

На правах рукописи

ЗАЙЦЕВ Василий Андреевич

**СТАТУС ГРАЖДАН БЫВШЕГО СССР В РОССИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Белгород – 2013

Диссертация выполнена в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»

**Научный
руководитель:**

Тонков Евгений Евгеньевич –
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации

**Официальные
оппоненты:**

Астафичев Павел Александрович –
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Государственный университет –
учебно-научно-производственный комплекс» /
заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права

Червинская Александра Павловна –
кандидат юридических наук, ФГБОУ ВПО
«Российский государственный университет
туризма и сервиса» / преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин

Ведущая организация:

ФГБОУ ВПО
«Кубанский государственный университет»

Защита состоится 31 октября 2013 г. в 15 часов на заседании диссертационного совета Д 212.015.07 на базе Белгородского государственного национально-исследовательского университета по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного национально-исследовательского университета.

Автореферат диссертации разослан 30 сентября 2013 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Нифанов А.Н.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена неопределенностью статуса граждан бывшего СССР на территории России, которая ввиду известных исторических событий стала государством-правопреемником. По статистическим данным 30 тыс. человек прибыли в Россию из других стран СНГ и живут в ней по советским паспортам или свидетельствам о рождении¹, и число таких лиц возрастает. Статусная ясность для них может быть достигнута путем принятия соответствующего законодательства, легализующего сформированную с учетом современных научных разработок политическую волю.

Это было внятно артикулировано на самом высоком государственном уровне. В своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент подчеркнул, что Россия нуждается в притоке новых сил, в умных, образованных, трудолюбивых людях, которые не просто хотят здесь подработать и уехать, а хотят переехать, обосноваться в России и считают ее своей родиной. Однако действующие правила не способствуют этому процессу, а скорее, наоборот. Процесс получения гражданства для наших соотечественников, для тех, кто культурно и духовно близок России, затруднен и забюрократизирован².

Вопрос конституционно-правового статуса граждан бывшего СССР на территории России осложнен тем, что происходившие на постсоветском пространстве перемещения людей носили стихийно-массовый характер. Именно этим можно объяснить опаздывающий научный анализ и правовое регулирование данной сферы. При этом и спустя более двадцати лет, проблема сохраняет свою актуальность в части, касающейся определения правового статуса граждан бывшего СССР посредством их легализации в России, приобретения гражданства и связанных с этим прав, свобод и гарантий.

Следует уточнить, что подавляющее большинство граждан бывшего СССР в свое время законно въехали на территорию России с целью получения работы, воссоединения с семьей, постоянного жительства, однако в силу коллизий правового регулирования не смогли легализоваться в нашем государстве.

На сегодняшний день особую актуальность приобретает также проблема, связанная с судебными процессами, инициируемыми по жалобам о признании незаконными заключений территориальных органов Федеральной миграционной службы России о признании паспортов граждан Российской Федерации необоснованно выданными. При этом подчеркнем, что все обращения такого рода были со стороны выходцев из республик бывшего СССР.

¹ Российская газета. 2012, 12 декабря.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. 2011, 23 декабря.

Федеральный закон №182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»³, вступивший в силу 14 ноября 2012 г. и направленный на урегулирование правового статуса лиц, длительное время находящихся на территории России, не принес ожидаемого результата. Причины этого, помимо прочего, связаны с тем, что в законодательстве о гражданстве и правовом положении иностранных граждан отсутствует ряд принципиальных определений, требующих доктринальной разработки и легального оформления.

Изложенное позволяет констатировать, что задача определения в России именно конституционно-правового статуса граждан из государств, образованных на территории постсоветского пространства, является актуальной и требует дополнительного научного анализа.

Степень научной разработанности заявленной темы обусловлена важностью конституционно-правового определения и совершенствования статуса граждан бывшего СССР, находящихся на территории России.

Вопросам статусных особенностей различных категорий граждан посвящены работы С.Ю. Андрейцо, Е.Д. Аникеевой, Н.Н. Анисимовой, А.А. Богославского, Ю.Р. Боярса, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Р.Р. Искендерова, А.П. Казанкова, М.А. Казанковой, С.А. Калачевой, Е.К. Кирилловой, В.В. Колесова, С.А. Комарова, Т.В. Кочукова, А.С. Кручинина, А.П. Меркуловой, В.Ф. Миронова, А.В. Мицкевича, И.И. Овчинникова, М.Д. Оздоева, З.М. Омаровой, В.Г. Полякова, Д.В. Петухова, Р.А. Рахимова, Е.С. Смирновой, Е.В. Тарибо, А.Г. Хабибулина, П.Р. Чепиницкой и др.

Различные аспекты гарантирования прав и свобод человека и гражданина освещались в исследованиях П.П. Баранова, Н.А. Бобровой, Р.С. Гринберга, А.П. Иванова, Ю.Л. Корабельниковой, В.В. Копейчикова, М.В. Мархгейм, А.С. Мордовца, А.Е. Новиковой, В.А. Патюлина, В.В. Речицкого, С.В. Рыбак, Т.В. Удалой, Г.С. Хайровой, В.М. Чхиквадзе и др.

Тема настоящего диссертационного исследования имеет межотраслевой характер, поэтому при его подготовке были также использованы работы, касающиеся миграционных правоотношений, таких ученых как – Л.В. Андриченко, И.Н. Барциц, Л.Н. Васильева, Е.Ю. Владимирова, И.Н. Гаврилова, К.Д. Галиахметова, С.Н. Градировский, Ж.А. Зайончковская, В.А. Ионцев, Е.А. Костырь, Л.В. Косыгина, М.Э. Леонтьев, И.В. Плюгина, А.В. Подольский, В.Е. Подшивалов, Ю.Н. Стариков, М.Л. Тюркин, Т.Я. Хабриева и др.

