

⁵⁹ См.: Москаленко Н.П. Основные проблемы этнополитической истории Тувы в XX веке. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2000. С. 17; Шойгу К.С. Указ. раб. С. 161.

⁶⁰ См.: Потанина А.В. Из путешествий по Восточной Сибири, Монголии, Тибету и Китаю. М., 1885.

⁶¹ По данным «Тувинской сельскохозяйственной и демографической переписи» видно, что в 1931 г. грамотными были лишь 5076 тувинцев, из них монгольской письменностью владели 367 чел., тибетской – 185. См.: Тувинская сельскохозяйственная и демографическая перепись 1931 г. М., 1933. С. 13.

N.P. Moskalenko. Ethno-political aspects of the formation the Tuva People's Republic (1921–1944)

On the basis of the newly discovered by the author documents the article reconsiders some of the basic ethno-political factors in the formation of the Tuva People's Republic (TVR) that were earlier accepted in the Soviet literature. The article challenges in particular the statement that the TVR was formed in 1921 as a result of the victory won by the Tuva national-liberation revolution. On the basis of archival materials the author arrives at a conclusion that the creation of the Tuva state was consequent not on a national-liberation revolution but on the development of the political events in Russia, and before all on the October revolution and the realization of the right of nations to self-determination. The article describes the mechanism of the formation of the TVR and shows the role of the Russian population of Tuva in this process.

The article offers a conclusion that all of the domestic and foreign policy in the TVR was determined and controlled almost completely by the leadership of the Soviet Union through its advisors at every level of the state and political machine, as well as through the Comintern and the plenipotentiary offices of the USSR in the TVR and those of the TVR in the USSR. After the end of the Second World War the political leadership of the USSR made use of the earlier obtained experience in setting up the state and political system in the satellite countries – Tuva and Mongolia – to form the state and political systems in the countries of People's democracy in Eastern Europe.

© 2002 г., ЭО, № 2

О.И. Бруси́на

ДВОЙНОЕ ГРАЖДАНСТВО НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ: ЕВРОПЕЙСКИЕ СТАНДАРТЫ В АЗИАТСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ*

В современном мире, пожалуй, найдется не много государств, где официально объявленный и закрепленный в законодательстве порядок функционирования общества настолько расходился бы с действительной жизнью людей, как это было в Советском Союзе. Слишком жесткая и в определенном смысле идеальная система порой мало подходила к конкретным обстоятельствам, в которых оказывались и рядовые, и высокопоставленные граждане. Более того, эта система совсем не учитывала глубокую неоднородность (не только социальную, но прежде всего этнокультурную) самого общества, которое, по замыслу своих руководителей, должно было выстроиться в едином правовом порядке. Все это предопределило особые отношения советского человека с законом и государственной машиной, когда поиски разнообразных лазеек и отступлений от существующих правил казались едва ли не нормой.

Что же произошло после разрушения советской системы? Вряд ли можно говорить, что сложившаяся за долгие годы культура взаимоотношений гражданина с государством претерпела сколько-нибудь заметные изменения. Наоборот, в последнее десяти-

* Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 98-01-00361).

тилетие подобные нормы или стереотипы морали получили дополнительное развитие, поскольку целый ряд новых политических моделей мало соотносился с представлениями и интересами многих миллионов людей.

Автору уже приходилось высказывать мысль о том, что в некоторых новых государствах на постсоветском пространстве существуют принципиальные расхождения между закрепленными в конституциях нормами социально-политического устройства, которые сформулированы в духе демократий западного мира, и реальной, санкционированной властями практикой решения внутренних социальных и правовых вопросов на основе устоявшихся в обществе норм¹. Применительно к Центральной Азии² я писала, что такая система в значительной степени опирается на модернизированные формы местных социальных традиций. Она существует неписанно, нефиксированно на уровне устной передачи информации и потому ее трудно, почти невозможно уловить наблюдателям «со стороны», т. е. людям, условно говоря, с европейским мышлением, привыкшим апеллировать к действующим законам и конституционным нормам.

По-видимому, принятые в народе негласные, а иногда и полуофициальные способы устраивать свою жизнь, обходя мешающие этому неудобные юридические правила, распространены на пространстве бывшего СССР значительно шире, чем может показаться на первый взгляд, и характерны отнюдь не только для новых государств Центральной Азии. К этому заключению я пришла, занявшись изучением проблемы двойного гражданства в связи с положением русского и шире – русскоязычного населения в Средней Азии и Казахстане.

Суть проблемы состоит в том, что после распада СССР более 50 млн. чел. оказались за пределами тех государств, где сосредоточено их этническое ядро, т. е., как иногда говорят, они стали диаспорами. Только за пределами Российской Федерации оказалось 36 млн. «этнических россиян»³, среди которых 25 млн. русских (в среднеазиатско-казахстанском регионе их 8,5 млн.), а в самой России около 10 млн. представителей «титულных» народов бывших «национальных» республик⁴. Внимание политиков и ученых было привлечено главным образом к проблеме так называемого русскоязычного населения, которое, как принято считать, наиболее пострадало, оказавшись дискриминируемым меньшинством в новых этнократических государствах. Эти люди остро реагировали на происходящие изменения, им было трудно смириться со своим новым статусом после исчезновения единой страны, и они стали искать поддержки со стороны России, добиваясь, в частности, права иметь двойное гражданство: государства их нынешнего проживания и того, откуда родом они сами или их предки.

Пик активности, направленной на учреждение этого института, пришелся на 1993–1995 гг. Тогда возможность изменить отрицательное или уклончивое отношение к этому вопросу со стороны руководства новых государств казалась вполне реальной, ведь двойное гражданство своей республики и союзного государства фактически существовало в СССР. Русские общины и другие организации русскоязычных жителей предпринимали разнообразные акции: в резолюциях практически любого собрания, митинга или в программе их действий необходимость введения двойного гражданства значилась одним из первых пунктов. Так, Славянское движение «Лад» вместе с Русской общиной Казахстана в 1993–1994 гг. провели по всей республике масштабную акцию по сбору подписей за этот проект⁵. Вопрос широко обсуждался в прессе – и российской, и республиканской. В России проводились круглые столы, конференции, куда приглашались чиновники и политологи из стран СНГ. Российские власти неоднократно выступали с инициативой заключения двусторонних договоров.

¹ В данном случае под Центральной Азией подразумеваются новые государства Средней Азии (Киргизия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан) и Казахстан.

² Под термином «этнические россияне» обычно подразумеваются представители тех народов, этническое ядро которых и соответствующее национально-административное образование находятся на территории России.

приводилась масса доводов о пользе двойного гражданства, однако дело почти не двигалось с места.

В те годы были популярны социологические исследования и опросы, касающиеся «нетитульного» населения бывших союзных республик, в том числе центральноазиатских, и почти в каждом из них задавался вопрос об отношении к двойному гражданству. То же движение «Лад» провело опрос среди «этнических россиян» («этнороссиян», по тексту источника), намеренных эмигрировать из Казахстана. 91% опрошенных ответили, что не уезжали бы, если бы двойное гражданство стало реальностью⁴. Вообще же русскоязычные респонденты практически во всех бывших республиках СССР высказывались в поддержку этого института: почти по всем опросам выходило, что желающих иметь два гражданства более 50%, иногда их доля среди опрошенных доходила до 75%. В любом случае их было гораздо больше, чем тех, кто предпочел бы одно из двух – либо российское гражданство, либо гражданство своей республики. Люди считали (в рамках поставленных вопросов), что этот институт способствовал бы решению их проблем и сокращению миграции из республик, уменьшению вероятности межнациональных конфликтов⁵.

Почему же данная идея оказалась столь близка нашим «соотечественникам»? Почему столь труден для них оказался выбор между каким-либо одним гражданством? Обратимся к среднеазиатским материалам. Люди, так или иначе связанные с политикой или политологией, высказывают по этому поводу соображения, относящиеся главным образом к области психологии. Их доводы зачастую весьма эмоциональны, но в то же время неконкретны. К примеру, один из лидеров «Лада» считал, что двойное гражданство, во-первых, «в какой-то мере восстанавливает нашу разрушенную Родину. Мы уже не будем себя чувствовать иностранцами в тех местах, где мы родились, где у нас корни – в России, на Украине, в Белоруссии. Во-вторых, двойное гражданство дает нам дополнительную гарантию соблюдения наших прав в Казахстане»⁶. Начальник Управления по вопросам гражданства Администрации Президента РФ А.К. Микитаев считал, что этот институт имел бы положительные морально-психологические последствия и способствовал укреплению среди соотечественников чувства связи со своей исторической родиной⁷. Приводились доводы, что он в какой-то мере обеспечит русским защиту, станет для них своеобразным страховым полисом, а в критической ситуации позволит переехать в Россию⁸. От самих русских, оказавшихся за рубежами России, также приходилось слышать подобные доводы – об их органичной потребности не отрываться окончательно от России, о стремлении сохранить за собой право дальнейшего выбора, но все же в первую очередь люди останавливались на более прагматических вопросах.

