

**Федеральное агентство по образованию
Государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Самарский государственный университет»**

Кафедра государственного и административного права

И.Т. Беспалый

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Часть 2

**Издательство Самарского государственного университета
Самара, 2005**

*Печатается по решению Редакционного-издательского совета
Самарского государственного университета*

Беспалый И.Т. Государственное право Российской Федерации: Учебное пособие. Часть 2. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2005.

Вторая часть «Учебного пособия» является продолжением изложения программных вопросов курса «Государственное право Российской Федерации».

В IV разделе рассматриваются вопросы основ правового положения личности, раскрывается содержание конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, института российского гражданства, а также статуса иностранных граждан в Российской Федерации.

Раздел V посвящен вопросам Федеративного устройства России. Анализируются особенности государственно-правового статуса Российской Федерации на этапе ее становления, во время пребывания в составе Союза ССР; также дана подробная характеристика особенностей государственно-правового современной Российской Федерации и ее субъектов.

«Учебное пособие» выполнено с учетом современных тенденций развития российской государственности, правовой системы и юридической науки.

Нормативные правовые акты даны по состоянию на 30 марта 2005 года.

Рецензент доктор юрид. наук, проф. Н.А. Боброва

ОГЛАВЛЕНИЕ:

	Стр.
РАЗДЕЛ IV. Государственно-правовой статус гражданина и человека в Российской Федерации.....	4-102
Тема 1. Основы правового положения гражданина и человека в Российской Федерации.....	4-23
§ 1. Понятие и содержание основ правового положения гражданина и человека в Российской Федерации.....	4-13
§ 2. Особенности правового положения различных категорий граждан Российской Федерации.....	13-19
§ 3. Конституционные принципы правового статуса личности.....	18-23
Тема 2. Гражданство Российской Федерации.....	23-45
§ 1. Понятие, содержание и принципы гражданства.....	23-31
§ 2. Правовое регулирование гражданства Российской Федерации.....	31-45
Тема 3. Конституционные права, свободы и обязанности гражданина и человека в Российской Федерации.....	45-74
§ 1. Понятие прав, свобод и обязанностей в науке государственного права Российской Федерации.....	45-48
§ 2. Классификация основных прав и свобод гражданина и человека.....	48-54
§ 3. Личные права и свободы гражданина и человека.....	54-58
§ 4. Политические права и свободы граждан Российской Федерации.....	58-61
§ 5. Экономические, социальные права и права в области культуры.....	61-64
§ 6. Основные обязанности гражданина и человека в Российской Федерации.....	64-67
§ 7. Реализация конституционных прав, свобод и обязанностей гражданина и человека в Российской Федерации.....	67-71
§ 8. Ограничение прав и свобод гражданина и человека в Российской Федерации.....	71-74
Тема 4. Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.....	74-102
§ 1. Правовое регулирование и основные принципы статуса иностранных граждан в Российской Федерации.....	74-81
§ 2. Основы пребывания иностранных граждан в Российской Федерации.....	81-87

§ 3. Права и обязанности иностранных граждан в Российской Федерации.....	87-92
§ 4. Ответственность иностранных граждан в Российской Федерации.....	92-96
§ 5. Политическое убежище в Российской Федерации.....	96-99
§ 6. Правовое положение беженцев в Российской Федерации.....	99-102
РАЗДЕЛ V. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ.....	102-195
Тема 1. Становление Российской Федерации.....	104-126
§ 1. Некоторые особенности становления и развития российской многонациональной государственности.....	105-109
§ 2. Правовые основы создания РСФСР (Российской Социалистической Федеративной Советской Республики).....	109-126
Тема 2. Российская Федерация в составе Союза ССР.....	126-147
§ 1. Особенности государственно-правового статуса Союза ССР как федеративного государства.....	126-130
§ 2. Государственно-правовой статус РСФСР, как союзной республики, в составе Союза ССР. (30.12.1922 г. - 08.12.1991 г.)..	130-138
§ 3. Автономия - государственно-правовая форма политического устройства наций в Российской Федерации (РСФСР).....	138-144
§ 4. Административно-территориальное деление РСФСР.....	144-147
Тема 3. Российская Федерация – суверенное государство.....	148-169
§ 1. Россия на пути к новому федеративному устройству.....	148-152
§ 2. Государственно-правовой статус Российской Федерации как суверенного государства.....	152-169
Тема 4. Субъекты Российской Федерации.....	169-195
§ 1. Государственно-правовой статус республики в составе Российской Федерации.....	169-175
§ 2. Край, область, город федерального значения в составе Российской Федерации. Государственно-правовой статус.....	175-179
§ 3. Государственно-правовой статус автономных образований в составе Российской Федерации.....	179-183
§ 4. Компетенция субъектов Российской Федерации.....	183-186
§ 5. Внутрифедеративные гарантии правового положения субъектов Российской Федерации.....	186-191
§ 6. Национально-культурная автономия в Российской Федерации.....	191-194
§ 7. Административно-территориальное деление территории субъектов Российской Федерации.....	194-195

РАЗДЕЛ IV.

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГРАЖДАНИНА И ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Тема 1. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАНИНА И ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основы правового положения (статуса) гражданина и человека в Российской Федерации - один из важнейших институтов государственного права Российской Федерации. Его нормы являются исходными не только для остальных институтов этой отрасли права, но и для всех других отраслей права Российской Федерации. Обеспечение, защита основных прав и свобод человека – главная задача права вообще и государственного в частности. «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». (Статья 2 Конституции Российской Федерации).

§ 1. Понятие и содержание основ правового положения гражданина и человека в Российской Федерации.

Регулирование положения человека в обществе осуществляется государством в формах, определяемых спецификой правовых норм и складывающихся на их основе правовых связей и отношений. Закрепляя то или иное правовое состояние человека, государство юридически определяет его положение как субъекта права, предоставляя ему юридически сформулированные права, свободы и обязанности, и соответствующие гарантии их осуществления. То есть, человек не становится субъектом права сам по себе, он признается таковым законами государства. Место и роль человека в правовой системе государства наиболее полно можно охарактеризовать через категорию правового статуса (правового положения), который позволяет раскрыть реальное (фактическое и юридическое) положение человека в обществе и государстве.

Правовой статус (правовое положение) человека: понятие и

структура. – В чем смысл этого понятия? Будучи комплексной и многоплановой, категория правового статуса тесно связана с такими более широкими проблемами, как демократия, законность, правопорядок, свобода и ответственность личности, ее права и обязанности и т.д. Поэтому, в широком смысле под правовым статусом понимается **юридически закрепленное положение человека в обществе и государстве, то есть, все то, что так или иначе юридически определяет, характеризует, гарантирует, упрочивает реальное положение человека в обществе и государстве. Другими словами, фактическое положение человека в обществе и государстве, выраженное в правовой форме, и есть правовой статус личности**¹. Он устанавливается государством с помощью права и называется правовым или юридическим потому, что речь идет именно о правовых прерогативах личности, ее юридических возможностях².

В основе правового статуса личности лежит фактический **социальный статус**, определяемый всей совокупностью экономических, политических, духовных, нравственных и иных условий жизни общества. Социальная природа общественного строя, его цели, задачи, принципы, идеалы – главный фактор, определяющий подлинную ценность, место и роль личности в нем.

¹ Следует иметь в виду, что определяющим фактором фактического, в том числе и правового, положения личности является ее социально-классовое положение, в свою очередь детерминированное экономическими факторами, и прежде всего характером собственности на средства производства. Отсюда вытекает, что правовое положение личности определяется характером общественных отношений, обуславливающих тот или иной объем, соответствующее качество и распределение прав и обязанностей. Поэтому на каждом этапе общественного развития проблема прав личности, человека обрела свой особый конкретно-исторический смысл. Проблема прав личности получает свое «цивилизованное» выражение, преломляясь в принципах права и в развитые юридические формы, и выступает, таким образом, как бы в новом, в значительной степени формализованном качестве. А это означает, что буржуазное общество и государство не были «творцами» прав человека, они лишь признали в правовой форме порожденные новым способом производства соответствующие идеи и требования, формулируя их в качестве прав человека. Именно потому понятие прав человека, сформировавшееся в XVII веке, хотя и утверждало их вечный, «естественный» характер, провозглашая, что они присущи любому человеку с момента его рождения, было, несомненно, продуктом определенной эпохи, привязывалось к определенному общественному строю, а именно к нарождающемуся капитализму. Однако уже в трудах первых авторов XVIII века, размышлявших о правах человека, ясно видно, какова была конечная цель и конкретная социальная направленность провозглашения этих прав.

² Используемые Конституцией и законодательством термины «личность», «человек», «гражданин» обозначают в социальном смысле, прежде всего членов общества. В плане же политическом в соответствии с Конституцией личность выступает в качестве российского гражданина, иностранного гражданина, лица без гражданства, беженца. Поскольку гражданин Российской Федерации – это член российского общества, постольку под правовым положением личности в общем и целом понимается прежде всего юридический статус гражданина России. Правовой статус иностранного гражданина, а также правовой статус лица без гражданства – вполне самостоятельные категории. Но коль скоро они формируются на основе правового положения российского гражданина, обоснованно говорить о правовом положении личности в целом. Для целей настоящего «Учебного пособия» мы будем употреблять каждый из названных терминов, но вкладывая в них определенное содержание: «гражданин» – это только лицо, обладающее гражданством Российской Федерации; в случае необходимости в качестве самостоятельных могут употребляться термины – «иностраный гражданин» и т.д. Во всех остальных случаях термины – «человек», «личность» используются в качестве собирательных терминов.

Содержание социального статуса личности образуют: во-первых, складывающиеся в обществе объективные конкретно-исторические связи и отношения, в системе которых находится личность. Социальное положение личности зависит от того, какое место она занимает в социально-классовой структуре общества, в производстве и распределении жизненно необходимых материальных и духовных благ, в управлении делами общества и государства; **во-вторых,** социальный статус личности – это сугубо индивидуальное положение человека, которое юридическими нормами не устанавливается, так как социальный статус – категория не правовая и определяется всеми видами социальных норм – обычаями, нормами общественных объединений, морали, а также субъективными (личностными) характеристиками лица. Поэтому социальный статус есть реальное положение личности в структуре общественных отношений и определяется, в конечном итоге, материальными условиями жизни общества на конкретном этапе его исторического развития.

Что касается права, то оно лишь закрепляет это исторически обусловленное место личности, фиксирует достигнутый уровень его развития и социального положения. Оно, т.е. право, определяет меру юридической свободы личности, необходимый комплекс прав, свобод и обязанностей, гарантирует их осуществление, способы защиты. Юридические нормы как бы обрамляют и закрепляют фактический социальный статус, превращая его тем самым в правовой.

Таким образом, эти два статуса – юридический и социальный – соотносятся как форма и содержание, где формой выступает именно правовой статус.

Содержание правового положения личности определяют все те нормы и регулируемые ими отношения, которые складываются между государством и личностью в связи с их фактическим местом в социально-экономической, общественно-политической и духовно-нравственной жизни общества. Отношения эти очень разнообразны, охватывают самые различные стороны жизни общества и государства и потому регулируются нормами не какой-либо одной, а всех отраслей права. Из сказанного следует, что в полном объеме правовой статус гражданина и человека (личности) регулируется всей совокупностью нормативных актов, действующих в государстве³.