³ Федеральный закон РФ от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 02.07.2013 г.) // Российская газета. – 2002, 5 июня; 2013, 5 июля.

Объектом диссертационного исследования явилась совокупность общественных отношений, возникающих в связи с определением статуса граждан бывшего СССР на территории Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования составила совокупность конституционных и иных правовых норм, опосредующих статус граждан бывшего СССР на территории Российской Федерации.

Цель диссертационной работы – конституционно-правовое исследование статуса граждан бывшего СССР на территории Российской Федерации.

Достижению указанной цели способствовало решение ряда исследовательских задач:

- определение категории «гражданин бывшего СССР» в контексте оформления статусно-учредительного законодательства России;
- анализ условий возникновения и трансформации статуса «гражданин бывшего СССР»;
- раскрытие содержания правового статуса граждан бывшего СССР;
- рассмотрение нормативных гарантий статуса граждан бывшего СССР на территории России;
- характеристика институциональных гарантий правового статуса граждан бывшего СССР на территории России;
- исследование зарубежного опыта гарантирования статуса лиц соответствующих категорий;
- формулирование предложений по совершенствованию правового статуса граждан бывшего СССР на территории России.

Методологическую основу исследования составила совокупность общенаучных (системный, анализа и синтеза) и частных научных методов познания, в числе которых историко-правовой, сравнительно-правовой, логико-юридический, формально-юридический. С учетом объекта исследования потребовалось обращение к статистическим и социологическим методам. Приоритет использования каждого из них определялся сообразно поставленным задачам.

Теоретическая основа диссертационного исследования сформирована на базе научных исследований, посвященных различным категориям граждан, гарантиям реализации их прав в современной России с учетом особенностей, характерных для граждан бывшего СССР.

Диссертация обобщила в себе научный материал, связанный с исследуемой темой, и позволивший сохранить преемственность развития конституционно-правовой науки. В том числе привлечены концептуальные разработки, обобщения и выводы таких ученых-юристов, как С.А. Авакьян, П.А. Астафичев, М.В. Баглай, Н.А. Богданова, Г.А. Борисов, С.Б. Глушаченко,

В.Г. Ермаков, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, Ю.И. Лейбо, Н.Н. Олейник, Е.Д. Проценко, В.Н. Самсонов, Е.Е. Тонков, В.Е. Чиркин, Л.М. Энтин и др.

Правовую основу диссертационной работы составила совокупность юридических норм, сопряженных с регулированием статуса граждан бывшего СССР и содержащихся в российском федеральном и субъектов федерации законодательстве, подзаконных нормативных правовых актах. Для раскрытия темы привлечены также конституционно-правовые нормы зарубежных стран. Помимо этого использованы соответствующие проблематике международные правовые акты.

Эмпирическая основа исследования охватывает обобщенные данные правоприменительной практики, решения Конституционного Суда Российской Федерации и Экономического Суда СНГ, политико-правовые акты (послания Президента Российской Федерации), ежегодные и специальные доклады федерального и региональных уполномоченных по правам человека, связанная с заявленной темой деятельность миграционных и правоохранительных органов России и зарубежных стран, статистические и социологические материалы, касающиеся статуса граждан бывшего СССР в России.

Научная новизна диссертации состоит в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

- разработана новая научная идея, обогащающая научную концепцию конституционно-правового статуса граждан бывшего СССР в России;
- предложены понятийное обособление в российском законодательстве его статусно-учредительной разновидности; теоретические, нормативные, прикладные и темпоральные условия трансформации статусно-учредительного законодательства; авторские интерпретации особенностей правового статуса граждан бывшего СССР в России;
- доказана целесообразность надления судов функцией признания российского гражданства в отношении бывших советских граждан; учреждения в порядке эксперимента в субъектах Российской Федерации должности Уполномоченного по статусно-учредительным правам;
- введены в научный оборот авторские трактовки понятий «российское статусно-учредительное законодательство», «гражданин бывшего СССР в России», «гарантии правового статуса граждан бывшего СССР в России».

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Анализ доктринальных и формальных источников в целях достижения определенности на территории России статуса граждан бывшего СССР позволил обосновать необходимость понятийного обособления в российском законодательстве его статусно-учредительной разновидности. По мнению ав-

тора диссертации, статусно-учредительное законодательство представляет собой совокупность правовых актов, нормами которых регулируются общие и специально-видовые отношения гражданства, а также порядок их реализации, включая гарантирование.

Статусно-учредительное законодательство диссертантом охарактеризовано:

- с позиции формы (Конституция России, федеральные законы, подзаконные акты (Президента России, федерального Правительства, соответствующих ведомств), международные договоры);

- с позиции содержания (статусно-статичные и статусно-динамичные акты, каждая из групп которых имеет свои разновидности).

Нормы статусно-статичных актов носят как *общий* (определяют положение граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства), так и *специальный* (определяют положение соотечественников, беженцев, вынужденных переселенцев и, как предложено автором, граждан бывшего СССР) характер.

Нормы статусно-динамичных актов представлены *программным* (устанавливают порядок реализации мероприятий, направленных на оптимизацию приобретения российского гражданства определенными статусными категориями) и *институциональным* (определяют правовой статус органов и организаций, участвующих в реализации норм, регулирующих порядок приобретения российского гражданства определенными статусными категориями) блоками.