Объяснения тех, кто хорошо знаком с положением, условно говоря, «простых людей», касаются прежде всего практической стороны вопроса. Два гражданства нужны тем местным жителям, которые хотя бы время от времени пересекают границу и продолжительное время живут в России. Многие из этих людей – «этнические россияне», имеющие в России родственников. Но, пожалуй, самая большая по численности категория – временные и маятниковые трудовые мигранты. И здесь преобладают те, у кого есть российские корни. Дело в том, что массовая безработица, закрытие многих крупных предприятий, невыплаты зарплаты или ее чисто символическая сумма – характерные явления для всего Центральноазиатского региона. Особенно тяжела жизнь в городах и промышленных зонах, где и сосредоточено большинство русских. Развитие частного предпринимательства среди них тормозится, в частности, засильем чиновничества «титульной» национальности⁹.

Судя по моим полевым материалам, собранным на севере Киргизии в 1993 г., для многих (в основном – русских) практически единственным способом иметь приличный заработок был челночный бизнес, т. е. продажа вещей, купленных в России. В этом деле, по словам информаторов, большое значение имело наличие родственников в РФ. Другие выращивали на арендованных полях фрукты и продавали их – сами или через перекупщиков – в том числе в граничащих с регионом российских областях¹⁰.

Самая значительная часть временных и маятниковых центральноазиатских мигрантов прибывает в Россию из соседних с ней районов Северного и Восточного Казахстана, где традиционно русскоязычные жители были расселены компактно и составляли преобладающую часть населения.

Еще одна категория тех, для кого двойное гражданство – практически единственный выход из положения – это решившиеся на эмиграцию в Россию люди, которые в силу тех или иных причин не могут или боятся окончательно порывать связи со страной, где они живут. Кто-то не готов расстаться со своей недвижимостью или не может быстро продать жилье по сходной цене и, чтобы оставить ее за собой, должен сохранять прежнее гражданство¹¹. Другие боятся, что не смогут устроиться на новом месте и будут вынуждены вернуться обратно. Проблема реэмиграции актуальна, в частности, для жителей Киргизии и даже для работников крупнейших заводов Ташкента¹². Некоторые люди только предполагают эмигрировать и хотели бы иметь второе гражданство «про запас». Кто-то из них выезжает в Россию, чтобы присмотреться и выбрать место жительства. Есть и такие, которые стремятся получить образование в российских вузах. Однако только малая часть дипломированных выпускников предпочитает возвращаться обратно.

Выбор гражданства только одного государства делает человека иностранцем в другом, лишая его гражданских и экономических прав, социальных гарантий. Пожалуй, самое безобидное – это потеря права занимать определенные должности в административном и государственном аппаратах. Не думаю также, что рядовые жители сильно обеспокоены тем, что не смогут участвовать в выборах. Существеннее, что они практически лишены права владеть и распоряжаться своей собственностью. По крайней мере, в центральноазиатских государствах они выключены из процесса приватизации жилья, не участвуют в купле-продаже земли, а в некоторых случаях могут даже лишиться собственного дома или квартиры¹³.

Российские граждане – жители стран Центральноазиатского региона – не обеспечены социальной защитой, им не выплачиваются пособия, затруднено получение пенсии¹⁴. В 1995 г. странами СНГ подписано многостороннее бишкекское соглашение о выплате пенсионного пособия всем бывшим гражданам СССР независимо от их нынешнего гражданства и страны проживания. Однако эта договоренность, судя по устным сообщениям, отнюдь не всегда выполняется, хотя соглашение и унифицировало процесс оформления соответствующих документов, исключив возможность дублирования.

Принятие человеком российского гражданства подчас расценивается как свидетельство нелояльности и ставит его в ситуацию конфронтации с властями¹⁵. Положение «иностранца» или лица, еще не определившегося с гражданством, может привести к различным сложностям даже в случаях, прямо не прописанных в законах. Так, в Узбекистане выпускнику средней школы не выдадут аттестат, если у него нет узбекистанского гражданства¹⁶. Тот же авиабилет обойдется человеку без соответствующего паспорта значительно дороже, поскольку только гражданин данного государства может оплатить перелет в своей национальной валюте, а ее официальный курс значительно расходится с рыночным. Такой человек может лишиться работы. В Казахстане практиковалась принудительная паспортизация работников предприятий, когда вступление в казахстанское гражданство становилось условием выплаты зарплаты; иногда отказ от него означал увольнение¹⁷. Административные меры, подталкивающие жителей как можно скорее получить «суверенный» паспорт вместе с новым гражданством, использовались и в Узбекистане. Так, с паспортом советского образца авиапассажиры могут не пустить в самолет, пенсионерам не выдадут пенсии, клиентов не будут обслуживать в нотариальных конторах, загсах, финансовых организациях и милиции, хотя срок обмена паспорта был предусмотрен по закону до 1 января 2000 г.¹⁸

Непросто приходится «иностранцу» из СНГ и в России. Отсутствие гражданства РФ лишает человека социальных гарантий и юридических прав, возможности бесплатно

получить медицинскую помощь, образование – не только высшее или специальное, но и школьное его детям. Негражданин не может приобрести землю в собственность, но самое важное – легально устроиться на работу или заняться предпринимательством.

Хотя формально ограничений при приеме на работу нет, но, во-первых, по общему правилу, для иностранцев нужна обязательная регистрация по месту жительства. А главное, необходимо получить разрешение Федеральной миграционной службы (с 2000 г. она введена в состав Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ, а в 2001 г. упразднена и ее функции переданы МВД) как самому работнику, так и работодателю, которому следует иметь документы, позволяющие использовать «иностранную рабочую силу», причем он облагается налогом за наем иностранца¹⁹. Местная власть некоторых регионов и городов своими указами сознательно затрудняет прием на работу людей без российского паспорта. Особенно сложная и длительная процедура наблюдается в Москве, где для получения разрешения необходимо предоставить от 8 до 12 документов. Понятно, что основной контингент иностранных работников – это нелегалы, в подавляющем большинстве – граждане СНГ. Они тяготеют к неформальному рынку труда, к занятиям теневой экономикой, где, по некоторым данным, сосредоточено до 40% нелегалов²⁰.

Вскоре после образования новых государств Россия пошла навстречу нуждам своих «соотечественников», предусмотрев возможность двойного гражданства и в Конституции (ст. 62), и в Законе о гражданстве РФ, и в принятом позднее, в 1999 г. Законе о соотечественниках за рубежом, но только на основе двусторонних соглашений с соответствующим государством²¹. Однако все ее инициативы по поводу заключения международных договоров на этот счет почти нигде на пространстве бывшего СССР не встретили понимания. Право иметь двойное гражданство получили жители только двух государств: слабого, раздираемого межрегиональными конфликтами Таджикистана и авторитарной Туркмении – и там, и там доля русских в составе населения одна из самых малых среди стран Содружества.

Руководство новых государств, включая Казахстан, Киргизию и Узбекистан, занимало в отношении предложений России, судя по доступным официальным заявлениям, вначале уклончивую, а со временем все более жесткую позицию, приводя доводы, связанные с интересами государства и его населения, в том числе и самих русских. Так, в свое время весьма туманное заявление для российской прессы сделал И. Каримов, мотивируя свое несогласие с введением института двойного гражданства в Узбекистане. «Мы признаем наличие проблемы русских за пределами России, – заявил он. – Но русскоязычному населению необходимо обеспечить равные права прежде всего законом о гражданстве. Мы намерены ввести безвизовый режим пересечения границ...»²². Власти Киргизии избегали прямых отказов, но и не заключали договора, хотя А. Акаев заявлял, что он «...сторонник установления двойного гражданства для наших этнических россиян. Это нужно, ...прежде всего в психологическом плане, что, кстати, тоже немаловажно в наше наполненное беспокойством и страхом время»²³. При формировании своего отношения к этому вопросу президент Киргизии испытывал, судя по всему, серьезное давление со стороны внутренней националистической оппозиции. Так, влиятельная партия «Асаба» расценила подобные высказывания А. Акаева «как опасные и недальновидные, ведущие к дестабилизации обстановки в республике». «Введение института двойного гражданства, – по мнению лидеров этой партии, – не отвечает ни национальным, ни государственным интересам республики... Двойное гражданство равносильно служению двум хозяевам, что само по себе аморально и двулично»²⁴.

Представляя официальную точку зрения Казахстана, юрист А.К. Котов – член консультативной комиссии при президенте в период подготовки действующей Конституции – был обеспокоен гипотетической ситуацией, когда лицам с двойным гражданством придется выбирать одну сторону в случае, если государства окажутся в состоянии конфликта. Кроме того, у него были опасения, что введение этого института

может привести к развитию у русских по обеим сторонам русско-казахстанской границы сепаратистских настроений²⁵. Официальные лица из Алма-Аты приводили аргумент, что ситуация, когда более половины казахстанского населения окажется в особом положении и приобретет дополнительные права по сравнению с коренной частью населения, может негативно повлиять на процесс становления молодого государства²⁶. Премьер-министр Казахстана С. Терещенко, беседуя в конце 1993 г. с главой МИДа РФ А. Козыревым, ставил трудные для юристов и политиков вопросы: для кого должно быть принято двойное гражданство, если в стране проживают представители 120 национальностей и только 42% из них составляют казахи, и как быть с украинцами, белорусами, немцами, татарами?²⁷

Так или иначе, но в Казахстане, Киргизии и Узбекистане вступили в силу законы, не допускающие принадлежность своих граждан к другому государству, хотя в казахстанском законодательстве сделано исключение для этнических казахов, проживающих в диаспоре по всему миру, как дань пострадавшим от сталинского террора. Причем в 1995 г. из новой редакции Закона о гражданстве Республики Казахстан была исключена имевшаяся ранее фраза о возможности получения двойного гражданства при условии подписания соответствующего двустороннего соглашения. Такая возможность предусмотрена в российском законодательстве, но никогда не содержалась в киргизском и узбекистанском²⁸. Везде был принят «нулевой вариант» гражданства, при котором последнее автоматически присваивалось всем жителям, постоянно проживавшим в республике на момент принятия закона, причем даже без их волеизъявления на этот счет. Человек должен был написать заявление только в случае отказа от гражданства*. К примеру, чтобы лишиться по своей воле гражданства Узбекистана, необходимо подать прошение на имя самого президента И. Каримова. «А там уж как получится, – сообщает корреспондент российской "Независимой газеты". – Но в любом случае ждать придется долго»³⁰.

