья 160 Основ гражданского законодательства 1991 года предусматривает возможность установления законом отдельных изъятий в отношении предоставления иностранцам равных прав с отечественными гражданами: иностранные граждане не могут избирать и быть избранными, а также служить в Вооруженных Силах России - эти права принадлежат только гражданам Российской Федерации. Гражданская дееспособность иностранных граждан определяется, по общему правилу, по праву страны, гражданином которой он является. Так, согласно многосторонней Конвенции о правовой помощи стран СНГ от 22 января 1993 года, дееспособность физических лиц определяется законодательством договаривающейся Стороны, гражданином которой является это лицо (статья 23).

Положения о правах иностранцев содержатся в различных договорах, заключенных Россией со странами Содружества Независимых Государств и странами Балтии, в которых, как правило, закрепляется равенство прав граждан бывшего Союза. Предоставление национального режима предусмотрено Договорами о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенным Российской Федерацией с Эстонией - 26 января 1993 года, Литвой - 21 июля 1992 года, Азербайджаном - 22 декабря 1992 года, Молдовой - 25 февраля 1993 года, Кыргызстаном - 14 января 1993 года.

По данным МВД, на территории Российской Федерации постоянно проживают 800.000 выходцев из стран-участников Содружества Независимых Государств, из них около 500.000 не имеют гражданства. С 1 января 2001 года для указанных категорий лиц введен новый порядок регистрации. Необходимость урегулировать правила пребывания граждан СНГ на территории Российской Федерации обусловлена тем, что в октябре 2000 года Россия вышла из Бишкекского соглашения о безвизовом перемещении граждан стран СНГ. Выход России из данного соглашения вызвал возмущение у многих государств Содружества, в первую очередь Грузии. Грузия объявила о своем намерении заключить соглашения о безвизовом режиме со всеми странами СНГ в отдельности, в этом ее поддержали Азербайджан, Молдавия, Узбекистан, Украина. Это позволяет сделать вывод о том, что интересы стран Содружества Независимых Государств стали достаточно разными, и они начинают новый передел постсоветского пространства.

Новый порядок предусматривает два вида регистрации граждан бывшего СССР:

1. Заявившие о желании постоянно жить в России будут получать вид на жительство, для этого необходимо подать в ОВИР заявление и заполнить соответствующие анкеты, после чего специальная комиссия рассмотрит просьбу и даст ответ. Вид на жительство дается сроком на пять лет, однако он будет действовать лишь в том случае, если не просрочен национальный паспорт.

2. Получение регистрационного свидетельства в органах МВД по месту жительства сроком на 90 дней. В некоторых странах Содружества, например в Казахстане, действует не национальный паспорт, а удостоверение личности. В этом случае будет выдаваться не регистрационное свидетельство, а талон о регистрации.

Данный порядок не распространяется на тех, кто был лишен гражданства или утратил его, при оформлении вида на жительство такие люди будут рассматриваться как лица без гражданства.

Согласно статье 14 Договора России и Белоруссии о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года в Союзе признается единое гражданство. Наряду с правами и обязанностями, вытекающими из гражданства соответствующего государства - участника Союза, граждане Союза наделяются правами и обязанностями, которые связаны с гражданством Союза.

Гражданин Союза имеет право:

-- на свободное передвижение и постоянное проживание в пределах территории России и Белоруссии с соблюдением правил, установленных законами этих государств в отношении отдельных регионов и местностей,

-- на защиту на территории третьей страны, где нет представительства государства-участника Союза, гражданином которого он является, со стороны дипломатических представительств или консульских учреждений другого государства-участника Союза на тех же условиях, что и граждане этого государства,

-- на участие в управлении делами Союза,

-- на владение, пользование и распоряжение имуществом на территории России или Белоруссии на тех же условиях, что и граждане этих государств.

Приобретение и утрата гражданства осуществляется по действующему национальному законодательству до принятия единой Конституции Союзного государства.

Договор Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана и России об углублении интеграции в экономической и гуманитарной области от 29 марта 1996 года содержит следующее положение: гражданам Сторон, постоянно проживающим на территории других государств-участников Договора, предоставляется правовой статус, установленный их национальным законодательством, двусторонними и многосторонними договорами, обеспечивается упрощенный порядок приобретения гражданства договаривающихся государств.

В соответствии с конституцией и законодательством страны пребывания иностранные граждане и лица без гражданства могут приобрести гражданство любого государства Содружества. Законы о гражданстве стран СНГ предусматривают следующие основные условия приобретения гражданства:

-- обязательство уважать и соблюдать Конституцию и законодательные акты республики (Беларусь, Молдавия, Украина и другие),

-- принесение клятвы верности республике и представить доказательства преданности государству и народу (Молдавия),

-- отказ от иностранного гражданства,

-- ценз оседлости, то есть постоянное проживание на территории республики в течение определенного срока (от 5 до 10 последних лет),

-- владение государственным языком республики в объеме, достаточном для общения (Белоруссия, Украина, Молдавия),

-- наличие легальных источников существования и средств, необходимых для обеспечения минимального прожиточного уровня или владение недвижимостью,

-- проверка заявителя службами безопасности (Молдавия).

Эти требования могут не учитываться в исключительных случаях по решению президента республики в отношении лиц, имеющих выдающиеся заслуги перед государством.

Иностранные граждане и лица без гражданства вправе въезжать в государства Содружества по действительным национальным паспортам или заменяющим их документам, при этом они должны получить въездную визу, если иное не предусмотрено национальным законодательством или соглашениями о безвизовом въезде соответствующего государства. Иностранные граждане и лица без гражданства могут в установленном порядке иммигрировать в страны СНГ на постоянное жительство или на определенный срок для трудоустройства при наличии следующих условий:

-- имеет в государстве Содружества легальный источник существования;

-- состоит в близких родственных отношениях с гражданами республики;

-- состоит на иждивении гражданина республики или имеет на своем иждивении гражданина государства Содружества;

-- в иных предусмотренных законом случаях.

Иностранные граждане и лица без гражданства, иммигрировавшие на постоянное жительство или для временного трудоустройства в страну Содружества, получают вид на жительство или регистрационное свидетельство.

Все Конституции стран СНГ запрещают лишение гражданства по каким-либо мотивам, одновременно многие Конституции закрепляют право гражданина изменить свое гражданство, так, в статье 7 Конституции Туркменистана закреплено положение о том, что "никто не может быть лишен гражданства ил права изменить гражданство". Большинство Конституций стран СНГ не признают двойного гражданства, однако, законодательство некоторых из государств-участников Содружества допускает двойное гражданство в соответствии с национальным законодательством и международными договорами. Так, 2 июня 2000 года парламент Молдовы принял закон "О гражданстве", который устанавливает процедуру приобретения и утраты гражданства Молдовы иностранными гражданами и этническими молдаванами. В соответствии с принятым законом граждане Молдовы могут иметь двойное гражданство, если второе гражданство приобретено при рождении, в результате вступления в брак или усыновления. Молдаване, приобретшие гражданство другого государства, не должны отказываться от молдавского гражданства, если у Молдовы есть с этим государством двустороннее соглашение о признании двойного гражданства. Однако на сегодняшний день Молдова не подписала такого документа ни с одним государством, хотя идет работа над проектами договора с Украиной и Румынией.