³ В связи с тем, что Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство для обозначения в социальном плане членов общества попользуют термины – «личность», «человек», «гражданин» возникает

Однако особую роль в определении правового статуса гражданина и человека играют **конституционные нормы**. Вследствие своего общерегулятивного характера они очерчивают правовое положение не в какой-либо одной области жизни, а в основных, определяющих ее областях. При этом они устанавливают лишь наиболее существенные, коренные отношения между государством и личностью в связи с их местом в управлении общественными и государственными делами, оставляя подробное регулирование таких отношений нормам других отраслей права. Поэтому конституционный статус следует рассматривать как основу правового положения личности. Это подтверждается и содержанием статьи 64 Конституции Российской Федерации, в которой сказано: «Положения настоящей главы (главы второй Конституции Российской Федерации - И.Б.) составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации»⁴.

Основы правового положения, как и правовое положение в целом, носят объективный характер. Кроме объективной, так сказать, внешней стороны, есть еще внутренняя, субъективная сторона, что предполагает необходимость раскрыть структуру, состав, т.е. показать юридическую конструкцию основ правового положения гражданина и человека. Юридическая конструкция, как

необходимость различать понятия «правовой статус человека» и «правовой статус гражданина». Различие между этими понятиями с точки зрения их содержания состоит в том, что «правовой статус человека» - это некий международно-правовой стандарт, идеал, к которому стремится законодательство отдельных стран, закрепляющее правовое положение граждан, который, в свою очередь, отражает особенности реализации правового статуса человека в условиях конкретной страны. С формальной точки зрения, различие между ними состоит в источнике права. Юридическим источником правового статуса человека являются общепризнанные принципы и нормы международного права, относящиеся к правам человека. (Часть 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации). Согласно ч. 3 статьи 5 Федерального закона от 15 июля 1995 года «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, **не требующие издания** внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации **непосредственно**. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации **принимаются соответствующие правовые акты**. К признакам, свидетельствующим о необходимости непосредственного применения положений международного договора Российской Федерации, относятся, в частности, **содержащиеся в договоре указания** на обязательства государств – участников по внесению изменений во внутреннее законодательство государств.

Что касается правового статуса гражданина, то его основную базу составляет Конституция Российской Федерации, а затем и федеральное законодательство.

Говоря о соотношении понятий «правовой статус человека» и «правовой статус гражданина», необходимо отметить, что понятие «правовой статус человека» является родовым, обобщающим понятием не только для правового статуса гражданина, но и для правовых статусов иностранных граждан, лиц без гражданства и беженцев. Правовое положение этих субъектов обладает некоторыми изъятиями по сравнению с правовым статусом гражданина, но в то же время, во многом с ним совпадают.

⁴ При этом следует иметь в виду, что между близкими по содержанию понятиями – «конституционный статус» и «государственно-правовой статус» - существует как единство, так и различие. Единство состоит, в частности, в общности исходных положений, т.е. как основы конституционного статуса, так и государственно-правовой статус опираются на одни и те же устои, которые обусловлены особенностями социального статуса. Вместе с тем, если конституционный статус включает в себя лишь конституционные нормы, то государственно-правовой статус развивается и конкретизируется в текущем государственно-правовом законодательстве.

идеальная модель предмета, служит формой отражения действительности, является упрощенным образцом правовой действительности. Отношение между правовым положением и его составом есть отношение между явлением и его идеальной моделью.

Структура правового положения гражданина и человека. – В юридической конструкции выражается структурно-системное строение исследуемого объекта, поэтому оно (т.е. строение) определяется как **состав**. Название «состав» указывает на то, что данный объект сложен, состоит из каких то частей, включает в себя структурные элементы. В связи с этим, **элементами** правового положения гражданина и человека (личности) служат такие **только правовые** признаки, качества и характеристики личности, с помощью которых законодатель фиксирует ее положение в обществе и государстве. При этом, «набор» элементов правового статуса не носит сугубо формальный характер, так как от этого, в конечном счете, зависит адекватность или неадекватность отражения данным понятием реальной правовой действительности, о полноте или неполноте охвата предмета.

В науке государственного права Российской Федерации имелись и имеются в настоящее время различные точки зрения по вопросу об элементах, образующих структуру правового положения личности. Авторы учебника «Государственное право Российской Федерации» (1996 г.) и учебника «Конституционное право России» (2003 г.) к числу таких элементов относят: гражданство, общие принципы статуса личности, основные права, свободы и обязанности, гарантии реализации конституционных прав, свобод и обязанностей. М.В. Баглай в своем учебнике «Конституционное право Российской Федерации» (1998 г.) к такому вопросу вообще не обращается. Л.Д. Воеводин к числу таких структурных элементов относит: гражданство, правосубъектность, принцип равноправия, конституционные (основные) права и свободы, обязанности, гарантии⁵. У других авторов можно встретить и иные характеристики.

Для целей настоящего «Учебного пособия» мы предлагаем в качестве основных структурных элементов содержания правового статуса гражданина и человека следующие: гражданство; правосубъектность; конституционные права и свободы; конституционные обязанности; гарантии реализации

⁵ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 27-38.

конституционных прав, свобод и обязанностей⁶.

Гражданство – это исходное начало формирования, как в целом правового положения личности, так и конституционных основ статуса гражданина и человека в Российской Федерации.

Гражданство, будучи составной частью конституционного статуса, представляет собой условие или предпосылку приобретения всех других элементов структуры правового положения гражданина и человека. Именно с помощью института гражданства государство юридически закрепляет те фактические отношения, которые складываются у него с лицами, находящимися под непосредственным воздействием государственной власти, государственного суверенитета. То есть, при закреплении юридической принадлежности лица к определенному государству личность приобретает новое юридическое качество – гражданина Российской Федерации. В силу этого на гражданина распространяются **все** права, свободы и обязанности, установленные законодательством государства, и, соответственно, обязанности по отношению к государству. Кроме того, гражданин приобретает право на охрану и защиту принадлежащих ему конституционных прав и свобод как внутри страны, так и покровительство за рубежом. Исключительно гражданину Российской Федерации принадлежат политические права, в том числе и право на участие в управлении делами государства.

Другим структурным элементом правового статуса гражданина и человека, непосредственно вытекающим из гражданства, является **правосубъектность**, т.е. правоспособность. И гражданство, и правосубъектность означают устойчивую связь между государством и личностью. Однако гражданство устанавливает правовую связь между конкретным лицом в самом общем виде. Правосубъектность конкретизирует правовое состояние, закрепленное институтом гражданства. Правосубъектность, как структурный элемент правового статуса, делает более определенным место лица в правовом общении и, следовательно, в его положении в обществе.

⁶ Исторически структура правового статуса личности складывалась на протяжении длительного времени. Еще в Древнем Риме свободные от рабства люди обладали статусом либо гражданина, либо простого человека – плебея. Первый был по тогдашним условиям «полноправным» субъектом общественно-политической жизни; вторые таким правом не обладали. Таким образом, гражданство или подданство с древности стало определяющим элементом положения личности в обществе и государстве.

Французская Декларация прав и свобод человека 1789 г. и гражданина положила начало признанию прав человека и прав гражданина, что в настоящее время воспринято многими странами мира, в том числе и

В юридической литературе правоспособность понимается не только как признанная государством способность личности иметь юридические права и обязанности, но и как **определенное состояние** этих прав и обязанностей. В этом случае содержание правоспособности раскрывается через права и обязанности, которые предусмотрены законом для личности, но не стали для нее наличными, т.е. субъективными. Таковыми они становятся на основе юридических фактов и конкретных правоотношений, элементами которых эти права и обязанности и выступают (дееспособность). В результате правосубъектность становится особым субъективным правом и лишь по своим исходным элементам она может быть охарактеризована как возможность данного лица быть субъектом права вообще, а в пределах отдельных отраслей – субъектом государственно-правовых, трудовых, административных, гражданских и иных правоотношений. Одновременно правосубъектность приобретает конкретизированный характер, элементами которого могут выступать, в частности, конституционные права и обязанности, которые раскрывают содержание правосубъектности.

В принципе правосубъектность принадлежит каждому, находящемуся в пределах Российской Федерации, человеку. Однако в полном объеме ею обладают только российские граждане. Правосубъектность – это самостоятельная правовая категория, самостоятельный структурный элемент правового статуса, существующий наряду с правами и обязанностями и свидетельствующий о правовой способности лица **иметь** права и обязанности, **быть их носителем** на любой стадии проявления, в том числе, самостоятельно, своими действиями приобретать, осуществлять, изменять и прекращать, а также отвечать за неправомерную реализацию и исполнение, т.е. **осознавать** свои поступки, поведение в целом и руководить им. Именно это свойство личности – **относительно свободная воля** – и находит свое правовое выражение в правосубъектности.

Центральное место в содержании основ правового положения личности принадлежит **конституционным (основным) правам и свободам** человека и гражданина. Права и свободы в правовом пространстве играют далеко не последнюю роль. Конституция Российской Федерации отмечает три аспекта ее проявления:

во-первых, конституционные права и свободы выступают в качестве одного из основополагающих принципов основ конституционного строя Российской Федерации, о чем достаточно четко сказано в статье 3 Конституции: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» А в части 1 статьи 16 Конституции прямо говорится о том, что положения главы первой Конституции составляют основы конституционного строя Российской Федерации;

во-вторых, они определяют основное направление деятельности государственных органов. Так, в статье 18 Конституции сказано: «Они (т.е. права и свободы – И.Б.) определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием»;

в-третьих, главное предназначение прав и свобод, закрепленных в Конституции, - это **раскрытие содержания** основ правового статуса личности. По содержанию и объему основных прав можно особенно наглядно судить о правовом положении личности в обществе и государстве. Главное и основное в содержании конституционных прав и свобод – это определенная правовой нормой возможность пользоваться конкретными социальными благами.

Возможность пользоваться (пользования) таким благом не является, однако, самостоятельным структурным элементом того или иного конституционного права, а только раскрывает содержательную сторону всех возможных вариантов поведения в границах каждого основного права. Возможное поведение личности в данном случае является строго определенным не только в правовом, но и в социальном отношении, в смысле его конкретности, целенаправленности, реальности.

Неотъемлемым структурным элементом основ правового статуса гражданина и человека являются конституционные **обязанности**, независимо от того, включены ли они в конституцию государства полно, или, напротив, весьма скупо, как это сделано в Основном законе Российской Федерации. Конечно, в отличие от конституционных прав и свобод конституционные обязанности внешне не символизируют демократию, идею свободы личности. Они стесняют и ограничивают их. Кроме того, в конституции обязанности личности включать как бы не совсем корректно. Но, главное, их сложно сформулировать, поскольку порой трудно отделить их от других социальных норм и, прежде всего – моральных.

В конституционной обязанности так же, как и в конституционном праве, отражена определенная тенденция человеческого поведения, опирающаяся на объективные закономерности общественного развития и выражающая их. Требование, сформулированное в конституционной обязанности и обращенное к личности, реально. Нельзя возложить на человека обязанность, которую он практически никогда не мог бы исполнить. С юридической точки зрения поведение обязанного связано с такой возможностью, которая в то же время призвана законодателем необходимой.

Анализируя природу конституционных обязанностей, следует различать два их вида: одни из них носят прямой повелительный (запретительный) характер. Так, в п. 4 статьи 3 Конституции Российской Федерации установлено: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации». Другие носят как бы косвенный, эвентуальный характер: например, в части 2 статьи 49 Конституции закреплено положение о том, что: «Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность».

В свою очередь, исполнение обязанностей может быть как активным, так и пассивным; как обязанностью совершать определенные действия в связи с реализацией прав, так и обязанностью воздержаться от действий, способных нанести ущерб правам управомоченного субъекта. В случае ущемления прав граждан (незаконного) государство обязано принять меры к их защите и восстановлению. На основании таких посылок можно сказать, что конституционные права и конституционные обязанности противопоставляются как свобода – несвобода.

Конституционные обязанности проводятся в жизнь лишь посредством механизма, детально разработанного вступившим в силу федеральным законом.