Признаться, на основании официальных высказываний весьма трудно составить представление об истинных причинах, побуждавших Россию упорно предлагать своим недавним братьям по Союзу институт двойного гражданства, а последним столь же упорно отказываться от него. Выходит, что наша страна заботится об интересах соотечественников (хотя, где примеры реальной и действенной поддержки?), а власти других стран СНГ, сознавая проблему, намерены обеспечить равные возможности всем гражданам иными способами. Впрочем, некоторые высказывают и такое мнение, что, к примеру, позиция Узбекистана связана со стремлением административными мерами удержать от эмиграции русских как ценных высококвалифицированных работников³¹. Однако не все согласны с этим. Так, другие авторы проводят мысль, что власти Туркмении, опасаясь потерять квалифицированную рабочую силу, пытаются сократить эмиграцию русского населения, в частности за счет расширения сотрудничества с Россией и подписания договора о двойном гражданстве³².

Похоже, не только рядовые граждане бывших союзных республик СССР, но и многие действующие политики вряд ли четко понимают, что в реальности означает введение института двойного гражданства для конкретных людей и для общества в целом и с какими подводными течениями можно при этом столкнуться. На самом деле институт двойного гражданства – сложная и спорная, с точки зрения международного права и политологии, проблема и вместе с тем актуальная для многих, в том числе европейских стран. Не одно десятилетие ученые и аналитики разбираются во всех ее плюсах и минусах**. Классическая точка зрения европейских стран предпо-

* Российский закон о гражданстве предусматривает «нулевой вариант», если только человек в течение одного года после вступления закона в силу не заявил о своем нежелании состоять в гражданстве РФ²⁹.

** Затрагивая здесь необходимые для понимания сути проблемы теоретические правовые аспекты и приводя данные о европейском опыте решения вопроса о двойном гражданстве, я опираюсь на мнение и оценки ряда авторитетных теоретиков и практиков в этой области международного права, в частности д.ю.н., проф. А.И. Ковлера, руководителя Центра сравнительного права Института государства и права РАН, а с 2000 г. – судьи Европейского суда по правам человека в г. Страсбург: А.К. Микитаева – в середине

лагает сокращение случаев многогражданства, что отражено в Конвенции Совета Европы от 1963 г.³³ Но в 1990-е годы подходы к этой проблеме существенно меняются в пользу гуманистических соображений, о чем говорят недавние преобразования в национальных законах и новые документы ЕС³⁴. И наоборот, на пространстве бывшего СССР после 1995 г. концепция моногражданства, по-видимому, возобладала³⁵.

Основной проблемой двойного гражданства всегда была недостаточная лояльность человека с таким статусом по отношению к государству, где он постоянно проживает. В результате общество становится рыхлым, менее сплоченным и стабильным, возрастает вероятность конфликтов, в чем, как правило, не заинтересовано не только «принимающее», но и государство «происхождения» (речь идет о натурализации мигрантов)³⁶.

Другой важный вопрос – проблема безопасности и влияния на «принимающее» государство извне. Некоторые аналитики полагают, что для небольших или неокрепших государств существует определенный «порог безопасности», по разным подсчетам от 5 до 15% иностранных граждан. Поэтому вряд ли такое государство будет терпеть на своей территории 10 или 20% населения с двойным гражданством: есть вероятность, что соседнее крупное государство может «ненадлежащим» образом влиять на этих людей в ущерб интересам той страны, где они проживают. На этом фоне может усугубиться раскол общества, возрастет вероятность внутренних конфликтов, обострятся межгосударственные отношения³⁷. Учитывая подобные опасения, российские политики заявляют, что у России нет намерений использовать этот институт как механизм влияния и диктата³⁸. Однако вряд ли такие заявления могут означать реальные гарантии, поскольку мировая практика свидетельствует, что некое государство может поддерживать связи со своими гражданами в другой стране или предоставлять им свое гражданство, чтобы усилить там свое влияние³⁹. Тем не менее, и у крупного государства могут возникнуть проблемы. Так, В.А. Тишков полагает, что предоставление на основе взаимности двойного гражданства огромным диаспорам в России вызовет ослабление у них чувства принадлежности к многонациональному народу этой страны. Кроме того, нужно будет ожидать увеличения потока мигрантов в РФ из зон аграрного перенаселения и гражданской нестабильности (в первую очередь из Центральной Азии и Закавказья), причем не только русских, но и представителей местных народов⁴⁰.

Ко всему прочему, у лица с двойным гражданством почти неизбежно возникнут сложности в его правовом статусе из-за противоречий в законодательствах двух стран. На него может лечь груз двойных обязанностей и повинностей, включая воинскую службу, налогообложение. При том, что он будет иметь усеченные права на дипломатическую защиту, поскольку, по общему правилу, не сможет пользоваться покровительством одной страны, находясь в другой, гражданином которой является⁴¹. (Такая защита со стороны России была едва ли не самым привлекательным моментом для борцов за двойное гражданство в странах СНГ.) Помимо этого человек скорее всего лишится пассивного избирательного права, т.е. права быть избранным в качестве депутата или на какие-то руководящие посты. От этого проигрывает не столько он сам, сколько вся диаспора, теряющая возможность выступать как политическая сила в своей стране⁴².

И, наконец, некоторые российские ученые полагают, что двойное гражданство – лишь иллюзия решения проблемы. Причем, по их мнению, в отношении положения «соотечественников» в странах СНГ «эта иллюзия питается средствами массовой информации и заявлениями официальных лиц»⁴³. Никто не объясняет, каким образом Россия посредством этого института сможет защитить интересы людей, обеспечить

1990-х годов – начальника Управления по вопросам гражданства Администрации Президента РФ; Д.И. Рыжонкова – зам. начальника того же Управления; Р. Шерера – начальника Управления по вопросам гражданства Федерального департамента юстиции и полиции Швейцарии.

соблюдение их гражданских и социальных прав. Более того, поддержка данного института каким-либо государством СНГ, в частности Россией, может означать нежелание на самом деле защищать права соотечественников или заботиться о равноравии всех граждан независимо от национальности, например в Туркменистане⁴⁴.

Вместе с тем приводятся веские доводы и в пользу этого института, а что касается перечисленных выше проблем, то часть из них оказываются не столь уж существенными в цивилизованных странах. Другую часть удается разрешить при помощи международных договоренностей. Так, некоторые европейские государства перестают считать недостаточную лояльность серьезным минусом, «поскольку нельзя требовать исключительной лояльности от граждан». Более того, лояльность по отношению к двум государствам может быть даже выгодна обоим, так как лица с двойным гражданством могут способствовать улучшению взаимопонимания и ослаблению напряженности, предотвращению войны, наращиванию экономического сотрудничества и укреплению культурных связей между двумя странами⁴⁵.

Аргумент об опасности того, что через граждан с двойным гражданством будет оказываться влияние со стороны сильного соседа, также может быть поставлен под сомнение. Более серьезную угрозу для независимости небольшого государства представляет значительное число жителей с иностранным гражданством. Такая опасность существует, к примеру, для Латвии и Эстонии⁴⁶. Страны способны договориться и о том, где человек должен отбывать воинскую повинность или платить налоги, о консульской защите и о других правовых вопросах⁴⁷.

И главное – европейские законодатели начали принимать во внимание тот факт, «что с точки зрения человека двойное гражданство является почти всегда чем-то позитивным, несмотря на некоторые неудобства»⁴⁸. До 1992 г. отказ от прежнего гражданства был, например, обязательным условием натурализации в Швейцарии. Однако позднее признали, что это обязательство ставит мигрантов второго поколения перед сложным и неприятным выбором. Ведь, согласно социологическим исследованиям, для этих людей их первое гражданство имеет не только абстрактный правовой характер. Оно является частью взаимоотношений с их родственниками в стране происхождения, частью их личности. «Если страна проживания хочет интегрировать их в общество, ...оно (общество. – *О.Б.*) должно учитывать это обстоятельство и предоставить им гражданство, не требуя от них утраты первоначального гражданства»⁴⁹. В 1992 г. Совет Европы принял протокол, вносящий поправки в Конвенцию 1963 г., которые позволяют, в частности, мигрантам второго поколения сохранять первоначальное гражданство.