2. Руководствуясь логикой развития правового российского государства с конституционно-определенным аксиологическим предпочтением и обязательствами нашей страны по международным договорам гуманитарного свойства в сопряжении с доктринальными разработками отечественных представителей конституционно-правовой науки, выявлены условия возникновения и трансформации статусно-учредительного законодательства в части, касающейся его понятийного дополнения категорией «гражданин бывшего СССР». В числе таких условий:

- нормативные (включают многочисленные акты, нормами которых устраняются пробелы и противоречия в статусно-учредительном законодательстве с учетом реальной практики);

- теоретические (включают многообразие научных подходов к терминологическому ряду статусно-учредительного законодательства, а также не содержат понятия, отвечающего современным требованиям в рассматриваемой сфере);

- прикладные (включают практику реализации государственных программ по переселению в Россию граждан бывшего СССР и приобретению ими российского гражданства);

– темпоральные (указывают на своевременную реализацию государственных программ переселения в Россию и актуальную востребованность таких предложений для граждан бывшего СССР).

3. Основываясь на том, что существующие легальные понятия, содержащиеся в статусно-учредительном законодательстве, а также соответствующие правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации не обеспечивают определенности статуса граждан бывшего СССР, проживающих на территории России, диссертантом выявлены признаки и на их основе предложена авторская трактовка понятия «гражданин бывшего СССР в России». Это лицо, легально въехавшее в Российскую Федерацию из республики, ранее входившей в состав СССР, имевшее в прошлом советское гражданство, являющееся или нет гражданином одного из указанных государств, пребывающее на территории России как законно, так и нелегально, перемещающееся внутри России по своему усмотрению.

4. Принятые законодательные меры, адресованные длительно проживающим в России лицам и получавшим отечественные паспорта (на 1 июля 2007 г.), не исчерпывают всего комплекса их статусных проблем. В этой связи автором диссертации обоснована необходимость наделения судов функцией признания российского гражданства в отношении бывших советских граждан, если будет установлена их устойчивая правовая связь с государством с учетом ценза оседлости (например, более 15 лет), прохождения военной службы в Вооруженных Силах России, вступления в брак, рождения детей и т.п.

5. Анализ доктринальных и правовых источников на предмет обнаружения особенностей правового статуса граждан бывшего СССР в России показал, что он:

- не получил унифицированной интерпретации в конституционно-правовой теории;
- предстает разновидностью специального правового статуса лица;
- не раскрывается в действующем законодательстве;
- поглощается статусом соотечественника, но не совпадает с ним;
- получил судебную легитимацию (первоначально через решения Конституционного Суда Российской Федерации, затем через суды общей юрисдикции);
- не имеет специальных правозащитных гарантий.

6. Автором диссертации на основе синтеза научных трактовок юридических гарантий предложено их понимание применительно к статусу граждан бывшего СССР. Они определены в качестве совокупности правовых условий, способов и средств, включая реализуемую на их основе деятель-

ность государственных органов и институтов гражданского общества, направленных на обеспечение такого статуса.

Систематизация институциональных гарантий правового статуса граждан бывшего СССР, проживающих в России, позволила выявить, что:

– в аппарате Президента Российской Федерации наличествуют структуры *общего* (советы по межнациональным отношениям, по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека) и *специального* (Комиссия по вопросам гражданства, Межведомственная комиссия по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом) назначения;

– в палатах Федерального Собрания Российской Федерации также наличествуют структуры *общего* (комитеты Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества; федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера; по международным делам; Государственной Думы по делам национальностей) и *специального* (Совет при Председателе Совета Федерации по вопросам поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками) назначения;

– в сфере федеральной исполнительной власти Российской Федерации наличествуют структуры *специального* назначения (правительственные комиссии по миграционной политике, по делам соотечественников за рубежом; Федеральная миграционная служба Российской Федерации, Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству).

Совокупность названных органов через гарантии статуса соотечественников и миграционную политику в целом покрывает проблемы правового положения граждан бывшего СССР в России.

7. Автором диссертации приведены доводы в пользу учреждения в порядке эксперимента в субъектах Российской Федерации, где сосредоточено наибольшее число лиц исследуемой категории, должности Уполномоченного по статусно-учредительным правам, основные направления деятельности которого состоят в:

– мониторинге обращений иностранцев и лиц без гражданства в связи с нарушениями их прав на территории субъекта Федерации;

– участия в деятельности общественно-консультативных советов по делам миграции на территории региона;

- инициировании проверок условий проживания и труда иностранцев;
- обращении в суд по вопросам защиты нарушенных прав иностранцев, лиц с неурегулированным правовым статусом и др.

8. В диссертации обосновано, что совершенствованию статуса граждан бывшего СССР на территории России, помимо прочего, будет способствовать:

- принятие нормативных правовых актов, раскрывающих вопросы порядка оказания юридического сопровождения и поддержки гражданам бывшего СССР в России, что, на наш взгляд, может быть достигнуто в рамках реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г.;

- терминологическое дополнение Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 151-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предложенными авторскими определениями, касающимися граждан бывшего СССР в России.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что сформулированные обобщения и выводы направлены на развитие и углубление концептуальных положений статуса граждан бывшего СССР в России и, как представляется, могут пополнить ряд теоретических исследований данной комплексной правовой категории во всей совокупности имеющихся в ней межотраслевых связей.