И, наконец, реальность конституционного статуса гражданина и человека, как в целом, так и отдельных его структурных элементов обеспечивается определенными **гарантиями**, т.е. принятыми на себя государством обязанностями создавать необходимые условия и предоставлять соответствующие средства для обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей. Гарантии связывают воедино правовое и фактическое положение гражданина и человека в обществе, образуют своего рода механизм реализации основных прав и свобод.

Вместе с тем, необходимо различать виды гарантий. Они могут быть социально-экономическими, политическими, духовно-психологическими

(нравственными), организационно-техническими и др. Во всех этих случаях речь может идти об определенных условиях и средствах, призванных гарантировать нормальное, т.е. установленное федеральным законом функционирование того или иного государственного, правового или общественного института.

Однако в состав основ правового статуса гражданина и человека входят не все названные и иные возможные условия и средства, а только установленные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом обязанности тех участников правового общения, которым предписано Конституцией обеспечивать практическую реализацию конституционных прав, свобод и обязанностей гражданина и человека. Такого рода **юридические** гарантии возложены на государство, его органы, должностных лиц, общественные объединения. Треть текста второй главы Конституций Российской Федерации (ст.ст. 45 – 56) содержат именно такие государственно-правовые нормы-гарантии.

Таким образом, гражданство, правосубъектность, конституционные права, свободы, обязанности и юридические гарантии не просто находятся в неразрывной связи с правовым статусом гражданина и человека, но и составляют его непосредственное содержание. Только их наличие делает правовой статус функционирующим, действенным для личности. Поэтому сущность и основные проявления содержания правового положения гражданина и человека могут быть раскрыты только путем конкретизации каждого из структурных элементов понятия правового положения личности.

§ 2. Особенности правового положения различных категорий граждан Российской Федерации.

Содержание правового статуса, с одной стороны, едино, а с другой – различно, многогранно. В нем можно выделить экономическое, социально-политическое, классовое, нравственное, волевое, индивидуализированное и др. содержание. Это – стороны проявления правового статуса, его сущности, иначе говоря, правовой статус – это одна из тех категорий, в которых преломляется сложный комплекс различных социальных связей, отношений, интересов, фокусируется совокупность тесно взаимосвязанных и в то же время относительно самостоятельных юридических и общесоциологических явлений.

Все это обусловлено различием между людьми в их способностях, потребностях, сферой деятельности, возрастом и целым рядом других социальных факторов, которые необходимо учитывает законодательство. Именно это приводит к социальному неравенству, которое обязан учитывать законодатель, соблюдая конституционное требование – «Все равны перед законом и судом». (Часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации). Поэтому, в частности, социальное неравенство находит свое выражение и в социальных различиях между людьми во многих областях их жизнедеятельности. В этом случае рассматриваемая категория правового статуса действительно получает особое не только социальное, но и правовое звучание. В связи с этим возникает необходимость в постановке вопроса о видах правовых статусов гражданина и человека, хотя классификация, в данном случае, относительно проста и очевидна.

Такой подход к рассматриваемой проблеме дает основания для выделения общего, специального и индивидуального статусов граждан Российской Федерации.

Общий правовой статус – человека, как гражданина, члена общества, государства. Имеется в виду единое для всех правовое качество. Если правовой статус един для всех граждан, то отсюда закономерно раскрывать его содержание через общие права и обязанности, которые могут быть приобретены и реализованы любым гражданином. Общие права и обязанности характеризуются тем, что они принадлежат всем гражданам «...независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств». (Часть 2 статьи 19 Конституции). К таким общим правам и свободам относятся – право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, право на объединение, право на отдых, право на образование и другие конституционные права и свобода. Это, как сказано в части 2 статьи 17 Конституции, неотчуждаемые права, которые принадлежат каждому от рождения.

Общие права и обязанности не исключают, а, наоборот, предполагают наличие прав и обязанностей, которые их конкретизируют, а в некоторых случаях и дополняют применительно к разным категориям граждан, объединенных в коллективы по производственному (профессиональному),

возрастному, социальному и другим признакам. Эту конкретизацию общего правового статуса гражданина в особенном принято называть **специальным правовым статусом**. В этом случае речь идет о специальных правах и обязанностях рабочих, государственных служащих, военнослужащих, студентов, детей и т.д. Таких статусов неопределенно большое количество (множество), поэтому исчерпывающая их классификация вряд ли целесообразна.

Следовательно, специальное правовое положение личности определяет правовое положение человека, который выполняет определенные социально-полезные функции. В реальной действительности гражданин не существует как чистая абстракция. Поэтому в каждом конкретном случае можно говорить об особенностях правового положения рабочих, государственных служащих, военнослужащих, студентов и т.д.

Специальный правовой статус в науке еще именуют отраслевым статусом, исходя из того, что детализация конституционного статуса осуществляется нормами других отраслей права – административного, трудового, уголовно-процессуального и др.

Помимо понятия общего (единого) и специального (отраслевого) правового статуса необходимо различать понятие **индивидуального** правового статуса гражданина Российской Федерации. В этом единичном статусе находит свое реальное воплощение все то общее и особенное, что потенциально содержится в правовом положении личности в целом. Так, правовое положение гражданина включает лишь то, что одинаково присуще правовому статусу всех граждан государства, оставляя за рамками те особенности, которые характерны для статуса отдельных категорий лиц, а тем более индивидуумов, названных поименно. Индивидуальный правовой статус личности, т.е. правовой статус отдельного лица, конкретной личности (гражданина, иностранца, апатрида и др.), выступающей в том или ином качестве, определяется общим правовым статусом, а также набором специальных правовых статусов.

Российское законодательство обеспечивает все необходимые условия для осуществления гражданами своих конституционных прав. При этом оно учитывает **естественные** (возраст, пол, состояние здоровья и др.) и **социальные** (профессия, отрасль деятельности, служба в армии и др.) характеристики в особенностях статусов отдельных граждан. Так, первостепенное значение для фактического использования прав и исполнения

обязанностей имеет значение **возраст** человека (ст.ст. 8, 14, 18, 20, 30, 36 и др.); для использования некоторых конституционных прав и обязанностей имеет значение пол гражданина (ч. 1 ст. 38 Конституции - материнство и детство находится под защитой государства); **национальная принадлежность** (статья 26); состояние здоровья может быть основанием для осуществления права на материальное обеспечение или освобождение от некоторых конституционных обязанностей (ч. 3 статьи 59 - замена военной службы на альтернативную гражданскую службу) и др.

Содержание одного и того же индивидуального правового статуса в разные жизненные моменты не одинаково. Оно зависит от взаимоотношений гражданина с другими лицами, коллективами, государственными и муниципальными органами, от его социальной активности и т.д.

Индивидуальный правовой статус личности является изменяющимся, динамичным во времени. Поэтому следует различать категорию **конкретного индивидуального правового статуса личности**, которая показывает, какие именно права и обязанности гражданин фактически реализует, исполняет на данный конкретный период.

Вместе с тем, российское законодательство не признает установления каких бы то ни было льгот или преимуществ, ведущих к какой-либо социальной, политической, национальной и религиозной дискриминации граждан, умаляющих их честь и достоинство. Так, в части 2 статьи 19 Конституции установлено, что в Российской Федерации **запрещаются любые формы ограничения** прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Особенности правового статуса вынужденных переселенцев. Еще совсем недавно такая категория не была известна отечественной государственно-правовой науке. Появление в нашей стране вынужденных переселенцев явилось результатом печальных событий, и в первую очередь, развала когда-то передового и могущественного государства, каким был Союз ССР.

Юридическую базу разрешения вопросов вынужденных переселенцев образует Конституция Российской Федерации и принятый 19 февраля 1993 года Федеральный закон «О вынужденных переселенцах», который действует в настоящее время в редакциях от 12 декабря 1995 г. (с изменениями от 07.08.2000г. и 22.08.2004г.). Помимо названного федерального закона, правовое

регулирование в данной области осуществляется указами и постановлениями Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также отдельными нормативными правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации и соответствующих государственных органов субъектов Российской Федерации.

Основная работа по решению проблем вынужденных переселенцев возложена на Федеральную миграционную службу, входящую в структуру Министерства внутренних дел Российской Федерации и соответствующие территориальные органы миграционной службы, на которые возлагается прием и рассмотрение ходатайств о признании вынужденным переселенцем.

В пункте 1 статьи 1 названного Федерального закона установлено, что вынужденный переселенец - это «...**гражданин** (подчеркнуто мной - И.Б.) Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных компаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка».

По указанным обстоятельствам вынужденными переселенцами признаются:

во-первых, гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации;

во-вторых, гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации.

Названный Федеральный закон также предусматривает, что вынужденным переселенцем **признается иностранный гражданин или лицо без гражданства** (подчеркнуто мной - И.Б.), постоянно проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившие место жительства в пределах Российской Федерации по ранее указанным обстоятельствам.

Лица, признанные вынужденными переселенцами, пользуются всеми правами гражданина Российской Федерации, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Лицу, признанному вынужденным переселенцем, выдается соответствующее удостоверение.

Вынужденный переселенец **имеет право**: самостоятельно выбирать место жительства на территории Российской Федерации; при отсутствии такой возможности, он имеет право на получение направления для проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев; на получение содействия в обеспечении их проезда и провоза багажа к новому месту жительства.

К числу **обязанностей** вынужденных переселенцев относятся требования: соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральное законодательство; соблюдать установленный порядок проживания в центре временного проживания вынужденных переселенцев; проходить ежегодный переучет в установленные сроки.

В Федеральном законе установлены также полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении вынужденных переселенцев, источники финансирования расходов на прием и обустройство вынужденных переселенцев, определены фонды жилья для временного поселения вынужденных переселенцев⁷.

В Федеральном законе также установлено, что если международным договором Российской Федерации предусмотрены иные правила, чем те, которые содержатся в федеральном законе, то применяются правила международного договора.

§ 3. Конституционные принципы правового статуса личности.

Как и во всякой иной области общественных отношений, общественной жизни, принципы правового положения гражданина и человека представляют

⁷ Вопросы, связанные с обустройством вынужденных переселенцев, урегулированы Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 713, которым утверждены Правила оказания содействия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами, и вынужденным переселенцам в обеспечении проезда и провоза багажа, а также выплаты соответствующей компетенции малообеспеченным лицам из числа указанных граждан. //Российская газета. 8 декабря 2004 г.

собой лежащие в их основе руководящие начала, ведущие идеи и установки. Принципы правового положения личности отражают коренные отношения между государством и человеком в связи с его местом в обществе и государстве. Объективно существующие отношения составляют реальное содержание принципов, вырабатываемых общественным сознанием. Каков тип общественных отношений, таков и характер соответствующих им идей, категорий, принципов, в какой бы отвлеченной форме они не были выражены.

К разряду конституционных принципов правового статуса личности следует отнести те, закрепленные в Конституции Российской Федерации руководящие идеи, которые в общем плане фиксируют место человека в обществе и государстве. Опираясь на сказанное, можно систему конституционных принципов правового статуса личности представить следующим образом:

- 1) учредительность всех элементов основ правового статуса гражданина и человека;
- 2) неотчуждаемость прав и свобод гражданина и человека;
- 3) равноправие, т.е. равенство в правах и обязанностях гражданина и человека;
- 4) единство прав и обязанностей гражданина и человека.

В учебной и иной специальной литературе имеются и иные подходы к классификации принципов правового положения гражданина и человека⁸.

1. Учредительный характер элементов основ правового статуса гражданина и человека. – Принцип учредительности в качестве установочной идеи состоит в том, что статус гражданина и человека обеспечивает исходные начала для развития и конкретизации отраслевого законодательства, которое организует, регулирует механизм их реализации.