Психологические и культурные проблемы европейских мигрантов в чем-то очень близки тем, которые испытывают наши соотечественники в СНГ, на что указывают российские чиновники из Администрации Президента РФ, выступая за введение двойного гражданства⁵⁰. Выводы одного солидного представительного международного семинара во вопросам гражданства в государствах СНГ и Балтии сводились к тому, что этот институт мог бы стать приемлемой и эффективной мерой в краткосрочной и среднесрочной перспективе; его не стоит игнорировать в качестве промежуточного решения, хотя в долгосрочной перспективе он вряд ли удален⁵¹.

Однако западные аналитики подметили важную и принципиальную разницу в подходах к этой проблеме демократических стран и тех государств, в которых присутствуют черты тоталитаризма. В ряде европейских государств был «поднят вопрос о демократической легитимности общества, в котором значительная часть постоянно проживающего населения, особенно мигрантов второго поколения, исключена из участия в демократическом процессе» и сделан вывод о том, что если они хотят полностью интегрировать таких лиц, то надо терпимо относиться к двойному гражданству. К настоящему времени явно признали двойное гражданство Франция, Италия, Нидерланды, Португалия, Швейцария⁵². Что касается тоталитарного государства, то оно по определению должно требовать от своих граждан полной лояльности и поэтому «будет считать двойное гражданство злом, которое необходимо

избегать». Такое государство представляет собой «всеохватывающую структуру, которая распространяется на всех граждан и которая не может терпеть ограничения своего охвата граждан в результате аналогичной претензии со стороны еще одного государства»⁵³.

Пожалуй, именно последнее соображение, а также то обстоятельство, что государство может охотно согласиться с двойным гражданством для своих граждан, живущих за границей, и при этом бороться с ним в пределах своей территории⁵⁴, являются ключевыми в понимании действий политиков на пространстве бывшего СССР.

Все, чего удалось добиться России, это, помимо упомянутых договоров с Туркменией и Таджикистаном, заключения двусторонних соглашений с Казахстаном и Киргизией (вступили в силу в 1997 г.) об упрощенном порядке приобретения гражданства представителями одной из стран, прибывающими для постоянного проживания в другую. Главное, что дают эти соглашения переселенцам, ускорение процедуры с 6 до 3 мес. и предоставление гражданства вне зависимости от времени переезда⁵⁵. В 1998 г. было принято межправительственное соглашение с Казахстаном об урегулировании процесса переселения и защите прав переселенцев, по которому у людей появилась однократная возможность беспрепятственно вывезти собственность и вклады или оставить их и распоряжаться ими по своему усмотрению в стране выезда⁵⁶.

Вместе с тем эти договоры облегчают жизнь лишь тем, кто уезжает навсегда в другую страну, но не тем, кто остается; можно сказать, что они в какой-то степени провоцируют отъезд⁵⁷. Остающимся в прежней стране посвящены только два аналогичных документа, подписанных Россией с Казахстаном и с Киргизией: договоры о правовом статусе граждан одного государства на территории другого (договор с Казахстаном был ратифицирован в 1996 г., с Киргизией – в 1997 г.). В частности, по договору между РФ и Казахстаном правовые ограничения касаются в основном избирательных прав и занятия ряда представительных должностей. При этом признается действительность документов об образовании и возможность учиться на общих основаниях, право на собственность и дееспособность по законам данной страны⁵⁸. Но в реальности, как сообщил мне представитель посольства Казахстана в Москве, положения этого соглашения не исполняются многими российскими ведомствами и учреждениями, в том числе учебными, медицинскими: казахстанцам практически за все приходится платить, как иностранцам. Астана вынуждена принимать ответные «симметричные» меры, отметил источник.

На этом можно было бы поставить точку в вопросе о перспективах института двойного гражданства для бывших граждан СССР, если бы речь шла о сложившемся правовом обществе, где рядовые граждане и политики привыкли строго соблюдать каждую букву законов и соглашений. Если судить по складывающейся тенденции в развитии отношений между Россией и новыми центральноазиатскими государствами, то можно вполне определенно заключить, что все дальнейшие попытки учредить институт двойного гражданства обречены. Более того, представляется вероятным принятие мер по ужесточению контроля над пересекающими границу между бывшими союзными республиками. К подобному выводу могли бы прийти западные наблюдатели на основании европейского политического и социального опыта. Но есть в нашей действительности некие весьма существенные особенности, которые малопонятны законопослушным европейцам.

На примере того, как в реальности обстоят дела с получением двойного гражданства, можно понять, что происходит, когда принятые законы, нормы и правила при всей их международной легитимности не устраивают целые слои населения, поскольку не только затрудняют их существование, но подчас создают препятствия на пути элементарного выживания в сложнейших экономических и социальных условиях постсоветской Центральной Азии, да и не только в ней; когда значительной части общества трудно согласиться в принципе со столь стремительными изменениями, явно

ухудшающими ее положение, результатом которых и стали новые порядки. Наши соотечественники не были бы бывшими советскими гражданами, если б за долгие годы «борьбы за светлое будущее» не впитали в себя особую культуру или навыки находить выход из самых запредельных ситуаций, связанных с отношениями человека и власти. Тем более, в данном случае они могут рассчитывать, что в лице России будут иметь союзника.

Еще в 1993 г. в беседах со мной русские жители Киргизии и Узбекистана обсуждали распространявшийся в то время способ приобрести российское гражданство, не отказываясь от местного. Для этого достаточно было «потерять» красный советский паспорт, подать заявление в милицию и получить новый, куда заносилось гражданство, скажем, Узбекистана. Старый паспорт предъявляли в российском посольстве, где в установленном порядке получали отметку о российском гражданстве. Так, к примеру, собирались поступить жители г. Каракол (быв. Пржевальск), занимавшиеся помимо своей постоянной работы, челночным бизнесом – они привозили товары из Сибири. Российский паспорт, т.е. прежний советский, который действует у нас до сих пор, но с отметкой о гражданстве, дал бы им возможность прописаться в Новосибирске, где у них есть родственники. При этом в Киргизии они сохраняли прописку и работу⁵⁹.

Такой способ известен не только в Центральноазиатском регионе. Согласно моим полевым материалам, к нему прибегают и в балтийских странах, о чем я узнала, будучи в 1994 г. в экспедиции в Эстонии. Как известно, получение гражданства Эстонии и Латвии для лиц «нетитульной» национальности, если они или их родственники обосновались в этих странах после 1940 г., крайне затруднено. Отсутствие же гражданства влечет за собой запрет на целый ряд профессий. Однако, как сообщали мне местные жители, даже среди тех русских, кому удалось, получив эстонское гражданство, устроиться на престижную должность из списка «только для граждан», к примеру, стать полицейским, встречаются «тайные» российские граждане – обладатели двух гражданств и двух паспортов⁶⁰. О нелегальном приобретении двойного гражданства сообщается и в публикациях некоторых исследователей, информацию об этом можно найти и в прессе. Так, по впечатлению Г. Витковской, «двойное гражданство де-факто» становится не редкостью в Узбекистане⁶¹, по сообщению А. Ястребовой оно имеет место и среди русскоязычных жителей Грузии⁶². Н. Космарская, работавшая в Киргизии осенью 1996 г., узнала из публикаций в бишкекских газетах и из личных разговоров с жителями республики, что «сотни людей целыми семьями имитировали утерю своих советских паспортов...». А «в Ленинабадской области Таджикистана, – пишет она, – мне встречались люди не только с "двойным", но и с "тройным" гражданством – новый киргизский паспорт весьма привлекал жителей Таджикистана, поскольку с ним можно было выехать в дальнее зарубежье»⁶³.

По сведениям корреспондента «Независимой газеты», только с ноября 1995 г. по январь 1996 г. более 17 тыс. жителей Ташкента подали в органы внутренних дел заявления о потере своих паспортов советского образца. «Паспортные игры с государством, – пишет автор, – охватили сегодня самые широкие слои населения. Однако и правоохранительные органы со своей стороны не остались в долгу. В начале года штраф, взимаемый за потерю паспорта, был резко поднят – с 350 до 1500 сомов. Волна паспортных потерь пошла на убыль, но, видимо, ненадолго»⁶⁴.

Факты свидетельствуют, что Россия, со своей стороны, не только не отвергла желающих получить российское гражданство таким способом, но и упростила до предела всю процедуру. Заставляет задуматься тот факт, что приобрести российское гражданство, находясь в стране своего постоянного проживания, гораздо проще, чем в самой России. В принципе Закон РФ о гражданстве предусматривал упрощенную схему его приобретения («в порядке регистрации») для обладателей паспорта советского образца без пометок о новом гражданстве. (Упрощение состоит в том, что вместо «ходатайства» пишется «заявление», и срок рассмотрения сокращается с 9 до 6 мес. Напомню, что по соглашениям, заключенным с Казахстаном и Киргизией,

он еще короче – всего 3 мес.) Срок действия этой схемы – до конца 2000 г. Но все дело в том, что обращаться с заявлением о получении гражданства следует «по месту жительства». Оказывается, что приехавший в Россию с надеждой оформить российское гражданство в МВД РФ попадает в замкнутый круг. Чтобы стать гражданином РФ, ему необходимо иметь законное место жительства, т.е. прописку (регистрацию), а для этого, в свою очередь, нужно гражданство. Более того, такого человека могут не зарегистрировать даже по адресу родственников или по другому – там, где он мог бы поселиться⁶⁵. А в ряде городов и регионов – в Москве, Санкт-Петербурге, Краснодарском и Ставропольском краях, в Воронежской обл. действуют свои правила, ограничивающие прописку для граждан из стран ближнего зарубежья. Иногда раньше от человека требовали доказательств, что он не является гражданином другого государства⁶⁶, однако позднее, по устному сообщению одного из работников МВД, норма о необходимости предоставления документов, подтверждающих прекращение прежнего гражданства, была исключена.