Практическая значимость работы заключается в полученных результатах, направленных на совершенствование теоретических основ статуса граждан бывшего СССР в России, норм статусно-учредительного законодательства; эффективности правоприменительной практики в части гарантирования такого статуса на территории России.

Апробация результатов исследования осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Юридического института НИУ «БелГУ», а также в процессе участия в международных, всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные итоги которого представлены в четырнадцати научных публикациях общим объемом около 6 п.л.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования данной проблематики и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, охарактеризована степень научной ее разработанности, определены объект и предмет, изложены цель и задачи, дана характеристика методологической базы исследования, указаны теоретическая, правовая, эмпирическая основы, представлена научная новизна диссертации, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, аргументирована теоретическая и практическая значимость работы, приведены данные об апробации полученных результатов, обозначена структура диссертации.

В первой главе – **«Доктринирование категории «гражданин бывшего СССР» в конституционно-правовой науке»** – определена категория «гражданин бывшего СССР» в контексте оформления статусно-учредительного законодательства России (1.1; проанализированы условия возникновения и трансформации статуса граждан бывшего СССР (1.2); раскрыто содержание их правового статуса (1.3).

Исследование правового статуса граждан бывшего СССР потребовало анализа законодательства о гражданстве и правовом положении иностранных граждан в России с момента фактического распада СССР до настоящего времени. Внимание именно данному терминологическому ряду уделено в связи с тем, что указанные понятия являются смежными и отграничение их друг от друга является залогом установления надлежащих статусных особенностей со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями. Особый акцент автором сделан на проблеме соотечественников, юридическим статусом которых покрывается статус граждан бывшего СССР.

Далее, исходя из осуществленного анализа многочисленных правовых актов, действующих в исследуемой сфере, диссертантом приведены аргументы в пользу обособления российского статусно-учредительного законодательства, которое представлено в качестве совокупности правовых актов, нормами которых регулируются общие и специально-видовые отношения гражданства, а также порядок их реализации, включая гарантирование.

При этом уточнено, что применительно к осуществленному исследованию использован широкий подход к интерпретации законодательства как совокупности всех правовых норм, действующих в данном государстве.

Исходя из критерия формы, диссертантом охарактеризованы такие разновидности статусно-учредительного законодательства как Конституция России, федеральные законы, подзаконные акты (Президента России, федерального Правительства, соответствующих ведомств), международные договоры.

Таким образом, в рамках конституционного уровня указано на следующие нормы: ст. 6 (о гражданстве России), ч. 2 ст. 61 (о соотечественниках), ст. 62 и ч. 1 ст. 62 (об иностранных гражданах).

Далее автором перечислены и охарактеризованы федеральные законы, охватывающие объект исследования. Некоторым из них уделено внимание в хронологическом ключе.

Диссертантом уточнено, что в законодательно-определенные акты неоднократно вносились изменения, которые могут расцениваться и как отрицательные, и как положительные для заявленного статуса «гражданин бывшего СССР».

Так, Федеральный закон от 1 октября 2008 г. № 163-ФЗ «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»» установил упрощенный порядок получения российского гражданства для иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся участниками Государственной Программы по переселению соотечественников. Действительно, он дал возможность подавать заявление на приобретение гражданства сразу после оформления разрешения на временное проживание, минуя вид на жительство. Однако окончательная редакция Федерального закона № 110 «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» вернула квоты на получение разрешения на временное проживание, без чего невозможно получить российский паспорт. При этом квоты запрашиваются очень маленькие, что, препятствует решению проблем по существу.

Обращено внимание на положительную динамику законодательства, ориентирующего на создание благоприятных условий для иностранных граждан и соотечественников, желающих приобрести российское гражданство. Так, Федеральный закон от 21 апреля 2011 г. № 77-ФЗ «О внесении изменений в статьи 224 и 333.29 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 19 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определил: налоговую ставку в размере 13 %, которая устанавливается для трудовой деятельности участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также членов их семей, совместно переселившихся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию; освобождение от уплаты государственной пошлины за регистрацию по месту жительства в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубе-

жом, а также членов их семей, совместно переселившихся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию.

Следует указать и то, что 14 ноября 2012 г. вступил в силу Федеральный закон № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», который направлен на урегулирование правового статуса лиц, длительное время находящихся на территории России. Он позволяет легализоваться гражданам, не имеющим документов, удостоверяющих личность, которые прибыли в Российскую Федерацию в 1990-х гг., длительное время находятся в стране без определенного правового статуса, в связи с чем, социально не защищены, как правило, ведут асоциальный образ жизни, не работают. Положения закона касается также их совершеннолетних и несовершеннолетних детей. Лицам, не имеющим документов, удостоверяющих личность, выдаются временные удостоверения на срок рассмотрения их заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации. Кроме того, в соответствии со ст. 41.5 указанного Федерального закона, они не могут быть привлечены к административной ответственности за нарушение правил въезда в Россию, режима пребывания (проживания) в России, незаконное осуществление трудовой деятельности или нарушение иммиграционных правил, если таковые были выявлены в связи с подачей заявления о приеме в российское гражданство.

Данный закон уже реализуется на практике, и есть первые результаты его применения. В диссертации они представлены на примере Белгородской области.

Далее автором отмечено, что остается неизученным ряд проблем, связанных с правовым статусом иностранных граждан, прибывших в Россию из стран бывшего СССР, и с его совершенствованием.

В контексте решения задач исследования рассмотрен ряд определений Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Основопологающие понятия и термины содержатся в ст. 2 указанного акта. Для их более полного раскрытия диссертант обратился к правоприменительной практике и сопутствующему законодательству Российской Федерации.