В своих предписаниях Конституция учреждает не только исходные параметры содержания, видов и формы выражения прав, свобод и обязанностей гражданина и человека, но и их объем. Все это происходит в определенных

⁸ Так, авторы учебника «Государственное право Российской Федерации» (М. 1996) к числу принципов относят равноправие, гарантированность прав, свобод и обязанностей гражданина и человека, презумпцию неотъемлемости прав и свобод гражданина и человека, недопустимость их ограничения, обладание каждым лицом не только правами, но и обязанностями (С. 201-203). Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин в учебнике «Конституционное право России» (М. 2002) опираются на такие же принципы, как и авторы выше названного учебника (С. 186-193). В учебнике М.В. Баглая «Конституционное право Российской Федерации» (М. 2000) о принципах вообще не упоминается. Мы воспроизводит, в основном, положения, содержащиеся в монографии Л.Д. Воеводина «Юридический статус личности в России» (М. 1997), так как предложенная автором классификация в наиболее полном виде отражает суть рассматриваемой проблемы. (С. 57-88).

Конституцией пределах, обусловленных высшей степенью учредительности самой Конституций. В Конституции государства могут содержаться только те конкретные права, свободы и обязанности, которые соответствуют состоянию политического и социально-экономического развития государства. Об этом четко сказано в ч. 1 статьи 55 Конституции Российской Федерации: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина».

Принцип прямого, непосредственного действия прав и свобод гражданина и человека, непосредственно связанный с принципом прямого действия Конституции (п. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации) означает:

1) то, что конституционные права и свободы реально принадлежат гражданину и человеку, независимо от того, конкретизированы они в текущем законодательстве или нет, и он может защищать их всеми способами, не запрещенными законом;

2) верховенство этих прав и свобод в правовой системе государства, т.е. они служат ориентиром законодательной и правоприменительной деятельности (практике). Смысл и содержание законов, их применение должны выверяться тем, насколько они соответствуют обеспечению прав и свобод гражданина и человека;

3) необходимость конкретизации некоторых из них текущим законодательством предполагает разработку процедур и правил, упорядочивающих их исполнение;

4) что даже при введении чрезвычайного положения устанавливается запрет на приостановление действия ряда статей Конституции, о чем сказано в статье 56 Основного закона Российской Федерации.

2. Неотчуждаемость прав и свобод гражданина и человека.

Применительно к конституционному положению личности содержание этого принципа состоит в том, что каждый человек, достигший установленного законом возраста, при наличии других содержащихся в законе условий должен иметь фактические возможности пользоваться соответствующими правами, свободами и нести обязанности. В части 2 статьи 17 Конституции сказано, что основные права и свободы человека и гражданина неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Никто не может быть лишен, прав без

законных на то оснований. Кроме того, часть 3 статьи 17 Конституции устанавливает, что осуществление прав и свобод человека не должно нарушать прав и свобод других граждан.

Для реальности анализируемого принципа важно также предписание, закрепленное в части 3 статьи 15 Конституции: «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Следует иметь в виду, что хотя рассматриваемый принцип и не закрепляет конкретные права и свободы гражданина и человека, но он определяет направления политики Российского государства в области прав и свобод гражданина и человека, лежит в основе их правового статуса и является надежным ориентиром для законодательной, исполнительной и правоприменительной практики.

3. Равноправие гражданина и человека как универсальный принцип правового положения личности. – Содержание этого принципа сводится не к фактическому (социальному и др.) равенству людей между собой, а к равенству их в правовом смысле. В полном объеме этот принцип закреплен в ч. 2 статьи 6 Конституции Российской Федерации: «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации».

Равенство прав и обязанностей носит не абстрактный, а исторически конкретный характер. На любой ступени общественного развития равноправие всегда предполагает соотношение, сравнение, сопоставление прав, свобод и обязанностей членов одной социальной группы людей с правами, свободами и обязанностями другой группы. В Российской Федерации, по идее статьи 19 Конституции, установлено принципиальное равенство граждан в правах и свободах во всех областях жизни. В основном, оно видится в следующих формах:

- 1) равноправие граждан независимо от социального происхождения, имущественного и должностного, положения, а также рода занятий;
- 2) равноправие всех, граждан независимо от убеждений, мировоззренческих позиций, принадлежности к общественным организациям и политическим партиям;
- 3) равноправие женщины и мужчины;

4) равноправие независимо от национальности и языка, вероисповедания и отношения к религии;

5) равноправие молодежи со всеми другими гражданами;

6) равенство перед судом и законом.

Можно также сказать, что в статье 19 Конституции сформулирована, по сути дела, **и обязанность государства** гарантировать это равноправие независимо от природных данных (пол, раса) и от общественных черт личности (происхождение, имущественное и должностное положение и др.)

4. Единство прав и обязанностей граждан Российской Федерации. –

В механизме правового регулирования статуса гражданина единство прав и обязанностей является объективной необходимостью. Это вытекает из смысла части 2 статьи 6 Конституции о том, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории равными правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации⁹. Право и обязанность – основные меры возможного и должного поведения. И та, и другая мера взаимообусловлены и не могут существовать изолированно: право без соответствующих обязанностей превращается из определенной законом точной юридической меры обладания социальным благом в благочестивое пожелание, в пустую фразу. Обязанность лица всегда предполагает чье-то право, хотя бы право требовать исполнения этой обязанности.

Право – то, что общество дает личности, а обязанность – то, что личность дает обществу.

Единство прав и обязанностей, как необходимая черта конституционного строительства демократического правового государства, имеет различные аспекты: социально-экономический, психологический и юридический.

Социально-экономическое единство означает, что в демократическом обществе не должно быть социальных групп, которые могли бы пользоваться привилегиями при осуществлении конституционных прав или освободиться от выполнения конституционных обязанностей. В силу признаков всеобщности и равенства прав для всех российских граждан создаются единые условия пользования правами и единое требование обязанности законов.

⁹ В отличие от действующей Конституции Российской Федерации, в статье 57 Конституции РСФСР 1978 г. (без последующих изменений), устанавливалось: «Осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданами своих обязанностей».

Психологическое единство означает, что в сознании граждан обязанности воспринимаются как необходимый долг гражданина, что из каждого права вытекают определенные обязанности, что если игнорируются обязанности, то утрачивается возможность приобретения соответствующих (известных) прав.

На базе экономического и психологического единства прав и обязанностей в государстве и обществе складывается их **юридическое единство**. Это означает, что в нормах права, в правоотношениях, во всем режиме законности также проводится единство прав граждан с их обязанностями. Нормы права, как известно, носят предоставительно-обязывающий характер. Они, как правило, адресуются двум возможным адресатам, на одного они накладывают обязанности, другому предоставляются права. В конкретных правоотношениях субъективные права и юридические обязанности взаимно предполагают друг друга. Поэтому, каждое право гражданина, каждая его обязанность формулируются в Конституции на основе возможно полного в данное время учета интересов как всего общества, так и каждого его члена в отдельности.

Тема 2. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

§ 1. Понятие, содержание и принципы гражданства.

Слово «гражданин» или «гражданство» имеет два основных значения. Прежде всего, оно имеет морально-политическое значение подобно слову «патриот». В этом смысле великий русский писатель Н.А. Некрасов писал: «Поэтом можешь ты не быть, но гражданином быть обязан». Здесь слово «гражданин» означает – «патриот», «верный сын своей Родины», «своего народа».

Но есть и другое, юридическое понятие гражданства. С юридической точки зрения гражданство выступает: во-первых, как форма связи физического лица с государством; во-вторых, как правовой институт, т.е. совокупность правовых норм, которые регулируют отношения гражданства¹⁰.

¹⁰ Эти точки зрения на юридическую природу гражданства являются господствующими в науке. Однако, проф. И.Е. Фарбер считал, что гражданство есть также субъективное право индивида иметь гражданство. //См.: И.Е. Фарбер. Свобода и права человека в советском государстве. Изд. Саратовского университета. 1974. С. 45-51.

Гражданство как форма связи лица с государством. – В общем виде гражданство определяется как связь между физическим лицом и государством. Однако одни авторы считают эту связь чисто правовой, которая выступает в виде совокупности прав и обязанностей; в виде правовой принадлежности личности к определенному государству; в виде принадлежности, проявляющейся в правовой связи; другие подчеркивают не только правовой, но и политический характер связи между человеком и государством, что находит свое проявление в распространении всей полноты власти государства на граждан, в пользовании гражданами всеми правами, свободами и обязанностями.

Для правовой связи по гражданству характерно следующее: во-первых, отсутствие конкретной определенности черт субъекта связи, которое не определяется в правовых нормах; во-вторых, отсутствие конкретно определенного объекта, по поводу которого существует связь по гражданству, так как именно эта связь и есть объект конкретных правоотношений; в-третьих, связь по гражданству не предполагает своего содержания в виде взаимных прав и обязанностей, в отличие от правоотношения; в-четвертых, связь по гражданству характеризуется также относительной устойчивостью, неограниченностью во времени и в пространстве; в-пятых, распространением на лицо суверенной власти государства в полном объеме и обладание этим лицом неограниченным комплексом прав, свобод и обязанностей, позволяющих гражданину участвовать в осуществлении государственной власти.

Иностранца от гражданина, в этом плане, отличает не только разный объем прав, свобод и обязанностей, но и сам характер связи, которая носит временный характер.

А что такое подданство? Термином «подданство» обозначалась принадлежность лица к монарху, а в последующем – к монархическому государству. Если в феодальном государстве содержание этого термина связывалось с неограниченными правами монарха по отношению к своим подданным, то в настоящее время это понятие равнозначно понятию «гражданство» и опять же – сохранилось в монархическом государстве.

Определение понятия «гражданство». – Можно отметить два направления при разрешении вопроса об определении понятия – «гражданство». Во-первых, это научное определение и, во-вторых, определения, которые содержатся в нормативных правовых актах.

Особенности научного определения понятия «гражданство» в том, что авторы, которые дают такое определение, стремятся охватить, по возможности, все те существенные признаки, с помощью которых можно отразить наиболее характерные связи физического лица с государством, учитывая при этом все стороны содержания и функционального предназначения гражданства. Так, Л.Д. Воеводин в учебнике «Советское государственное право», изданном в 1985 году, под гражданством понимал «...правовую или политико-правовую принадлежность лиц к данному государству, в силу которой на них распространяется суверенитет этого государства и они пользуются с его стороны защитой своих прав и законных интересов как внутри страны, так и вне его пределов». (С. 152)

Что касается определения понятия «гражданство» в законодательстве, то впервые оно было дано в Преамбуле Закона РСФСР от 28 ноября 1991 года и с некоторыми изменениями это определение воспроизведено в статье 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года. Итак; **«Гражданство Российской Федерации - устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей».**

Гражданство как правовой институт. – В юридической науке чаще всего употребляется термин «гражданство» в смысле института государственного права. В данном случае под гражданством понимается совокупность правовых норм, регулирующих состояние гражданства. Государственно-правовой институт гражданства призван: выявлять основания и порядок приобретения гражданства; решать вопросы о гражданстве лиц, вступившими в брак с иностранцами; определять гражданство детей при разном гражданстве родителей; определять условия прекращения гражданства; разрешать основные вопросы двойного гражданства и др. Чтобы подробнее ответить на отмеченные и иные вопросы, относящиеся к институту гражданства, студентам следует внимательно изучить структуру и содержание действующего Федерального закона о гражданстве Российской Федерации.