Процедура в российских посольствах или консульствах занимает, как утверждают местные жители, иногда всего один, максимум три дня. В начале 1990-х годов после подачи заявления в паспорт советского образца ставился штамп, удостоверяющий российское гражданство, однако вскоре стали предлагать на выбор либо штамп, либо особую справку. Такую справку к паспорту СССР вправе выдавать только местная консульская служба МИДа РФ. До полной замены прежних советских паспортов на всей территории РФ, которая намечена на конец 2003 г., эта справка вместе со старым паспортом является вполне официальным документом. На основании справки в российских органах внутренних дел можно получить вкладыш, удостоверяющий гражданство, а при необходимости – заграничный паспорт РФ. По конфиденциальному сообщению работника МВД, эта справка была введена специально, чтобы «не светить наших граждан». Она очень удобна для тех, кто желает сохранить свое российское гражданство в тайне от властей, чиновников и работодателей. Об этом мне говорили жители не только центральноазиатских государств, но и стран Балтии. Даже если у «тайного» российского гражданина нет второго паспорта с местным гражданством, он все равно может в соответствии с ситуацией выбирать один из двух статусов: либо показывать свою справку, либо считаться апатридом, т.е. человеком без гражданства. В Средней Азии и Казахстане чистый советский паспорт в 1990-е годы означал, что человек еще не определился, т.е. по положению о нулевом варианте он являлся местным гражданином, не успевшим получить новый документ.

Показательны данные опроса, проведенного в 1994-1995 гг. Г.С. Витковской среди русскоязычного населения Узбекистана, Казахстана и Киргизии. На вопрос, гражданство какой страны они имеют, только менее трети (28, 20 и 33,3% соответственно) ответили, что своей страны. Очень мало кто сообщил о российском гражданстве (10, 2,8, 1,3%). Многие в то время еще не определились: 22, 21,5 и 9,5% соответственно имели, по их словам, гражданство СССР, а 6,8, 37 (!) и 2,6% – никакого. То есть у тех и у других был на руках, судя по всему, паспорт советского образца без каких-либо отметок, если только они не скрывали, что вполне возможно, наличие выданной российским посольством справки к советскому паспорту. Самое поразительное, на что обратила внимание и сама исследовательница – это нежелание значительной части респондентов отвечать на этот вопрос (33, 18,7, 53,2% соответственно)⁶⁷. Полагаю, именно среди них, а также части двух предыдущих категорий опрошенных и следует искать фактических или потенциальных обладателей двойного гражданства.

С получением гражданства в российских посольствах и консульствах возникает только одна серьезная проблема: очень низкая «пропускная способность» из-за малочисленного штата чиновников. До недавнего времени во всем Центральноазиатском регионе работало лишь шесть представительств: пять посольств в столицах новых государств и консульство в Ходженте. По сообщению очевидцев, за один день посольство в Узбекистане может обслужить лишь 70 чел. В ашхабадском консульстве,

где работают всего три человека, желающих получить двойное гражданство вдвое больше тех, кто его уже получил (последних – около 20 тыс.)⁶⁸. Неудивительно, что у российских посольств постоянно стоят толпы народа. В очередях по спискам приходится проводить и год, как в Ташкенте, и несколько лет, как в Ашхабаде⁶⁹. Искомое удостоверение можно получить и минуя очередь, но за определенную таксу. Так, по словам местных жителей Туркмении, «нужные люди» берут за это 200 долл., а в Узбекистане – 100 долл.

Особенно сложное положение было у казахстанцев: в огромной по территории стране, где основная часть русских живет на северо-востоке, единственное представительство работало на юге – в Алма-Ате. Требовались время и немалые средства, чтобы добраться до столицы и провести там несколько дней. Не все имели возможность это сделать. Такая ситуация привела к появлению своего рода бизнеса и различных махинаций. В частности, получило распространение приобретение российского гражданства по доверенности, превратившееся в весьма доходное занятие для сотрудников паспортных столов и многих других людей. Например, в 1996 г. в Акмоле цена за подобную «услугу» доходила до 160–180 долл. В какое-то время в это дело вмешалось движение «Лад». Оно собирало и отправляло документы в алмаатинское консульство, причем плата ограничивалась примерно 27 долл.⁷⁰

По поводу деятельности всякого рода фирм, как отмечает исследователь из Казахстана И. Савин, несколько раз разгорались скандалы, однако подобная практика продолжалась. Вероятно, часть полученных таким образом документов является «липой», но это мало кого смущает, отмечает автор⁷¹. Сходную информацию о фальшивых справках, которые выдают фирмы-посредники, но которые не принимают в России, предоставил мне и сотрудник посольства Казахстана в Москве.

И. Савин сообщает также о неизвестных ранее почти анекдотических способах получения второго гражданства. Он пишет, что даже отметка в паспорте о наличии казахстанского гражданства не является непреодолимым препятствием к получению гражданства РФ. Напомню, что многие были вынуждены получить его под угрозой увольнения или невыплаты зарплаты; имелись и другие причины, например, оформление выезда за границу. Так вот, люди платят большие деньги за то, чтобы в их паспорте заменили обложку с казахстанской печатью на чистую, обычно взятую в загсе от паспорта умершего. Таким образом люди становятся одновременно гражданами России и Казахстана. Бывают еще более курьезные случаи. В Сургуте, например, куда многие приезжали в надежде заработать, местные власти запретили принимать на работу лиц без гражданства РФ. Тогда был налажен воздушный мост между этим городом и неким пунктом в Средней Азии, где в районном паспортном столе очень кстати обнаружилось несколько сотен чистых паспортов советского образца. В один конец этого моста шли деньги и фотографии уроженцев самых разных уголков бывшего СССР, а в другой – готовые паспорта, подтверждающие, что эти люди родились и выросли в одной из среднеазиатских республик и теперь приняли российское гражданство⁷².

Что касается массовости этого явления, т. е. нелегального получения двойного гражданства, то судить о нем сложно из-за отсутствия достоверной информации. По крайней мере, практически все опрошенные мною в Москве приезжие и переселенцы из Центральноазиатского региона имели два паспорта. Что касается международной практики вставлять на консульский учет, то, по-видимому, лишь малая часть российских граждан в бывших союзных республиках, как и граждан из стран ближнего зарубежья на территории России, выполняет это правило. Такую информацию мне дали и в казахстанском, и в киргизском посольствах. А в Управлении по вопросам гражданства Администрации Президента РФ привели следующие цифры: по состоянию на 1999 г. в Казахстане стояло на консульском учете 23,5 тыс. граждан России, в Киргизии – 3,9, в Таджикистане – 1,1, в Туркмении – 0,5, а в Узбекистане – около 5 тыс.

Приведу округленные данные МВД о тех, кто получил гражданство внутри России, и МИДа, куда передают сведения посольства и консульства⁷³. Эти данные охватывают период с 1992 по 1998 гг. В таблице приведены численность русских по переписи 1989 г. и официальные цифры по нетто миграции между Россией и соответствующей страной⁷⁴. Эти данные касаются только русских, хотя в потоке мигрантов из Средней Азии значительна доля татар и украинцев. К примеру, по сведениям Федеральной миграционной службы РФ, среди всех вынужденных переселенцев и беженцев из среднеазиатских республик и Казахстана, зарегистрированных в 1994 г., русские составляли от 65 до 79%, украинцы – от 3 до 5,5% и татары – от 4,4 до 15%⁷⁵. Необходимо также заметить, что действительное число мигрантов очень плохо поддается оценке из-за прозрачности границ и сложности учета переселенцев внутри страны.

Таблица

Численность русских в центральноазиатских государствах, нетто миграция с Россией и число жителей, принявших российское гражданство (1992-1998 гг.), в тыс.