Иностранный гражданин в узком смысле этого понятия – физическое лицо, которое, не будучи российским гражданином, является гражданином иностранного государства и имеет доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства. Данное определение, а также содержащееся в этом же законе определение «лицо без гражданства» породили проблемы для значительного числа граждан бывшего СССР на территории России. В основном они заключались в том что:

– часть проживающих на постсоветском пространстве лиц не могли доказать факт наличия гражданства ни России, ни иного государства, в силу чего оказались отнесенными к апатридам и могли претендовать на получение российского гражданства лишь через приобретение;

– сам процесс доказательства проживания на территории России, а также других фактов, имеющих значение, был чрезмерно усложнен бюрократическими препонами. Особенно сложно было собирать документы, когда требовалось перемещение в удаленные регионы России или другие государства. Органы государственной власти должного содействия не оказывали, в связи, с чем получение гражданства, разрешение на временное проживание явились для многих бывших советских граждан тяжелой проблемой;

– часть лиц были гражданами других государств, подтверждением чему служили соответствующие паспорта. При этом они давно проживали в России и претендовали на российское гражданство;

– возникла проблема определения гражданства детей в семьях граждан бывшего СССР, проживающих на территории России.

Налицо крайне непродуманные действия законодателя. Впрочем, ряд изменений, внесенных позже, несколько смягчил ситуацию. Особо стоит упомянуть так называемую «паспортизацию» – обмен паспортов СССР на российские паспорта, – вскрывшую огромное число проблем правового статуса граждан бывшего СССР, переехавших в Россию.

Особенности пребывания таких иностранных граждан выражаются также в фактически полном отсутствии связей со своим государством и максимальной интеграции в нынешнюю социальную среду.

Объектом ранее проведенных исследований чаще выступали соотечественники, правовой статус которых соотносим, но не совпадает со статусом граждан бывшего СССР, переехавшим в Россию.

В России также неоднократно предпринимались попытки для законодательного закрепления понятия «мигрант». По нашему мнению, если требуется определить круг лиц, на которых будет распространяться миграционное законодательство и миграционная политика, определение должно быть максимально сужено и адекватно монтироваться в правовую доктрину путем введения дополнительных критериев разграничения.

В качестве альтернативы в ряде исследований предлагались дефиниции «лицо без определенного правового статуса» либо «лицо без определенного статуса гражданства». Одним из путей решения указанной проблематики может также послужить введение понятия «негражданин» (*non civis*). Однако все эти понятия логически граничат между собой.

Автор диссертационной работы, руководствуясь логикой развития правового российского государства с конституционно-определенным аксиологическим предпочтением и обязательствами нашей страны по международным договорам гуманитарного характера, а также основываясь на доктринальных положениях, выявил нормативные, теоретические, прикладные и темпоральные условия трансформации категориального ряда статусно-учредительного законодательства посредством обоснования термина «гражданин бывшего СССР в России».

Исходя из того, что ни одно из понятий общего или специального статуса ряда гражданства, не удовлетворяет на данный момент требованиям по оптимизации получения гражданства лицами, переехавшими на территорию России на постоянное место жительства, диссертантом сформулировано определение граждан бывшего СССР в России и предложено ввести его в научный оборот.

Далее при раскрытии автором содержания правового статуса гражданина бывшего СССР отмечено, что таковой должен носить исключительно специальный характер именно в российской правовой доктрине, так как граждане бывшего союзного государства с более чем 70-летней историей не могут приравниваться по конституционно-правовому положению к мигрантам из так называемых стран дальнего зарубежья.

На сегодняшний день граждане бывшего СССР, прибывшие на территорию России вне зависимости от длительности и характера пребывания, не в полной мере могут осуществить свои права ввиду отсутствия в законодательстве норм, определяющих их особый статус.

К основным проблемам правового статуса граждан бывшего СССР в России следует отнести: отсутствие четкой государственной политики в их отношении; правовую и социальную незащищенность; вопросы определения гражданства; документирование этого российским паспортом; доказывание факта проживания в России; наличие двойного гражданства; регистрацию и миграционный учет. Помимо прочего, нельзя игнорировать специфику межнациональных отношений, проявляющие себя ксенофобию и национализм.

В главе второй – **«Гарантирование статуса граждан бывшего СССР в России»** – рассмотрены нормативные (2.1) и институциональные (2.2) гарантии правового статуса граждан бывшего СССР на территории России; представлен зарубежный опыт гарантирования правового статуса лиц соотносимых категорий (2.3).

Для содержательного раскрытия правовых гарантий правового статуса граждан бывшего СССР в России автор обратился к интерпретациям понятия «гарантия». Резюмируя теоретические положения о подходах к определению

гарантий в юриспруденции и их видовому многообразию, подчеркнута, что на основании комплексного подхода, составляющего синтез нескольких научных позиций, предложено гарантии статуса граждан бывшего СССР в России определить в качестве совокупности правовых условий, способов и средств, включая реализуемую на их основе деятельность государственных органов и институтов гражданского общества, направленных на его обеспечение.

Так как в России отсутствуют специальные нормы и правовые акты, адресованные бывшим гражданам СССР, то диссертантом было уделено внимание тем правовым гарантиям, которые адресованы иным соотносимым категориям лиц. В частности, рассмотрены гарантии правового статуса, предоставленные соотечественникам. В целях создания дополнительных условий для обеспечения добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, перманентно принимались специальные программы. При этом Государственную программу не следует отождествлять с самой политикой поддержки зарубежных соотечественников, поскольку они соотносятся как видовое и родовое понятия.