Развитие законодательства о гражданстве РСФСР, СССР и Российской Федерации. – Гражданство Российской Федерации возникло в результате победы Октябрьской революции 1917 года. В царской России, как монархическом государстве, признавался институт «подданства». Слово «гражданин» в официальном акте Советской власти впервые было введено 7

ноября 1917 года в Обращении Петроградского Военно-революционного комитета «К гражданам России». А спустя три дня, т.е. 10 ноября 1917 года, ВЦИК и СНК утвердили Декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов». Этим Декретом упразднялись все сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные учреждения и организации, все гражданские чины, существовавшие до революции в России. Уничтожая всякие звания (дворянина, купца, мещанина, крестьянина и пр.), титулы (княжеские, графские и пр.) Декрет установил «...одно общее для всего населения России наименование - гражданин Российской Республики».

Среди первых законов о гражданстве Российской Республики можно назвать Декрет ВЦИК от 1 апреля (19 марта) 1918 г. «О приобретении прав российского гражданства», а также изданный в его развитие Декрет СНК РСФСР от 22 августа 1921 года «О принятии иностранцев в Российское гражданство». 15 декабря 1921 года был принят Декрет ВЦИК и СНК «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей».

Первые акты Советской власти, регулирующие гражданство, не ставили каких-либо ограничений политического или другого характера для иностранцев, желающих принять российское советское гражданство. В то же время они вполне определенно выражали его политический, классовый характер. Это находило свое проявление в том, что первые советские конституции и законодательные акты о гражданстве предоставляли все политические права советских граждан иностранцам, проживающим на территории РСФСР для занятий трудовой деятельностью без эксплуатации наемного труда. За местными Советами - местными органами государственной власти - было признано право предоставлять таким лицам права советского российского гражданства.

С образованием Союза ССР для граждан всех советских республик, вошедших в состав Союза ССР, было установлено единое союзное гражданство с сохранением их права иметь свое республиканское гражданство и право приема в гражданство. Однако законодательство в области союзного гражданства и прав иностранцев составляло предметы ведения Союза ССР.

К законодательным актам Союза ССР следует отнести: Положение о союзном гражданстве от 29 октября 1924г.; Положение о гражданстве СССР от 13 июня 1930г.; Положение о гражданстве Союза ССР от 22 апреля 1931г.

Каждый из этих актов составил важный шаг на пути формирования основ законодательства о советском гражданстве. Так, в Положении о гражданстве Союза ССР от 22 апреля 1931 года устанавливалось, что гражданин Союза ССР является гражданином той союзной республики, в пределах которой он проживает; не признавался институт лиц без гражданства, все они считались гражданами СССР; не признавалось двойное гражданство; сохранялись политические права за иностранными гражданами, проживавшими в пределах СССР рабочими и крестьянами для занятия трудовой деятельностью; сократились возможности упрощенного приема в гражданство (рабочие, крестьяне; при вступлении в брак). В Законе «О гражданстве СССР» от 19 августа 1938 года впервые было установлено, что гражданами СССР являются лица, состоявшие к 7 ноября 1917 года подданными бывшей Российской империи и не утратившие советского гражданства, а также лица, которые приобрели советское гражданство в установленном законом порядке; впервые также вводилось понятие – «лицо без гражданства»; допускалась возможность приема в гражданство СССР в упрощенном порядке.

Новый закон о гражданстве Союза ССР был принят 1 декабря 1978 года. В своих основных позициях этот закон основывался на положениях Конституции СССР 1977 года. В нем также учитывался опыт зарубежных стран по вопросам регулирования проблем гражданства; обеспечивалось соответствие положений Закона нормам международного права в области гражданства и прав человека. Достаточно подробно в Законе регулировались вопросы возникновения и прекращения советского гражданства; все еще сохранялась возможность лишения советского гражданства. Законом предусматривалась возможность принятия собственных законодательных актов о гражданстве союзных республик. В связи с этим, Законом Верховного Совета РСФСР в 1981 году был утвержден Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О порядке приема в гражданство РСФСР».

Закон о гражданстве Союза ССР от 23 мая 1990 года мало чем отличался от закона о гражданстве 1978 года. В нем в более развернутом виде регулировались вопросы, относящиеся к полномочиям органов, принимавших решения по вопросам гражданства.

Первый Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» был принят Верховным Советом РСФСР 28 ноября 1991 года, который с изменениями 1993 и 1995 гг. действовал до вступления в силу 1

июля 2002 года Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», принятого 31 мая 2002 года.

Следовательно, действующим в настоящее время в Российской Федерации является Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года. 11 ноября 2003 года в названный Федеральный закон были внесены изменения и дополнения, которые будут учтены при ответе на вопросы второго параграфа настоящего «Учебного пособия».

Принципы гражданства Российской Федерации. – Природа такого сложного государственно-правового института как гражданство в полной мере выявляется при раскрытии принципов, которые объединяют его как определенное политико-правовое явление, обеспечивают единство всех сторон гражданства. Кроме того, в статье 4 Федерального закона сказано, что принципы гражданства не могут содержать положения, ограничивающие права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. В наиболее общем виде эти принципы выражены в статьях 6, 61, 62 и 63 Конституции Российской Федерации, а также в статьях 4, 6, 7 и некоторых других Федерального закона от 31 мая 2002 года. В «Учебном пособии» мы будем выделять именно те, которые названы в указанных нормативных правовых актах.

1. Гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения. – Это означает, что в Российской Федерации нет гражданства разных сортов, не существует деление граждан на «природных» и «натурализованных». В этой связи можно отметить, что в законах многих зарубежных стран предусматриваются дискриминационные предписания, связанные со временем и основаниями приобретения гражданства. Так, в Великобритании для натурализации лицо в течение пяти лет должно проживать в пределах Британской империи, обладать «хорошим характером», знанием английского языка и заявить о желании domiciliроваться (приобрести постоянное место жительства).

2. Проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства Российской Федерации. – Это право гражданина Российской Федерации в настоящее время подкреплено соответствующими положениями, содержащимися в Федеральном законе от 24 мая 1999 года «О государственной политике Российской

Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Под понятием «отечественники за рубежом», в соответствии с названным Федеральным законом, подразумеваются:

а) граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации;

б) лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получивших гражданство этих государств или ставших лицами без гражданства;

в) выходцы (эмигранты), из Российского государства, Российской Республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имеющие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства;

г) потомки соотечественников.

В совокупности это так называемый принцип континуитета¹¹.

3. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменять его. – Названный принцип является основополагающим новейшего российского законодательства о гражданстве, который учитывает соответствующие положения международно-правового законодательства.

4. Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству. – Содержание этого принципа, закрепленного в п. 5 статьи 4 Федерального закона от 31 мая 2002 года, воспроизводит положения п.1 статьи 61 Конституции Российской Федерации. Суть этого положения состоит в несвязанности российского гражданства с мерами наказания за противоправные действия. Что же касается выдачи (экстрадиции) иностранному государству гражданина России, совершившего преступление, то она может быть осуществлена только на основе международных договоров о выдаче преступников. Это положение соответствует ч. 1 статьи 61 Конституции Российской Федерации.

5. Гражданство как специфическая форма выражения государственного суверенитета. – В качестве основного элемента принципа

¹¹ Названный Федеральный закон является действующим за исключением ст. 11, некоторые вопросы которой перешли в Федеральный закон от 31 мая 2002 г.

государственного суверенитета применительно к гражданству выступает принцип защиты и покровительства граждан Российской Федерации, находящихся за пределами Российской Федерации, о чем сказано в статье 7 Федерального закона от 31 мая 2002 года. Часть 2 статьи 7 устанавливает, что органы государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации, должностные лица указанных представительств и учреждений **обязаны** содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан Российской Федерации, а также защищать их права и охраняемые законом интересы. А как государство должно поступать в случае нарушения прав граждан Российской Федерации, находящихся за границей? В этом случае, с точки зрения международного права, государство может прибегнуть к таким крайним мерам, как ответное ограничение прав граждан соответствующего государства, т.е. реторсии.

6. Принцип двойного гражданства. – Статья 6 Федерального закона от 31 мая 2002 года предусматривает возможность приобретения гражданином Российской Федерации иного гражданства, что не влечет за собой прекращения гражданства Российской Федерации. На территории Российской Федерации такое лицо рассматривается только как гражданин Российской Федерации. Эти положения Федерального закона полностью соответствуют требованиям статьи 62 Конституции Российской Федерации. В части 2 статьи 62 Конституции указано, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Существенное значение в данном случае имеет положение, содержащееся в п. «г» статьи 13 Федерального закона от 31 мая 2002 года, в соответствии с которым предоставление гражданства Российской Федерации допускается при условии, что гражданин иностранного государства отказывается от прежнего гражданства, если иное не предусмотрено

международным договором Российской Федераций.

Двойное (множественное) гражданство является исключением из правила. Оно создает определенные неудобства как для человека, так и для государства, т.е. страны пребывания и страны гражданства. К числу негативных последствий для граждан можно отнести недостаточную эффективность дипломатической защиты, сложности с прохождением службы в Вооруженных Силах государств, поступлением на государственную службу, с уплатой бипатридами налогов в различных государствах вследствие нахождения там собственности, когда лицо заявляет право на наследование, компенсацию за утрату имущества и в иных подобных случаях.

Лицо, имеющее двойное гражданство, может в любое время выйти из гражданства одного или двух государств, гражданством которых оно обладает.

7. Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации. – Понятно, что это положение Федерального закона направлено на сокращение контингента лиц без гражданства на территории государства, на упорядочение правового положения этой категории лиц, проживающих на территории России. Для этой категории лиц устанавливается упрощенный порядок приобретения статуса граждан России. Состояние безгражданства прекращается натурализацией, усыновлением (удочерением).

§ 2. Правовое регулирование гражданства Российской Федерации.

Основу правового регулирования гражданства Российской Федерации составляет Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», который был принят 31 мая 2002 года и вступил в силу 1 июля 2002 года. 11 ноября 2003 года в названный Федеральный закон были внесены существенные изменения и дополнения. В статье 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. также сказано, что по вопросам гражданства принимаются в соответствии с федеральным законом другие нормативные правовые акты. К числу таких актов в настоящее время относятся: Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года, которым было утверждено Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, а также Указ от 31 декабря 2003 года, которым внесены изменения в Положение о порядке

рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года. Кроме того, Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года утверждено Положение о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и состав этой Комиссии. В целях исполнения Федерального закона от 31 мая 2002 года и Указа Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года приказами Министерства внутренних дел Российской Федерации от 3 февраля 2003 года были утверждены Инструкции, затрагивающие различные стороны работы органов внутренних дел по вопросам гражданства Российской Федерации¹².

I. Признание гражданства Российской Федерации.

Определяя признаки, на основании которых устанавливается принадлежность лица к государству, государство создает тем самым необходимые условия для четкого отграничения граждан своей страны от иностранцев, а также и от лиц без гражданства. Без этого оно не может решать и другие вопросы, связанные с правовой регламентацией гражданства.

Поэтому первое, что должно делать государство, принимая новый закон о гражданстве, решить вопрос о том, кого оно **признает** своими гражданами. Признание гражданства в новом законе о гражданстве является, фактически, первым основанием приобретения гражданства. К сожалению, в Федеральном законе от 31 мая 2002 года о признании не говорится. Статья 5 этого Федерального закона говорит только о том, кто является гражданином Российской Федерации. Слово «являются» никак не может считаться особым государственно-правовым институтом. Это - простая констатация факта и не более того.

Что представляет собой «признание», как государственно-правовой институт? Особенности содержания отношений по признанию гражданства обусловлены как характером поведения участников этих отношений, так и основанием их возникновения и прекращения. Прежде всего, в отношениях по признанию гражданства **отсутствует** специально выраженное волеизъявление лица, направленное на приобретение гражданства. В данном случае нет

¹² Текст Федерального закона «О гражданстве» в редакции от 11 ноября 2003 года издан отдельной брошюрой. Тексты названных Указов Президента Российской Федерации см., соответственно. //Российская газета от 19 ноября 2002 г. и от 13 января 2004 года. Приказы Министерства внутренних дел Российской Федерации об утверждении Инструкций по организации работы с документами по вопросам гражданства //Российская газета от 22 февраля 2003 года и от 9 апреля 2004 года.