Страна	Численность русских (на 1989 г.)	Нетто миграция русских	Принявшие гражданство	
			всего (по данным МВД РФ и МИД РФ)	только по данным МИД РФ
Казахстан	6227,5	1194,5	1034,6	497,0
Киргизия	916,6	235,4	195,0	104,0
Таджикистан	395,1	268,0	240,0	122,7
Туркмения	333,9	95,4	70,1	15,5
Узбекистан	1653,5	481,3	529,5	380,0

Не следует думать, что описанные способы получения российского гражданства остаются без внимания властей среднеазиатских государств. Размах манипуляций с паспортами вынудил, по словам Н. Космарской, российское посольство в Киргизии принять соответствующие меры: было объявлено, что с 1 октября 1996 г. все желающие получить гражданство РФ должны представить справку из органов внутренних дел о том, что они не являются гражданами Киргизии⁷⁶. Как сообщил мне сотрудник МИД РФ, во избежание «политических неприятностей» со странами СНГ, предоставившими свое гражданство по факту проживания, уже с 1997 г. консульства стараются под различными предлогами не выдавать справки о гражданстве РФ по упрощенной схеме. А в МВД РФ, по словам его сотрудника, с марта 1999 г. требуют от заявителя справку об отсутствии у него второго гражданства. Имеются сведения, что в ряде стран работники консульских отделов РФ стали представлять в соответствующие органы на местах списки принявших российское гражданство⁷⁷. Этот факт подтвердил сотрудник казахстанского посольства в Москве. Однако, по его мнению, механизм пресечения скрытого гражданства еще не отработан. Он отметил, что Россия не требует выхода из другого гражданства при предоставлении своего. А для Казахстана сообщенные консульской службой РФ сведения – не основание для лишения человека казахстанского гражданства, поскольку чтобы сделать это, у него необходимо изъять удостоверение личности. Только одна-две области РФ откликнулись на требования казахстанской стороны. Там какое-то время отбирали удостоверения личности, но в целом переговоры пока не изменили положения дел.

Есть один важный момент, мешающий владельцу двух паспортов стать в России полноправным гражданином – необходимость предъявлять свидетельство о выписке с прежнего места жительства для регистрации по месту пребывания в РФ. Такой учет носит обязательный характер⁷⁸. Однако как минимум есть два способа обойти это

требование. Во-первых, штамп о выписке можно получить за деньги или, к примеру, выписаться со старой квартиры с одним паспортом, а прописаться в том же городе в новой квартире с другим паспортом, полученным после «утери» прежнего (так поступила, по ее словам, москвичка, приехавшая несколько лет назад из Узбекистана). Во-вторых, отсутствие выписки из страны прежнего проживания не является непреодолимым препятствием с точки зрения российских чиновников, особенно если человек имеет статус вынужденного переселенца и уже находится в России достаточно продолжительное время. Могут быть приняты во внимание его объяснения, что документы не были оформлены из-за спешки или по соображениям безопасности⁷⁹.

Еще одна проблема, с которой сталкиваются только молодые люди, – это вероятность повторной воинской службы. Однако она актуальна лишь для тех, кто официально зарегистрируется в России, поскольку граждане РФ, проживающие вне ее территории, не подлежат призыву⁸⁰.

Может сложиться впечатление, что во второй половине 1990-х годов возможности приобрести тайное двойное гражданство все-таки уменьшились, а большинство социально активных людей успели позаботиться об этом раньше. Определенные затруднения возникли из-за кампаний по замене прежних советских паспортов на новые «суверенные». Так, в Узбекистане обмен начался в 1995 г. и должен был завершиться к началу 2000 г.; в Киргизии эта кампания должна была закончиться к июлю 1999 г., но продлена до 2003 г.⁸¹ Только в Казахстане хождение советского паспорта, выданного в свое время на территории этой республики, недействительно уже несколько лет. С 1995 г. для внутреннего пользования была введена пластиковая карточка с личным кодом, а для поездок за границу – заграничный паспорт⁸². (Узбекистанский и киргизский паспорта предназначены для хождения как внутри страны, так и за рубежом.) Лицам, оформившим официальный отказ от гражданства, в Казахстане выдается удостоверение апатрида, похожее на заграничный паспорт. В странах региона вводится система компьютерного учета населения, так что отслеживать нелегальных российских граждан, особенно при пересечении ими границы, становится легче.

Однако со временем Россия все более открыто начала заявлять о том, что для предоставления своего гражданства она не требует отказа от уже имеющегося, т.е. практически в одностороннем порядке признает двойное гражданство. Такая трактовка закона «О гражданстве Российской Федерации» стала возможна после внесения в него изменений (хотя сохранилась ст. 3 о признании за человеком права на второе гражданство только в соответствии с международными договорами). По редакции закона «О гражданстве РСФСР» от 28 ноября 1991 г., для граждан бывшего СССР предусматривалась необходимость отказа от прежнего гражданства при желании получить российское. Это желание должно было быть заявлено в течение трех лет после вступления закона в силу⁸³. После внесения в него изменений от 17 июня 1993 г. и от 18 января 1995 г. такой отказ уже не требуется, а срок заявления продлен до конца 2000 г.⁸⁴ Принятие этих изменений мотивировалось, по словам чиновника Управления Президента РФ по вопросам гражданства тем, что многие соотечественники оказались гражданами новых государств не по своей воле.

По проекту нового закона о гражданстве, подготовленного Администрацией Президента РФ и представленного им в Госдуму весной 2001 г., формулировка, содержащаяся в ст. 3 прежнего закона, исключена полностью. В ст. 6 разъясняется, что, во-первых, приобретение иного гражданства нашим гражданином не влечет прекращения прежнего, а во-вторых, что Россия рассматривает своего гражданина, имеющего также и иное гражданство, только как гражданина РФ, если на этот счет нет международного договора. Мы, сообщил заместитель начальника Управления Президента РФ по вопросам гражданства В.Н. Кузнецов, в данном случае (если двустороннее соглашение о двойном гражданстве не подписано) считаем человека только своим гражданином, а другое государство – только своим. Это своего рода «спящее гражданство»⁸⁵. Кроме того, согласно этому проекту, для приема в россий-

ское гражданство не требуется отказа от прежнего для большой категории людей, родившихся на территории РСФСР и состоявших в прошлом в гражданстве СССР или имеющих хотя бы одного родителя – гражданина РФ. Также отказ от иного гражданства не требуется, если он «невозможен в силу не зависящих от лица причин»⁸⁶.

Однако новый проект уже не предусматривает какого-либо упрощенного порядка при получении гражданства для бывших граждан СССР, проживающих ныне в государствах, образовавшихся из союзных республик. В.Н. Кузнецов объясняет это ужесточение закона тем обстоятельством, что спустя 9 лет после распада СССР фактически не осталось людей, не определившихся со своим гражданством: 9 лет, считает он, были вполне достаточным сроком для этого⁸⁷.

Тем не менее пока этот закон разрабатывается, практика получения российского гражданства приобретает на местах все новые формы. Совсем недавно, в 2000 г., люди, приехавшие из Казахстана и Узбекистана, рассказали, что в российских посольствах теперь искомую справку выдают к новому «суверенному» документу. Поток желающих по-прежнему велик, хотя по новым правилам (вспомним слова мидовского чиновника, что справку по упрощенной схеме «в порядке регистрации» стараются не давать) требуется предоставить основания для получения гражданства, например, принадлежность к российскому гражданству близкого родственника. Люди придумывают способы «вписаться» и в эти правила. Один из жителей Ташкента сообщил мне, к примеру, о таком варианте. Кто-либо из супругов мог получить российское гражданство по старой схеме, предъявив паспорт советского образца. Члены его семьи спокойно меняют документы на новые и просят предоставить им гражданство как родственникам этого человека. Далее приходит очередь последнего получать паспорт своей республики и в качестве супруга российского гражданина обращаться за справкой уже к новому документу.

В крупных городах на севере и востоке Казахстана стали работать временные консульства, в которых можно оформить российские документы, причем пошлина различна для разных категорий населения: самая низкая – для казаков, повыше – для этнических россиян и наивысшая – для казахов. Проблема выписки не волнует людей, получивших справку к новому казахстанскому удостоверению личности, поскольку на нем вообще не делается каких-либо отметок о прописке. При большом желании со стороны властей или работодателей «тайного» российского гражданина можно «отследить» благодаря компьютерному учету. Но практически почти никто этого не делает, за исключением крупнейших предприятий добывающей отрасли, туда принимают на работу только «настоящих» казахстанцев. Кроме того, чтобы не иметь неприятностей, при пересечении границы с Россией люди предъявляют тот документ, который им выгоден в данный момент, причем российский паспорт некоторые вообще оставляют у родственников на территории РФ.

При ряде посольств и консульств работают и представители Федеральной миграционной службы, которые тут же оформляют российским гражданам статус вынужденного переселенца, дающий определенные льготы при провозе багажа через границу и при обустройстве в России. Немало людей стремится получить этот статус, как и российское гражданство, «на всякий случай», про запас⁸⁸. Оформить статус вынужденного переселенца, как и приобрести гражданство, находясь в России, гораздо сложнее, чем в бывших республиках СССР, поскольку возникают проблемы с квотами, пропиской, доказательствами того, что люди подвергались преследованиям⁸⁹.

Официально Россия, конечно, умалчивает о своей роли в появлении на постсоветском пространстве массы людей с двойным гражданством. Она признает лишь, что независимо от желания политиков для многих тысяч людей данный институт стал реальностью, что это – объективный процесс, требующий правового регулирования связанных с ним отношений⁹⁰. Заместитель начальника Управления Президента РФ по вопросам гражданства В.Н. Кузнецов отметил даже, что предпочитает разделять термины, обозначающие официально признанное двойное гражданство – в соответствии с международным соглашением – и два гражданства, вернее, два паспорта,

которыми обладают в силу определенных обстоятельств жители тех стран, с которыми нет соглашений о двойном гражданстве. Причем в ст. 6 проекта нового закона «О гражданстве Российской Федерации» эти различия учтены. Наша страна, по словам В.Н. Кузнецова, не собирается лишать людей с двумя паспортами их статуса, но считает, что необходимо упорядочить существующее положение дел, в частности путем переговоров с другой стороной⁹¹.