С изданием 14 сентября 2012 г. Указа Президента Российской Федерации № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» механизму привлечения соотечественников в Россию, сформированному Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637, был придан бессрочный характер.

С начала реализации Государственной программы, по состоянию на 1 апреля 2013 г., в уполномоченные органы за рубежом и территориальные органы ФМС России соотечественниками подано 124,9 тыс. анкет для участия (заявлений об участии) в Государственной программе (на 272,5 тыс. чел.), в том числе в I квартале 2013 г. – 5,7 тыс. заявлений (на 13,7 тыс. чел.), что на 26% меньше, чем за аналогичный период прошлого года.

С начала реализации Государственной программы, по состоянию на 1 апреля 2013 г.:

- по данным, включенным в свидетельства участника Государственной программы, на территорию Российской Федерации прибыло 134,9 тыс. переселенцев;

- поставлено на учет в территориальных органах ФМС России 122,5 тыс. участников Государственной программы и членов их семей.

В том числе в I квартале 2013 г.:

- прибыло 9,4 тыс. переселенцев (7,0% всех прибывших), что в 1,37 раза превысило аналогичный показатель прошлого года;

– поставлено на учет 8,3 тыс. участников Государственной программы и членов их семей (6,8% всех поставленных на учет), что в 1,35 раза превысило аналогичный показатель прошлого года.

При этом традиционно высокой остается доля соотечественников, переселяющихся на постоянное место жительства в субъекты Российской Федерации, расположенные в Центральном, Сибирском и Северо-Западном федеральных округах, куда в I квартале 2013 г. прибыло 51,6%, 22,5% и 15,1% от общей численности переселенцев, соответственно.

Представленные статистические данные далеки от первоначально запланированных, а накопленный опыт реализации программы переселения соотечественников в Россию позволил выявить целый комплекс правовых и социальных проблем. С их учетом определены первоочередные задачи по совершенствованию дальнейшего процесса переселения.

Конституцией Российской Федерации предусмотрено право граждан России иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором. Однако институт двойного гражданства не нашел реального воплощения и не смог повлиять на определение статуса соотечественников.

В диссертации автором приведены дополнительные аргументы в пользу не только подписания, но последовательного исполнения двусторонних общих и специальных договоров с государствами проживания соотечественников для защиты их прав.

Обобщены факты, указывающие на низкую активность потенциальных работодателей по привлечению соотечественников. Они ориентированы на трудовых мигрантов, претензии которых на социальные гарантии и постоянное жилье очевидно более низкие. В этой связи необходимы меры, стимулирующие работодателей на привлечение профессионального трудового потенциала приезжающих и собирающихся приехать соотечественников.

Конечно, нельзя утверждать, что Госпрограмма на современном этапе стала эффективным механизмом развития социально-экономического и демографического потенциала России. Вместе с тем она явилась одним из основных направлений диаспоральной политики Российской Федерации. Впервые в отечественной практике государственного строительства создан регулятивный механизм добровольного переселения соотечественников, который служит интересам, как переселенцев, так и самой страны.

Далее отмечено, что одним из недостатков регулирования заявленных правоотношений является постоянно меняющееся законодательство. Почти все акты действуют со многими поправками, типичным примером чему слу-

жит федеральный закон о российском гражданстве. Еще один проблемный вопрос, который нельзя не отметить, – это противоречивость существующей правовой базы, неясность некоторых положений. При этом имеют место недопустимые факты, когда подзаконные акты фактически подправляют закон.

С учетом реально сложившейся ситуации, а также, исходя из имеющихся правовых норм, регулирующих данную область правоотношений, на наш взгляд, целесообразно предложить программу легализации с признанием факта длительного пребывания граждан бывшего СССР в России фактически, но не имеющих разрешительных документов на пребывание и проживание, и предоставления им вида на жительство и, возможно, упрощенного порядка приобретения российского гражданства.

Одним из наиболее точных способов получения статистических сведений о количестве лиц, проживающих либо пребывающих в Российской Федерации без определенного правового статуса, стала Всероссийская перепись населения, которая проводилась в октябре 2010 г.

Следует отметить, что внесение в переписной лист Всероссийской переписи населения 2010 г. дополнительных вопросов, касающихся правового статуса гражданина, проживающего в России нелегально и не имеющего документа, удостоверяющего личность и гражданство, позволило не только юридически точно применять положения действующего российского законодательства о Всероссийской переписи населения, но и выступило еще одним шагом в деле совершенствования правового статуса граждан бывшего СССР в России.

Была принята Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. (утверждена Указом Президента Российской Федерации 13 июня 2012 г.), правовой потенциал которой позволяет гармонично выстраивать отношения между государством и, в первую очередь, гражданами бывшего СССР, находящимися на его территории. Полагаем, что в рамках реализации данной Концепции целесообразно принятие нормативных правовых актов, раскрывающих вопросы юридического сопровождения и порядка оказания поддержки гражданам бывшего СССР при переезде на постоянное проживание в Россию.

Исследование структуры аппарата Президента России показало, что в ней наличествуют органы, имеющие отношение к гарантированию правового статуса граждан бывшего СССР. Таковые представлены органами общего и специального характера. К первым относятся советы при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека; ко вторым – Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, Меж-

ведомственная комиссия по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

В структуре палат Федерального Собрания Российской Федерации также обнаружены подразделения общего и специального характера. К общим отнесены комитеты Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества, по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, по международным делам, комитеты Государственной Думы по делам национальностей. К специальным – Совет при Председателе Совета Федерации по вопросам поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками.