необходимости ни в подаче ходатайства о приеме в гражданство, ни о вынесении специального решения уполномоченного на то государственного органа. Гражданство лица **признается** государством в силу наличия юридического факта, обозначенного в законе. Факт признания лица гражданином государства в связи с принятием нового закона о гражданстве не требует подтверждения каким бы то ни было специальным документом. Лицо как было гражданином государства, так им и остается. Статья 5 Федерального закона от 31 мая 2002 года подтверждает сказанное. В ней говорится, что гражданами Российской Федерации являются:

во-первых, лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Федерального закона; (напоминаю, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года вступил в силу с 1 июля 2002 года);

во-вторых, лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с настоящим федеральным законом. (Т.е. положения этой части статьи 5 Федерального закона относятся уже к будущему).

II. Приобретение гражданства Российской Федерации.

Состоянию в гражданстве любого государства предшествует его приобретение. Российское гражданство приобретается по основаниям, указанным в статье 2 Федерального закона от 31 мая 2002 года:

во-первых, по рождению;

во-вторых, в результате приема в гражданство Российской Федерации;

в-третьих, в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;

в-четвертых, по иным основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

1. Наиболее распространенным основанием приобретения гражданства является - «по рождению». – Раскрывая содержание этого основания, Федеральный закон в статье 12 определил, что **ребенок** приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если на день его рождения:

оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации;

один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места

рождения ребенка);

один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является гражданином иностранного государства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;

оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государство, гражданами, которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляют ребенку свое гражданство. (Настоящее основание дано в редакции Федерального закона от 11 ноября 2003 года).

Названные положения Федерального закона о приобретении гражданства Российской Федерации по рождению (филиация) свидетельствуют о том, что в Российской Федерации строго соблюдается принцип «права крови», что обеспечивает максимально возможное решение вопроса в пользу ребенка, а принцип «права почвы» (п.4) способствует сокращению и предотвращению случаев безгражданства детей.

Дальнейшее подтверждение принципа «права почвы» как основания приобретения гражданства Российской Федерации по рождению, содержится в п. 2 статьи 12. В ней предусмотрено, что ребенок, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны, становится гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

2. Вторым основанием приобретения гражданства Российской Федерации является приём в гражданство Российской Федерации.

Федеральный закон от 31 мая 2002 года предусматривает **общий и упрощенный порядок** приема в гражданство Российской Федерации.

Общий порядок приобретения гражданства Российской Федерации - это порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются обычные условия, предусмотренные статьей 13 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации. Приобретение гражданства в общем порядке осуществляется путем направления заявления о приеме в гражданство **на имя Президента Российской Федерации.**

Участниками данного правоотношения могут быть иностранные граждане или лица без гражданства. В статье 13 Федерального закона установлен ряд требований, которым должны соответствовать лица, подающие ходатайство о приеме в гражданство Российской Федерации: они должны быть совершеннолетние и дееспособны. То есть, лицам, ходатайствующим о приеме в гражданство Российской Федерации, должно исполниться 18 лет и они должны быть дееспособны, т.е. психически здоровыми.

Приобретение российского гражданства в общем порядке предполагает также **соблюдение следующих условий**:

а) требуется **пятилетний ценз оседлости**, т.е. непрерывное проживание в России в течение пяти лет со дня получения вида на жительство¹³ и до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство. При этом, срок проживания на территории Российской Федерации для лиц, прибывших на территорию Российской Федерации до 1 июля 2002 года (т.е. до дня официального вступления в силу Федерального закона от 31 мая 2002 года - И.Б.) и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства. Проживание в Российской Федерации признается непрерывным, если лицо выезжало за рубеж не более чем на три месяца в течение года;

б) новым условием принятия иностранных граждан и лиц без гражданства в российское гражданство является **обязательство соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации**;

в) также новым требованием к лицам, желающим получить российское гражданство, является **наличие законного источника средств к существованию**. Документом, подтверждающим наличие законного источника средств к существованию, могут служить: справка о доходах физического лица; трудовая книжка; пенсионное удостоверение; справка органа социальной защиты о получении пособия; либо иной документ, подтверждающий получение доходов от не запрещенной законом деятельности. Подробный перечень необходимых документов содержится в новой редакции п. 10 Указа Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года;

г) условием приема в российское гражданство является **отказ от иностранного гражданства**. Исключение допускается в случаях,

¹³ Вид на жительство – документ, удостоверяющий личность лица без гражданства, выданный в подтверждение разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации лицу без гражданства или иностранному гражданину и подтверждающий их право на свободный выезд из Российской Федерации и возвращение в Российскую Федерацию.

предусмотренных международным договором Российской Федерации (например, когда международным договором допускается двойное гражданство лица); действующим Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» (например, когда в индивидуальном порядке лицу предоставлено двойное гражданство); или если отказ от гражданства невозможен в силу независящих от лица причин;

д) новым условием представления гражданства Российской Федерации является **владение русским языком** в устной и письменной форме, достаточным для общения в языковой среде. Порядок определения уровня знания русского языка установлен в том же п. 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации 14 ноября 2002 года, (Новая редакция Указа Президента утверждена Указом от 31 декабря 2003 года). В частности, документом, подтверждающим знание русского языка, может быть: документ о получении образования не ниже общего основного образования; сертификат о прохождении тестирования по русскому языку; и др. Мужчины, достигшие возраста 65 лет, и женщины, достигшие возраста 60 лет, от представления такого документа освобождаются.

В части 2 статьи 13 Федерального закона предусматривается возможность **сокращения до одного года** срока проживания на территории Российской Федерации следующих категорий лиц: наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации; признание лица беженцем в установленном федеральным законом порядке.

Без соблюдения условий, предусмотренных п. «а» части первой статьи 13 Федерального закона (п. «а» на стр. 31 «Учебного пособия» соответствует п. «а» Федерального закона - И.Б.) и без представления вида на жительство вправе обратиться с заявлениями о приеме в российское гражданство **граждане государств**, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях или в их органах. (Новая редакция п. 4 статьи 13 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации от 11 ноября 2003 года).

Упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации - это порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений **по**

вопросам приема в российское гражданство в отношении лиц, на которых распространяются льготные условия, предусмотренные новой редакцией статьи 14 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации. **Решения о приеме** в гражданство Российской Федерации лиц, указанных в статье 14 Федерального закона, **принимаются** Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами и, соответственно, Министерством иностранных дел, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями, находящимися за пределами Российской Федерации, т.е. без обращения с заявлениями о приеме в российское гражданство к Президенту Российской Федерации.

При оформлении гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке не требуется соблюдение ценза оседлости, т.е. непрерывного проживания на территории России в течение 5 лет или одного года для бывших граждан СССР, РСФСР, беженцев, политэмигрантов и других лиц, если они (иностранцы граждане и лица без гражданства):

имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на территории Российской Федерации;

имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства;

являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 г.;

родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;

состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет;

являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами Российской Федерации.

В упрощенном порядке, в соответствии со статьей 14 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации, в гражданство Российской Федерации принимаются: нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированных по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года; иностранные граждане и лица

без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации; в гражданство Российской Федерации принимаются в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных пунктами «а», «в», «г» и «д» части первой статьи 13 Федерального закона о гражданстве, и без представления вида на жительство, ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории Российской Федерации.

Перечень документов, которые должны представить названные и другие категории бывших граждан СССР и других лиц, также определен в уже называвшемся Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

3. Третьим основанием приобретения гражданства Российской Федерации является восстановление в гражданстве Российской Федерации. – В порядке восстановления российское гражданство могут получить лишь те лица, которые когда-либо имели, но по каким-либо причинам утратили его.

Для восстановления в гражданстве требуется: достижения совершеннолетия, т.е. 18 лет; непрерывное проживание на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство в течение трех лет; а также соблюдение требований, предусмотренных в статье 13 Федерального закона (обязательство соблюдать Конституцию и федеральные законы, наличие законного источника средств к существованию и др.)

4. Иными основаниями приобретения гражданства Российской Федерации, на что указано в статье 11 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации от 31 мая 2002 года, могут быть:

во-первых, выбор гражданства при изменении Государственной границы Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации. В этом случае лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптация) в порядке и сроки, которые устанавливаются соответствующим международным договором Российской Федерации. Оптация может быть формой приобретения гражданства в случае присоединения к

Российской Федерации какой-либо территории, и, наоборот, формой утраты гражданства, в случае передачи части территории Российской Федерации иностранному государству;

во-вторых, это особый порядок приобретения гражданства детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей, а именно: гражданство недееспособных лиц; гражданство детей при усыновлении (удочерении); гражданство детей и недееспособных лиц, над которыми установлена опека и попечительство. Процедура оформления заявления о приобретении гражданства в силу усыновления (удочерения) урегулирована Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации в редакции Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2003 г.

5. Основания отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации. – По сравнению с ранее действовавшим Законом о гражданстве 1991 года с изменениями и дополнениями, перечень оснований для отказа в приеме или восстановлении в гражданстве Российской Федерации существенно расширен. Он приведен в соответствие с Европейской конвенцией о гражданстве 1997 года. В частности, могут быть отклонены заявления, поданные лицами, которые: выступают за насильственное изменение или иными действиями создают угрозу национальной безопасности страны, т.е. террористы, экстремисты и им подобные элементы; использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения; состояли на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранных государств; не имеют законного источника средств к существованию на день подачи заявления о приеме в гражданство Российской Федерации; и некоторые иные основания, относящиеся к лицам осужденным и отбывающим наказание за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом. Как названные, так и некоторые другие основания определены в статье 16 Федерального закона.

III. Прекращение гражданства Российской Федерации.

Право на изменение гражданства является неотъемлемым правом каждого гражданина Российской Федерации. Согласно статье 6 Конституции Российской Федерации гражданин не может быть лишен права изменять свое гражданство. Европейская конвенция о гражданстве 1997 года

предусматривает, что каждое государство-участник разрешает отказ от гражданства при условии, что соответствующие лица не становятся в результате этого лицами без гражданства.

Статья 18 Федерального закона от 31 мая 2002 года предусматривает, что основаниями для прекращения гражданства Российской Федерации являются:

во-первых, выход из гражданства Российской Федерации;

во-вторых, иные основания, предусмотренные настоящим Федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

1. Выход из гражданства Российской Федерации. – Выход из гражданства - это добровольная акция, т.е. осознанное действие правоспособного и дееспособного лица. Выход из гражданства прекращает юридическую связь конкретного лица с государством, их взаимные права, обязанности и ответственность.

Выход из гражданства может быть разрешен лишь **по личному** ходатайству гражданина Российской Федерации. Однако выход из гражданства **не является волевым действием одностороннего порядка**. Другой обязательный элемент отношений, связанных с выходом из гражданства – **получение на это разрешения государства**. Согласно п. «в» части 1 статьи 28 Федерального закона от 31 мая 2002 года, такое разрешение может дать только Президент Российской Федерации.

Порядок выхода из гражданства Российской Федерации установлен в статье 19 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации:

во-первых, выход из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории Российской Федерации, осуществляется на основании добровольного волеизъявления каждого лица **в общем порядке**, за исключением случаев, которые могут послужить основанием для отказа в выходе из гражданства Российской Федерации;

во-вторых, выход из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории иностранного государства, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в общем порядке, за исключением ранее указанных случаев;

в-третьих, выход из гражданства Российской Федерации ребенка, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, осуществляется в упрощенном

порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя. В данном случае согласие ребенка в возрасте от 14 до 18 лет на прекращение гражданства Российской Федерации не просто обязательно, но оно должно быть оформлено нотариально.