Действительно, сам факт массовости данного явления – веский аргумент в пользу принятия соответствующих международных соглашений. Именно к этому стремилась Россия все последнее десятилетие. О причинах таких инициатив надо говорить особо, но, по-видимому, одна из важнейших среди них связана с желанием весьма необременительным способом расположить к себе оказавшееся за границей русскоязычное население. Хоть в чем-то облегчить жизнь многих разуверившихся и даже отчаявшихся людей, заявляющих, что «Россия нас предала и бросила», что «мы не нужны России».

Так или иначе, но фактически российская сторона в обход международных правил избрала свой «особый» путь в отношениях со многими миллионами соотечественников и с теми странами, жителями которых они стали. Этот путь не афишируется, он не заметен наблюдателю «со стороны» и почти не прослеживается по действующему законодательству. Такой выбор во многом обусловлен поведением самих людей, не смирившихся с их новой гражданской идентичностью, и по сути дела свидетельствует о том, что разъединительные процессы на постсоветском пространстве происходят несколько иначе, чем это представляется по сложившимся в новых государствах политическим концепциям. Оказалось не так-то просто вычеркнуть из сознания миллионов ощущение если не «исторической общности советского народа», то некоего единства великой в своем роде державы, поскольку это чувство подкреплено не только инерцией недавнего прошлого, но и нынешними вполне реальными и практическими интересами. И хотя появление новых стран на карте мира оформлено в полном соответствии со всеми юридическими нормами, ситуация, сложившаяся в бывших союзных республиках, по большому счету не имеет аналогов в новейшей истории. Она не может быть «втиснута» в законы, опирающиеся на опыт развитых стран Европы и мира. Более того, «особый путь» для постсоветского пространства означает не столько выработку все более совершенного и соответствующего конкретным условиям законодательства, сколько поиск обходных решений.

Примечания

¹ Брусина О.И. Социально-правовые системы новых среднеазиатских государств в контексте теории правового плюрализма // Юридическая антропология. Закон и жизнь. М., 2000.

² Проблемы становления институтов гражданства в постсоветских государствах. М., 1998. С. 67. (Выступление Витковской Г.С.)

³ Галенко В.П. Доклад «О задачах областной ассоциации славянской культуры "Славия" в свете решений III конференции республиканского общественного Славянского движения "Лад"». 18 декабря 1993 г. Рукопись. С. 4–5; Анализ политической и социально-экономической ситуации в Республике Казахстан // Федеральная миграционная служба России (далее – ФМС). Информ.-аналит. бюл. № 7. М., 1995. С. 59.

⁴ Анализ... в Республике Казахстан. С. 59–60.

⁵ Витковская Г.С. Указ. раб. С. 9; Лебедева Н.М. Новая русская диаспора. Социально-психологический анализ. М., 1995. С. 61, 96, 134, 169, 205, 230, 265; Масанов Н., Савин И. Модель этнологического мониторинга: Казахстан. М., 1997. С. 104–105; Савоскул С. Этнические аспекты постсоветской гражданской идентичности // Общественные науки и современность. 1999. № 1. С. 96–97; Сыдыкова З. За кулисами демократии по-киргизски. Бишкек, 1997. С. 81–82.

⁶ Галенко В.П. Указ. раб. С. 4.

⁷ Микитаев А.К., Рыжонков Д.И. О концепции двойного гражданства // Актуальные проблемы гражданства. Матер. междунар. науч.-практ. конф. по проблемам гражданства. М., 23–24 февраля 1995. М., 1995. С. 108–109.

⁸ Млечин Л. Русский вопрос в российской политике 1994 г. // Известия. 1994. 4 янв.

⁹ *Савин И.* Социально-экономическая ситуация в Казахстане. Этнический аспект // Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технологии решения. № 13. Региональная конфликтология: Казахстан. М., 1997. С.158–159.

¹⁰ Полевые материалы автора 1993 г. Тетр. 2. С. 8 об.; Тетр. 3. С. 7.

¹¹ *Филиппова Е.* Социальные последствия неурегулированности проблем гражданства в СНГ // Проблемы становления институтов гражданства... С. 39.

¹² Анализ политической и социально-экономической обстановки в Киргизской Республике в 1994 – начале 1995 г. // ФМС. Информ.-аналит. бюл. № 7. С. 70; *Максакова Л., Ата-Мирзоев О.* Влияние миграции на рост городов в постсоветский период в Узбекистане: общие тенденции // Миграция и урбанизация в СНГ и Балтии в 90-е годы. М., 1999. С. 139.

¹³ Аналитический обзор уровня жизни народов и положения русскоязычного населения на постсоветском пространстве: Права человека в СНГ: слова и дела // Клуб «Реалисты». Информ.-аналит. бюл. № 21. Реинтеграция постсоветского пространства: проблемы и перспективы. М., 1996. С. 120–121; *Филиппова Е.* Указ. раб. С. 36–37; *Ардаев В.* Указ. Н. Назарбаева фактически вводит в Казахстане частную собственность на землю // Известия. 1994. 13 апр.

¹⁴ *Витковская Г.С.* Миграционное поведение нетитульного населения в странах Центральной Азии // Миграция русскоязычного населения из Центральной Азии: причины, последствия, перспективы. М., 1996. С. 113–114.

¹⁵ Там же.

¹⁶ *Карелин С.* Русские в Средней Азии // Независимая газета (далее – НГ). 1998. 23 дек.

¹⁷ *Филиппова Е.* Указ. раб. С. 36–37; *Савин И.* Новые документы и старые проблемы // Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюл. № 5(16). М., 1997. Декабрь. С. 61; Анализ... в Республике Казахстан. С. 58–59.

¹⁸ *Жуков Т.* Паспортизация населения продолжается. Двойное гражданство можно получить нелегально // НГ. 1996. 7 февр.

¹⁹ *Красинец Е., Кубишин Е., Тюрюканова Е.* Нелегальная миграция в Россию. М., 2000. С. 31–32.

²⁰ *Филиппова Е.* Указ. раб. С. 40; *Красинец Е., Кубишин Е., Тюрюканова Е.* Указ. раб. С. 35–39, 49, 75–82.

²¹ *Микитаев А.К., Рыжонков Д.И.* Указ. раб. С. 113–114; Федеральный закон о государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом. М., 1999. Ст. 11. П. 3.

²² *Коновенко В. И.* Каримов обещает не допустить дискриминации // Известия. 1994. 3 марта.

²³ *Акаев А.* Избранные выступления и речи. Бишкек, 1995. С. 104.

²⁴ *Сыдыкова З.* Указ. раб. С. 21, 76.

²⁵ Nation-Building and Ethnic Integration in Post-Soviet Societies. An Investigation of Latvia and Kazakstan. Boulder; Oxford, 1999. P. 176–177.

²⁶ *Козлов С.* Алма-Ата не уступила Москве в вопросе о двойном гражданстве // НГ. 1994. 26 мая.

²⁷ *Козлов С.* Назарбаев не встретился с Козыревым // НГ. 1993. 18 нояб.

²⁸ Закон Кыргызской Республики о гражданстве Кыргызской Республики (принят 18 декабря 1993 г., вступил в силу 18 февраля 1994 г.). Ст. 5 // Сб. законодательных актов государств СНГ и Балтии по вопросам миграции, гражданства и связанных с ними аспектам / Сост. Г. Саникидзе. [М., 1996]. С. 142–143; Закон Республики Узбекистан о гражданстве Республики Узбекистан (принят 2 июля 1992 г., вступил в силу 28 июля 1992 г.). Ст. 10 // Сб. законодательных актов... С. 372–374; Закон Республики Казахстан о гражданстве Республики Казахстан (принят 20 декабря 1991 г., вступил в силу 1 марта 1992 г.). Ст. 3 // Сб. законодательных актов... С. 114; Текст Закона Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями от 3 октября 1995 г.) о гражданстве Республики Казахстан. Ст. 3. Б.г., б.м.

²⁹ Закон «О гражданстве Российской Федерации» с изменениями от 17. 06. 1993 и 18. 01. 1995. Ст. 13. П. 1 (Текст Закона приведен в Приложении № 2 // Актуальные проблемы гражданства...).

³⁰ *Жуков Т.* Указ. раб.

³¹ *Карелин С.* Указ. раб.

³² Аналитический обзор уровня жизни народов... С. 121–122.

³³ *Ковлер А.И.* Двойное гражданство: панацея или ловушка? // Актуальные проблемы гражданства... С. 118; *Шерер Р.* Практика и опыт стран Западной Европы в решении вопросов двойного гражданства // Материалы семинара по вопросам гражданства, безгражданства и статуса иностранцев в государствах СНГ и Балтии, Хельсинки, 12–15 декабря 1994 г. С. 45.

³⁴ *Шерер Р.* Указ. раб. С. 45.

³⁵ *Ягодина С., Ястребова А.* Основные подходы к институту гражданства на постсоветском пространстве // Проблемы становления институтов гражданства... С. 15.