В сфере федеральной исполнительной власти Российской Федерации также обнаружены только подразделения специального свойства. В их числе правительственные комиссии по миграционной политике, по делам соотечественников за рубежом, Федеральная миграционная служба Российской Федерации, Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству.

Считаем, что совокупность названных органов через гарантии статуса соотечественников и миграционную политику в целом покрывает проблемы правового статуса граждан бывшего СССР в России, что не исключает и не препятствует определению правового статуса граждан бывшего СССР на территории нашей страны.

Обращаясь к вопросу гарантирования правового статуса граждан бывшего СССР в России, обращено внимание на зарубежный опыт в данной области. Уточнено, что эта часть исследования, ввиду оригинальности заявленного термина, выстроена с учетом типичных для зарубежных государств понятий. Так, в иностранном законодательстве, как и в международной нормативной базе, не используют термин «добровольное переселение соотечественников». Наиболее близким к нему по смыслу понятием является «репатриация мигрантов».

Во всем мире развитие миграционных систем находится в центре внимания государственных и общественных структур. Рядом передовых государств накоплен значительный опыт упорядочивания отношений в этой области. Многие страны сформировали идентичные миграционные системы. Однако на них неизбежно влияют национальные особенности специфики ми-

грационных процессов. В этой связи обобщение зарубежного опыта позволяет выявить характерные ошибки и просчеты, чтобы не допустить или минимизировать их у себя в стране. В частности, как показано в диссертации, опыт Германии, Великобритании, Франции и ряда иных стран может быть учтен в статусно-учредительном законодательстве Российской Федерации.

Так, в Германии на протяжении долгих лет осуществлялась репатриация этнических немцев, и в государстве выстроилась оптимальная схема по приему переселенцев. В немалой степени этому способствовали специализированные лагеря. В качестве основной задачи приема соотечественников в федеральном лагере значилось осуществление проверки личности переселенца и его документов, выдача пособий, требующихся для начала самостоятельной жизни в Германии. После двухнедельного их пребывания в федеральном лагере переселенцев направляли в земельные лагеря. Все это время с ними предметно работали органы государственной и муниципальной власти: решались конкретные вопросы их дальнейшего проживания, определялась община, готовая к принятию нового жителя Германии, оформлялись заявления на получение пособий, компенсаций, иных выплат.

Позже (в 1990-х гг.) правительством Германии начали предприниматься шаги, направленные на повышение качества миграционных потоков, была установлена система квот на репатриантов, особенно прибывающих из стран Восточной Европы. В случае же с переселенцами-немцами из России было обозначено требование по предъявлению доказательств фактов их этнической дискриминации в стране выезда. По итогам обозначенных мер к началу XXI в. миграция этнических немцев существенно снизилась до порядка 100 тыс. человек в год.

В последние годы в Германии отмечается изменение вектора государственной политики в отношении немцев, проживающих за рубежом. Акценты перенесены в сторону повышения статуса немецких образований на территории других стран.

Правительство Великобритании рассматривает получение гражданства как одну из мер интеграции иммигрантов в британское общество, поэтому процедура его получения не столь долговременна, как в Германии. Мигранты и беженцы без ограничений могут подавать прошения о предоставлении им британского гражданства после пяти лет постоянного проживания в стране. Также в стране признается двойное гражданство. Обладатель британского гражданства имеет британский паспорт, может передавать гражданство по наследству, участвовать в выборах любого типа и работать на государственной службе.

Современная французская система государственного регулирования миграционных процессов построена на учете различных по статусу категорий иностранцев и лиц без гражданства. Французское законодательство не содержит категорию «переселенец-соотечественник», эта проблема практически не стоит.

В миграционной политике используют две категории иностранцев: происходящие из государств-членов Европейского союза или участники Договора о европейском экономическом пространстве, а также приравненные к ним по статусу швейцарские граждане и члены их семей и иностранцы из третьих стран.

Модель миграционной системы США является наиболее прагматичной. Выстроены препятствия притоку в страну нежелательных иммигрантов. При этом стимулируется въезд таких лиц, прием и обустройство которых хотя бы потенциально может быть полезным экономике, социальной инфраструктуре, внешней политике и др. При этом в последние десятилетия в американской модели доминирует переселение беженцев из стран первого временного убежища в США и содействие их интеграции в американское общество. Выступая в качестве финансового донора ряда международных организаций – УВКБ, МОМ, Красного Креста, страна располагает наибольшим количеством беженцев, переселяемых в третьи страны. Проблемы беженцев и прав человека являются особым объектом американской внешней политики, присущим деятельности комиссий обеих палат Конгресса, прежде всего комиссии по международным отношениям и юриспруденции.

Полагаем, исследование нормативных и институциональных гарантий, а также механизма их реализации, сложившихся в других странах, позволит Российской Федерации использовать в собственной практике положительные аспекты. Например, считаем, актуальным создание специальных лагерей для адаптации, исходя из немецкого опыта на федеральном и региональном уровнях.

При этом российская «принимающая» политика должна выстраиваться с учетом дифференциации категорий лиц, въезжающих на территорию России (как во Франции). Здесь немаловажную роль, на наш взгляд, должна сыграть предложенная нами категория граждан бывшего СССР в России.