Детально, применительно к каждому из названных трех случаев, решение вопроса о выходе из гражданства Российской Федерации также определено в Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Естественно, что при определенных условиях, обстоятельствах возникает вопрос о допустимости выхода конкретного лица из гражданства Российской Федерации и связанного с этим выездом за пределы страны. В этих целях статья 20 Федерального закона о гражданстве предусматривает случаи отказа в выходе из гражданства Российской Федерации. Выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин Российской Федерации:

а) имеет не выполненные перед Российской Федерацией обязательства, установленные федеральным законом;

б) привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в силу обвинительный приговор суда;

в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

2. Иные основания выхода из гражданства Российской Федерации. –

К числу таких оснований следует отнести:

а) выбор иного гражданства (оптация) при изменении Государственной границы Российской Федерации. В статье 21 Федерального закона о гражданстве установлено, что при территориальных преобразованиях в соответствии с международным договором Российской Федерации границы Российской Федерации граждане Российской Федерации, проживающие на территории, которая подверглась указанным преобразованиям, вправе сохранить или изменить свое гражданство согласно условиям данного международного договора (статья 21 Федерального закона о гражданстве).

б) это изменение гражданства детей при изменении гражданства родителей; усыновление (удочерение) ребенка, являющегося гражданином Российской Федерации, гражданином иностранного государства; опека и попечительство детей или недееспособных лиц, являющихся гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами.

IV. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации.

К числу таких органов относятся:

Президент Российской Федерации;

Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы;

Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения, находящиеся за пределами Российской Федерации.

К ведению Президента Российской Федерации относится решение следующих вопросов:

прием в гражданство Российской Федерации в общем порядке;

восстановление в гражданстве Российской Федерации в общем порядке;

выход из гражданства Российской Федерации в общем порядке;

отмена решений по вопросам гражданства Российской Федерации в случаях, когда такое решение было принято Президентом Российской Федерации.

Кроме названных полномочий, Президент Российской Федерации утверждает Положение о порядке рассмотрения вопросов о гражданстве Российской Федерации; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, в связи с исполнением Федерального закона о гражданстве. По вопросам гражданства Президент Российской Федерации **издает указы.**

В качестве совещательного и консультативного органа при Президенте Российской Федерации создается Комиссия по вопросам гражданства, которая призвана обеспечивать реализацию конституционных полномочий главы государства по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища. Основными функциями Комиссии являются: предварительное рассмотрение заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации, восстановлении в гражданстве Российской Федерации, прекращении гражданства Российской Федерации, предоставлении политического убежища в Российской Федерации и подготовка по ним предложений Президенту Российской Федерации; и другие.

Основные задачи и функции Комиссии определяются в Положении о

Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, которое утверждается Президентом Российской Федерации; он же утверждает состав Комиссии и назначает ее Председателя. В настоящее время Положение о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации было утверждено Президентом Российской Федерации 14 ноября 2002 г.¹⁴.

К компетенции Министерства внутренних дел и его территориальных органов, Министерства иностранных дел, дипломатических представительств и консульских учреждений относится решение практически идентичных вопросов. Их компетенция по вопросам гражданства аналогична, с тем лишь различием, что органы внутренних дел принимают решения в отношении лиц, проживающих на территории Российской Федерации, а органы, ведающие вопросами иностранных дел - за пределами Российской Федерации.

Эти органы осуществляют следующие полномочия:

определяют наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации и, соответственно, проживающих за пределами Российской Федерации;

принимают от соответствующих лиц заявления о приеме в гражданство Российской Федерации;

проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документы и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах;

направляют Президенту Российской Федерации заявления по вопросам приема в гражданство Российской Федерации, а также заключения по данным делам;

рассматривают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации и принимают решения по вопросам приема в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке;

отменяют решения по вопросам гражданства, которые приняты, соответственно, органами внутренних дел или органами иностранных дел;

исполняют принятые Президентом Российской Федерации решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих

¹⁴ Российская газета. 19 ноября.2003г.

за пределами Российской Федерации.

V. Производство по делам о гражданстве Российской Федерации.

Вся процедура, связанная с производством по делам о гражданстве Российской Федерации, начинается с подачи заявления по вопросам гражданства, которое подается по месту жительства заявителя. Если заявитель проживает на территории Российской Федерации, заявление подается в территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации; если заявитель находится за пределами Российской Федерации - в дипломатическое представительство или консульское учреждение. Заявление составляется письменно по установленной форме, а личная подпись заявителя удостоверяется уполномоченным на то должностным лицом полномочного органа. При подаче заявления взимается государственная пошлина, а за пределами Российской Федерации - консульский сбор.

Решения по вопросам гражданства Российской Федерации **в общем порядке** принимаются Президентом Российской Федерации. Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства и принятие решений о приеме в гражданство Российской Федерации и о выходе из гражданства Российской Федерации в общем порядке осуществляются в срок до одного года со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Решения о приеме в гражданство Российской Федерации и о выходе из гражданства Российской Федерации **в упрощенном порядке** принимаются соответствующими органами внутренних дел или соответствующими органами иностранных дел, находящимися за пределами Российской Федерации. Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства и принятие решений о приеме в гражданство Российской Федерации и о выходе из гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке осуществляется в срок до шести месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Датой приобретения гражданства Российской Федерации является: день рождения ребенка; день усыновления (удочерения) ребенка; день принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве, соответствующего решения.

Гражданство Российской Федерации прекращается со дня принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации

Федерации, соответствующего решения.

Решение полномочного органа, ведающего делами о гражданстве Российской Федерации, об отклонении заявления по вопросам гражданства может быть обжаловано в суд в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. Что касается действий должностных лиц полномочных органов, то они могут быть обжалованы вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо в суд.

Документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица. Виды основных документов, устанавливающих личность гражданина Российской Федерации, определяются в статье 10 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации. Конкретный круг таких документов определен в части VI Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства от 14 ноября 2002 года. К таким документам Положение относит: паспорт гражданина Российской Федерации; дипломатический паспорт; служебный паспорт; паспорт моряка (удостоверение личности моряка); удостоверение личности военнослужащего (военный билет) с вкладышем, свидетельствующем о наличии гражданства Российской Федерации; свидетельство о рождении с вкладышем, подтверждающим наличие гражданства Российской Федерации. Наличие гражданства у детей может подтверждаться сведениями, которые содержатся в названных документах.

Тема 3. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАНИНА И ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

§ 1. Понятие прав, свобод и обязанностей в науке государственного права Российской Федерации.

Правовое положение личности, как мы уже об этом говорили, определяется всей совокупностью юридических прав, свобод и обязанностей. Однако решающее значение в определении правового статуса имеют основные, конституционные права, свободы и обязанности. Рядом присущих им особенностей они выделяются из остальной массы прав, свобод и обязанностей и обособляются в самостоятельный государственно-правовой институт. Такое

обособление возможно потому, что регулируемые ими общественные отношения характеризуются определенной однородностью своего содержания. Поэтому государственное право как наука имеет своим предметом изучение не всех прав, свобод и обязанностей, принадлежащих человеку, а только основных и лишь в той части, которая, в большей степени, непосредственно связана с осуществлением государственной власти и самоуправления, т.е. основных прав, принадлежащих гражданину.

Конституционные права, свободы и обязанности являются основными потому, что они: во-первых, опосредуют наиболее важные, существенные и значимые отношения и связи между государством и личностью, человеком и гражданином, человеком и обществом; во-вторых, они выражают отношения и связи непосредственно между государством, гражданином и человеком; в-третьих, осуществление основных прав, свобод и обязанностей происходит в процессе взаимодействия гражданина с государственными органами или органами местного самоуправления; в-четвертых, они закреплены в Конституции государства; в-пятых, именно они являются необходимым условием функционирования самой государственной власти и самоуправления.

Из сказанного можно вывести следующее определение понятия основных прав, свобод и обязанностей гражданина: **основные права, свободы и обязанности – это такие права, свободы и обязанности, которые закреплены Основным законом государства и являются определяющими по отношению ко всем другим, т.е. отраслевым правам, свободам и обязанностям и находятся под особой защитой государства.** Таким образом, конституционные права, свободы и обязанности являются основными не только по форме (формальная сторона), но, что особенно важно, и по содержанию (т.е. сущностная сторона). Будучи основными, по содержанию, права, свободы и обязанности гражданина могут стать таковыми по форме, если они закреплены в конституции государства.

Что следует понимать под основным правом? Основное право, свобода – это установленная государством и закреплённая в его конституции **возможность**, позволяющая каждому гражданину и человеку **избирать вид и меру поведения**, пользоваться предоставленными ему благами в личных, а также в общественных интересах¹⁵.

¹⁵ Осуществление того или иного права - это именно возможное, а не должное поведение. Принудительный момент здесь неуместен, ибо права личности не носят императивного характера. Нельзя обязать субъекта во что

Глава вторая Конституции Российской Федерации называется «Права и свободы человека и гражданина», в ней говорится именно о правах и свободах. То есть, установленные Конституцией возможности в одних случаях традиционно именуется **правами**, а в других - **свободами**. Между этими понятиями трудно провести строгое различие, ибо одну и ту же правовую возможность можно характеризовать и как право, и как свободу. Например, что такое свобода слова? Свобода слова – это право гражданина и человека свободно выражать свои мысли, высказывать свое мнение, проявлять свои убеждения. Одним словом, это две формы выражения своих мыслей, мнений и убеждений через посредство использования установленных законом правовых возможностей для выбора человеком его поведения. Однако когда выбор связан с пользованием конкретными социальными благами, закон чаще всего использует термин «право»: право на отдых, право на жилище. Когда же речь идет о таких правовых возможностях, где целесообразней подчеркнуть степень свободы выбора поведения, применяется термин «свобода»: свобода мысли и слова, свобода совести, свобода вероисповедания и др. Специфика конституционных свобод и в том, что они всегда представляют определенную альтернативу (свободу выбора) в возможном поведении; конституционное право, как правило, призвано обеспечить получение гражданином одного определенного социального блага.

В Конституции Российской Федерации говорится о правах и свободах не для того, чтобы противопоставить права свободам или свободы правам, а для того, чтобы оттенить, подчеркнуть отмеченные специфические свойства этого вида права гражданина и человека.

А что следует понимать под основной обязанностью? Основная обязанность – это установленная государством и закреплённая в его Конституции **необходимость**, предписывающая каждому гражданину и человеку определенный **вид и меру поведения и ответственности** в случае его неисполнения.

Следует, однако, иметь в виду, что обязанность и ответственность – категории тесно переплетены, но не тождественны. Более широкая из них – ответственность. Социальная ответственность проявляется в различных областях и имеет различные формы. Это, прежде всего, политическая

бы то ни стало осуществлять свое право. Он может воспользоваться либо не воспользоваться им, реализовать или не реализовать предоставленную возможность. Иначе право превратится в обязанность, в «повинность».

ответственность, которая возникает в сфере общественно-политической деятельности личности; это также юридическая ответственность, которая определяется требованиями и предписаниями норм права и выражается в правомерном поведении; наконец – это моральная ответственность как наиболее широкая форма взаимоотношений личности, коллектива, общества.

Юридическая наука занимается, главным образом, юридической ответственностью. Поэтому обязанность есть конкретная, нормированная форма выражения ответственности. Будучи предписаниями о должном, обязанности представляют собой зафиксированный в законодательном порядке реестр требований, предъявляемых обществом к личности. Следовательно, юридическая ответственность – это лишь официальное выражение вида и меры желательного поведения личности, определение государственной необходимости, закрепленное в виде обязанности.