³⁶ *Ковлер А.И.* Указ. раб. С. 119; *Шерер Р.* Указ. раб. С. 47; *Тишков В.* Русские вне России: мифы и политика // НГ. 1994. 20 янв.

³⁷ *Ковлер А.И.* Указ. раб. С. 119; *Шерер Р.* Указ. раб. С. 49.

- ³⁸ Выступление А. Микитаева // Проблемы становления институтов гражданства... С. 62–64.
- ³⁹ Шерер Р. Указ. раб. С. 47.
- ⁴⁰ Тишков В.А. Указ. раб.
- ⁴¹ Ковлер А.И. Указ. раб. С. 119; Шерер Р. Указ. раб. С. 48.
- ⁴² Боброва Н.А. Гражданство как элемент конституционного строя // Актуальные проблемы гражданства... С. 41; Ковлер А.И. Указ. раб. С. 119.
- ⁴³ Ковлер А.И. Указ. раб. С. 117.
- ⁴⁴ Полянский В.В. Двойное гражданство и защита прав человека // Актуальные проблемы гражданства... С. 136; Ковлер А.И. Указ. раб. С. 121.
- ⁴⁵ Шерер Р. Указ. раб. С. 47; Ковлер А.И. Указ. раб. С. 118–119; Микитаев А.К., Рыжонков Д.И. Указ. раб. С. 112.
- ⁴⁶ Выступление Г.С. Витковской... С. 70–71.
- ⁴⁷ Шерер Р. Указ. раб. С. 48–50.
- ⁴⁸ Там же. С. 52.
- ⁴⁹ Там же. С. 53.
- ⁵⁰ Микитаев А.К., Рыжонков Д.И. Указ. раб. С. 108–113.
- ⁵¹ Пападимитриу Д. Отчет о работе семинара // Материалы семинара по вопросам гражданства... С. 150–151.
- ⁵² Шерер Р. Указ. раб. С. 53–54.
- ⁵³ Там же. С. 46–47.
- ⁵⁴ Там же. С. 47.
- ⁵⁵ «Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами РФ, прибывающими для постоянного проживания в Казахстан, и гражданами Казахстана, прибывающими для постоянного проживания в РФ» от 20 января 1995 г. Ст. 1.2. Б.м., б.г. (вступило в силу с 18 августа 1997 г.); Аналитический обзор уровня жизни народов... С. 120; Космарская Н. Хотят ли русские в Россию? // В движении добровольном и вынужденном. Постсоветские миграции в Евразии. М., 1999. С. 198–199.
- ⁵⁶ «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев» от 6 июля 1998 г. Ст. 1, 6, 11. 12. Б.м., б.г.
- ⁵⁷ Филиппова Е. Указ. раб. С. 44; Докучаева А. Какие ветры гонят людей из Казахстана. Беседа с политологом Н. Масановым // Правда. 1995. 31 мая.
- ⁵⁸ Договор «О правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории России» (подписан 20 января 1995 г., вступил в силу 13 июня 1996 г.). Ст. 4, 5, 6, 9. Б.м., б.г.
- ⁵⁹ Полевые материалы автора 1993 г. Тетр. 2. С. 4 об.
- ⁶⁰ Полевые материалы автора 1994 г. Тетр. 3. С. 74.
- ⁶¹ Витковская Г.С. Миграционное поведение... С. 115.
- ⁶² Ястребова А. Проблемы гражданства Российской Федерации и их соотношение с некоторыми аспектами миграций // Проблемы становления институтов гражданства... С. 54.
- ⁶³ Космарская Н. Указ. раб. С. 197–198.
- ⁶⁴ Жуков Т. Указ. раб.
- ⁶⁵ Авакян С.А. Вопросы реализации Закона о гражданстве Российской Федерации // Актуальные проблемы гражданства... С. 44–45; Постановление Верховного Совета РФ от 17. 06. 1993 «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О гражданстве РСФСР» // Актуальные проблемы гражданства... Приложение № 2. С. 181–190.
- ⁶⁶ Выступление А. Микитаева. С. 131; Филиппова Е. Указ. раб. С. 38; устное сообщение работника Управления Президента РФ по вопросам гражданства. 2000. Март.
- ⁶⁷ Витковская Г.С. Миграционное поведение... С. 113, 115.
- ⁶⁸ Михайлов В. Человек без паспорта // НГ. 1999. 19 февр.
- ⁶⁹ Короткова Е., Хайкина Ю. Восток под паранджой // Московский комсомолец. 1994. 22 нояб.; Информ. бюл. № 8. В помощь вынужденным переселенцам и беженцам, прибывшим в Саратовскую область. Ассоциация «Саратовский источник». Саратов, 1999. С. 9.
- ⁷⁰ Nation-Bilding and Ethnic Integration... Р. 176; Савин И. Новые документы... С. 60–61.
- ⁷¹ Савин И. Новые документы... С. 60–61.
- ⁷² Там же.
- ⁷³ Данные любезно предоставлены автору сотрудниками МВД и МИД РФ.
- ⁷⁴ Цифры, касающиеся миграции, вычислены по: Население России. 1998. Шестой ежегодный демографический доклад. М., 1999. С. 97; Численность и миграция населения РФ в 1998 г. Стат. бюл. Государственного комитета РФ по статистике. М., 1999. С. 83.

- ⁷⁵ Вынужденные переселенцы в России. Стат. бюл. ФМС России. № 6. М., 1995.
- ⁷⁶ *Космарская Н.* Указ. раб. С. 198.
- ⁷⁷ *Филиппова Е.* Указ. раб. С. 36–37.
- ⁷⁸ *Ястребова А.* Указ. раб. С. 60.
- ⁷⁹ По устным сообщениям сотрудников ФМС и МВД РФ.
- ⁸⁰ Из устного доклада зам. начальника Управления Президента РФ по вопросам гражданства В.Н. Кузнецова, зачитанного на «круглом столе», организованном Московским Государственным строительным университетом (МИСИ) и посвященном обсуждению проекта нового закона о гражданстве. М., 2001. 23 мая.
- ⁸¹ *Жуков Т.* Указ. раб.; устное сообщение сотрудника посольства Республики Киргизстан в Москве.
- ⁸² Устное сообщение сотрудника посольства Республики Казахстан в Москве.
- ⁸³ Закон «О гражданстве РСФСР» от 28 ноября 1991 г. Ст. 18, п. «г». Текст закона приведен в Приложении № 2 // Актуальные проблемы гражданства...
- ⁸⁴ Закон «О гражданстве Российской Федерации» с изменениями от 17 июня 1993 г. и 18 января 1995 г. Ст.18. П. «г».
- ⁸⁵ Из устного доклада В.Н. Кузнецова на «круглом столе». См. также проект Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» (внесен Президентом РФ в Госдуму в апреле–мае 2001 г.). Ст. 6.
- ⁸⁶ Проект Федерального закона «О гражданстве...». Ст. 13. П. «г»; Ст. 14. П. «а» и «б».
- ⁸⁷ Из устного доклада В.Н. Кузнецова на «круглом столе»...
- ⁸⁸ *Колодин Г.* Туркменбаши помиловал «заблудшую молодежь» // НГ. 1996. 14 февр.; *Лунев И.* Таможенный бизнес по-азиатски // Там же. 20 февр. 1999 г.
- ⁸⁹ *Арутюнов М.Г.* Современное законодательство по вопросам гражданства Российской Федерации и проблемы, связанные с его реализацией // Актуальные проблемы гражданства... С. 65; Информ. бюл. № 8. В помощь... С. 7, 8; Проблемы и перспективы деятельности ФМС России // Информ.-аналит. бюл. № 7. ФМС. С. 7.
- ⁹⁰ *Микитаев А.К., Рыжонков Д.И.* Указ. раб. С. 108, *Адамушкина М.* Вопрос о двойном гражданстве по-прежнему решается. Интервью с А. Микитаевым. НГ. 1995. 30 марта.
- ⁹¹ Из доклада В.Н. Кузнецова на «круглом столе»...: см. также: *Кузнецов В.Н.* Порядок и критерии приобретения гражданства Российской Федерации. Вопросы и ответы // Правовые аспекты вынужденной миграции и деятельность Российского общества Красного Креста: Сб. статей. Вып. 2. М., 2001. С. 82.

O.I. B r u s i n a. Dual citizenship in the post-Soviet territory: European standards in an Asiatic interpretation

This article traces the fate of those Russians who have found themselves after the disintegration of the USSR outside of the Russian Federation, i.e. who have turned into a diaspora. 8.5 million of Russians have remained in the new independent Central Asian states. According to the author, it was especially hard for these people to resign themselves to their new status and new civil identity, so they began looking for support from Russia to secure, in particular, the right to dual citizenship: that of the states of their present-day residence, on the one hand, and that of Russia – on the other. However in spite of all its efforts Russia has failed to conclude bilateral agreements on dual citizenship with almost all of the new states. Many of the Russians have troubled with the situation and turned to some illegal ways to obtain passports of both states: of the residences and of Russia, having thus acquired dual citizenship. In the territory of the former USSR this phenomenon has become widespread, and in the Central Asian states in particular. Although such a practice contradicts the international norms it is recognized by Russian officials by default.