В заключении изложены выводы по основным конституционно-теоретическим и практическим результатам диссертационного исследования, сформулированы научно-практические рекомендации по поводу доктринирования категории «гражданин бывшего СССР в России» в конституционно-правовой науке.

**Основные положения диссертации
изложены в 14 публикациях автора
общим объемом около 6 п.л., в т.ч.:**

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,
которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов
и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:*

1. *Зайцев, В. А.* Мигранты в современной России: проблемы контроля и образования [Текст] / В. А. Зайцев // *Право и образование.* – 2011. – № 5. – С. 148-155. – 0,8 п.л.

2. *Зайцев, В. А.* Проблемы обеспечения конституционных прав и свобод человека в Российской Федерации [Текст] / В. А. Зайцев (в соавт.) // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России.* – 2012. – № 1(53). – С. 54-57. – 0,7 п.л.

3. *Зайцев, В. А.* Принципы правового статуса мигрантов в Российской Федерации [Текст] / В. А. Зайцев (в соавт.) // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России.* – 2012. – № 1(53). – С. 58- 62. – 0,7 п.л.

4. *Зайцев, В. А.* Формирование статусно-учредительного законодательства о гражданстве в Российской Федерации [Текст] / В. А. Зайцев // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление.* – 2013. – № 7(38). – С. 26-32. – 0,6 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

5. *Зайцев, В. А.* Развитие процессов международной миграции в современном мире [Текст] / В. А. Зайцев // *Вестник Академии МВД Кыргызской Республики им. Генерал-майора милиции Э.А. Алиева.* – Бишкек. – 2011. – Выпуск № 1. – С. 82-85. – 0,4 п.л.

6. *Зайцев, В.А.* Правовое регулирование миграционных процессов в Украине и в Российской Федерации на современном этапе. [Текст] / В. А. Зайцев // *Правової реформи в Україні: проблеми реалізації: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 16-17 лютого 2011 року.* – Київ: у 4-х томах. – К.: Центр правових наукових досягнень, 2011. – Т.3. – С. 35-37. – 0,4 п.л.

7. *Зайцев, В. А.* Особенности сотрудничества в сфере миграции на территории приграничных регионов [Текст] / В. А. Зайцев // *Українсько-російське порубіжжя: стан та перспективи співробітництва. Матеріали науково-практичні конференції 16 квітня 2011 року.* – Харків: ХНУ ім. Каразіна, 2010. – С. 27-29. – 0,3 п.л.

8. *Зайцев, В. А.* Актуальные вопросы учета граждан бывшего СССР, проживающих на территории Российской Федерации, правовой статус которых не определен [Текст] / В. А. Зайцев // *Конституционное и муниципальное строительство в конституционном измерении: традиции и инновации: Материалы всероссийской научно-практической конференции (Белгород, 11-12 декабря 2009 г.).* – Белгород: ООО «ГиК», 2009. – С. 105-112. – 0.5 п.л.

9. *Зайцев, В. А.* Актуальные вопросы совершенствования законодательства в сфере привлечения и использования иностранных трудовых мигрантов в современной России [Текст] / В. А. Зайцев // Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России и зарубежных государств в контексте современных научных исследований: материалы международной научно-теоретической конференции адъюнктов и докторантов (Санкт-Петербург, 17 июня 2010 г.). В 2 ч.: Ч.1. – СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010. – С. 23-27. – 0,3 п.л.

10. *Зайцев, В. А.* К вопросу о правовом статусе граждан бывшего СССР, длительное время проживающих на территории Российской Федерации и не имеющих гражданства [Текст] / В. А. Зайцев // Права человека: история, теория и практика: Сборник научных статей / В 2-х частях. Часть 1. – Курск: МУ «Издательский центр «ЮМЭКС», 2010. – С. 96 -98. – 0,4 п.л.

11. *Зайцев, В. А.* Общие тенденции и характеристика миграционных процессов в Белгородской области [Текст] / В. А. Зайцев // Межрегиональное и приграничное сотрудничество: материалы международного сборника научных трудов / Под ред. проф. В.П. Бабинцева. – Белгород; Харьков: Изд-во «Ютек», 2011. – С. 62-68. – 0,4 п.л.

12. *Зайцев В. А.* Реализация международных соглашений об упрощенном порядке приобретения гражданства территориальными органами ФМС России (на примере Белгородской области) [Текст] / В. А. Зайцев // Конституционные основы деятельности органов государства и местного самоуправления в субъекте Российской Федерации (посвящается памяти профессора А.В. Зиновьева): Материалы региональной научно-практической конференции. 21 апреля 2011 г. / Под общ. ред. И.А. Соболя. – СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2011. – С. 96-99. – 0,3 п.л.

13. *Зайцев, В. А.* Современные проблемы формирования миграционной политики Российской Федерации [Текст] / В. А. Зайцев // «Права человека и правоохранительная деятельность (памяти профессора А.В. Зиновьева)»: материалы межвузовской научно-практической конференции, 24 мая 2012 г. – СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2012. – С. 60-65. – 0,3 п.л.

14. *Зайцев, В. А.* Установление личности как мера восстановления прав и свобод гражданина в современном обществе [Текст] / В. А. Зайцев // «Правоохранительная деятельность органов внутренних дел России в контексте современных научных исследований»: материалы IV международной научно-теоретической конференции адъюнктов и докторантов. В 2 ч. Санкт-Петербург, 26 апреля 2012 г. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2012. Ч. I. – С. 48-53. – 0,4 п.л.

Подписано в печать 27.09.2013. Times New Roman.

Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 367.

Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ИПК НИУ «БелГУ»

308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