§ 2. Классификация основных прав и свобод гражданина и человека.

Совокупность прав, свобод и обязанностей, определяющих положение гражданина и человека в обществе и государстве, образуют определенную систему. Эти права, свободы и обязанности весьма разнообразны по своему содержанию. Однако единство и внутренняя согласованность этой системы основных прав, свобод и обязанностей вовсе не исключает возможности их группировки по одному или нескольким основаниям.

Необходимость научной классификации диктуется задачами более глубокого их изучения и обусловлены неоднородностью их конкретного содержания. В зарубежной и отечественной литературе были высказаны самые различные соображения по вопросу классификаций прав, свобод и обязанностей гражданина и человека.

Принято считать, что одной из первых таких классификаций является та, которая была проведена во французской Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 года. Декларация исходила из того, что человек рассматривался в ней в двух аспектах: как человек сам по себе и как гражданин. К правам человека были отнесены: свобода, собственность, безопасность и сопротивление насилию. Права гражданина возникли и были обретены в политическом обществе, получили название «гражданских прав» и они уже были менее «весомы», «незыблемы». Следовательно, права человека – это

продукт примирения государства и человека, т.е. социологическая, в большей степени – нравственно-политическая категория; права гражданина - политико-юридическая категория. Эта классификация основывалась на **естественно-правовой доктрине**.

Пришедшая на смену естественно-правовой доктрине **нормативистская теория**, в лице своих сторонников (Г. Еллинек и его последователи в Германии, Б.А. Кистяковский, А.И. Елистратов – в России) утверждала, что права и свободы исходят только от государства, являются одним из его правовых установлений и в этом отношении ничем иным не отличаются от других государственно-правовых институтов. За основу классификации прав личности приверженцы этой теории (концепции) брали специфику отношений индивида и государства¹⁶. Так, русский юрист Б.А. Кистяковский, руководствуясь указанными критериями, выделял особую группу прав, которую он назвал – «свобода личности от государства», куда относил: неприкосновенность личности, жилища, писем, свободу передвижений, свободу совести, свободу слова, печати, собраний, союзов, т.е. не только личные, но и политические свободы¹⁷.

Целесообразность использования классификации в качестве одного из важных приемов и методов исследования прав, свобод и обязанностей признавалась наукой советского государственного права и признается современной наукой государственного права Российской Федерации.

Впервые институт основных прав, свобод и обязанностей **граждан** установила Конституция РСФСР 1918 года. При ее разработке большое значение имела Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов 25 января 1918 года. В Декларации, наряду с закреплением нового общественного и государственного строя России, были провозглашены и отдельные основные права, свободы и обязанности граждан РСФСР: равноправие граждан независимо от пола, расы к

¹⁶ Подробней об этом //Л.Д. Воеводин. Юридический статус личности в России. М. 1997. С. 174 – 176.

¹⁷ Кистяковский Б.А. Государственное право. (Общее и русское). М. 1908 – 1909. С. 311.

На наш взгляд, и естественно-правовая доктрина, и теории, рассматривающие права только как производные от воли государства, несмотря на свою диаметрально противоположность, имеют нечто общее: и в тех, и в других государственная власть рассматривается как сила, чуждая правам личности и противостоящая ей. Либо она, эта власть, признает «естественные», по происхождению независимые от нее права человека, либо дарует, наделяет его субъективными правами, но и в том и другом случае в основе этих теории - ненаучное представление о государственной власти и юридических правах личности как антиподах. При этом тщательно затушевывается тот факт, что зло лежит в природе власти. А это означает, что буржуазное общество и государство не были «творцами» прав человека, они лишь признали в правовой форме порожденные новым способом производства соответствующие идеи и требования, формулируя их в качестве прав человека.

национальной принадлежности; Конституция предоставила **рабочим и крестьянам** право на образование, на объединение в союзы, свободу слова, печати, собраний, митингов и др., подчеркнув тем самым свой классовый характер.

Более детально круг прав, свобод и обязанностей, подлежащих включению в основной закон государства, был определен не сразу. В окончательном виде система прав, свобод и обязанностей граждан СССР была зафиксирована в Конституции СССР, принятой 5 декабря 1936 года и полностью воспроизведена в Конституции РСФСР от 21 января 1937 года, В Конституции СССР 1977 года практически были сохранены принципиальные положения о правах, свободах и обязанностях граждан СССР, содержащихся в предыдущих Советских конституциях, хотя и были дополнены целым рядом новых прав, свобод, обязанностей и гарантий.

В связи с тем, что в Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. значительно изменилось не только количество статей, посвященных правам, свободам и обязанностям, но изменилось и качественное их содержание, все это уже позволило говорить об определенной системе основных прав, свобод и обязанностей и о возможности и важности их классификации.

В советской государственно-правовой литературе наиболее удачной и наиболее распространенной признавалась классификация конституционных прав и свобод на социально-экономические, политические и личные. Критерием такого деления является **однородность материального содержания** или, иначе говоря, **однородность объекта субъективного права**¹⁸. Подобная трехчленная классификация конституционных прав и свобод была принята законодателем и включена в текст статьи 39 Конституции СССР 1977 года, в которой сказано, что граждане СССР обладают всей полнотой социально-экономических, политических и личных прав и свобод, провозглашенных и гарантированных Конституцией СССР и соответствующими законами.

Современная наука государственного права Российской Федерации восприняла подобную классификацию и ее основание. В Конституции Российской Федерации 1993 года разделение на группы не проводится, но в ее

¹⁸ А.И. Лепешкин. Курс советского государственного права. Т. 1. М. 1961. С. 489. Иные авторские позиции широкого распространения не получили.

тексте заметна сгруппированность по указанным основаниям, хотя и с изменением очередности расположения отдельных групп основных прав и свобод: личные права и свободы, политические права и свободы, экономические, социальные права и права в области культуры, что соответствует новой концепции прав человека, основным принципам и нормам международного права.

Современные авторы считают, что при классификации и группировке конституционных прав и свобод целесообразно учитывать не только саму группировку, но и те приоритеты, которых придерживается Конституция в их последовательном расположении. Расположение прав и свобод в Конституции имеет далеко не техническое значение, а отражает соответствующую **идеологию**, которой придерживается государство в трактовке сущности концепции правового статуса личности. В связи с этим в современной науке государственного права Российской Федерации утвердилось мнение, что наука советского государственного права и практика руководствовались такой системой приоритетов, при которой личные права и свободы отодвигались как второстепенные на второй план¹⁹.

Классификация, как и всякие приемы и методы изучения, носит субъективный характер, т.е. ученый вправе иметь свой взгляд на проблему,

¹⁹ Так какой же концепцией руководствовались советские научные работники и законодатели, которую в основу классификации и расположения конституционных прав и свобод признавали за наиболее приемлемую?

Исторический опыт показывает, в том числе не в последнюю очередь в нашей стране, что абсолютизация ведущей роли тех или иных социальных интересов (и, в частности, классовых интересов как важнейшей нити политического развития) может дать весьма отрицательные результаты с точки зрения прогрессивного развития учения о нравах и свободах личности. Взятые в отрыве от реальных социальных процессов абстрактные императивы в свою очередь оказываются неэффективными, и могут искусственно противопоставляться уже сложившимся социальным потребностям. Так и в данном случае. Теория и практика советского государства исходила **из признания неразрывного единства, взаимосвязи и взаимозависимости** всех видов прав и свобод. При этом подчеркивалась равноценность наиболее важных прав и свобод, определяющих в главном положение человека в обществе и государстве, тех прав и свобод, которые закреплены в Основном законе государства. В советской теории, и в целом на практике отрицалась необходимость иерархического построения системы прав и обязанностей личности, подчеркивалась социальная неоправданность и в целом неприемлемость постановки вопроса о приоритете тех или иных прав перед другими. Тем самым отрицалась правомерность распространенной точки зрения, согласно которой социалистическая концепция прав человека отдает безусловный приоритет социально-экономическим правам в ущерб политическим и личным правам, значение которых якобы недооценивается и даже игнорируется.

Для человека в любом обществе в личностном плане в одинаковой мере важны все виды прав. В то же время социалистическая концепция прав человека стремилась полностью учесть тот неоспоримый факт, что только **гарантированность** важнейших социально-экономических прав позволяет говорить о реальности и нормальной реализации личных и политических прав и свобод. Говоря другими словами, это и есть по существу первый и необходимый шаг реализации собственно личных и политических прав. Более того именно сейчас российские граждане на себе почувствовали значимость многих социально-экономических прав, которые ранее были в большей мере гарантированы, чем сейчас. Кроме того, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966г. не рассматривает их как «второстепенные». Так что искусственное сознание некоего «антагонизма» между различными категориями прав и свобод личности несостоятельно.

Отсюда, естественно, допустимы несколько видов классификаций. Даже весьма совершенная классификация прав, свобод и обязанностей не исключает, а предполагает другие виды, и потому было бы ошибкой настаивать на универсальном характере той или иной классификации прав и свобод или прав, свобод и обязанностей и отвергать другие виды или оценивать их крайне негативно.

Не следует, однако, забывать, что конституционные права и свободы существуют в единстве и взаимосвязи, одна их группа не может существовать без другой. Только в этом случае может быть достигнуто единство **буквы и духа** Конституции (это ее живой смысл), которая и закрепила эти права и свободы. Поэтому та или иная интерпретация не может служить основанием для нарушения того самого **духа** Конституции. Интерпретации могут очень и очень различаться. Но текст – остается.

В настоящее время мы придерживаемся того же мнения, что и прежде. Поэтому в основу классификации прав и свобод гражданина и человека, закрепленных в Конституции Российской Федерации 1993 года, следует положить **однородность материального содержания или однородность объекта правового регулирования**. Тем не менее, необходимо учитывать и то, что Россия активно включилась в современную мировую систему капитализма, признала и зафиксировала в своей Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права в качестве составной части своей правовой системы (часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации), целесообразней придерживаться того порядка размещения основных прав, свобод и обязанностей, который опирается на требования соответствующих международно-правовых актов.

Говоря о соотношении между правами человека и правами гражданина, следует иметь в виду, что даже в современных демократических государствах их количество и виды значительно различаются и порой зависят от **субъективного** выбора составителей той или иной конституции. Во многих конституциях, в том числе и в Конституции Российской Федерации, различие между правами человека и правами гражданина проводятся в самих формулировках соответствующих статей. Для обозначения субъекта прав человека обычно употребляются формула: «все», «каждый», «каждый человек», «никто», «ни один человек», или безличные формулировки – «признается право», «гарантируется свобода» и т.д. Применительно к правам гражданина в

статьях конституций прямо указывается: «гражданин имеет право», «гражданин может и т.д.

Студенты, изучая настоящий раздел учебного курса, должны помнить, что как член гражданского общества человек равноправен со всеми другими (в пределах, установленных конституцией государства, но с последующей степенью самостоятельности, которая определяется нормами отраслевого законодательства), но как член политического, т.е. государственно-организационного общества, он равноправен с теми, кто, как и он, принадлежит к данному государству. Гражданину принадлежат **все** права, свободы и обязанности, установленные конституцией и законами государства. Тем самым, права человека, сохраняя свой характер нравственно-политического императива, приобретают именно **юридическую форму** и становятся определенной частью института государственного права уже в рамках другого государства, но, как правило не выделяются в качестве самостоятельной группы конституционных прав и свобод.

Руководствуясь этими положениями, можно выделить следующие группы конституционных прав и свобод в такой последовательности:

- личные права и свободы гражданина и человека;
- политические права граждан Российской Федерации;
- экономические, социальные права и свободы и права и свободы в области культурной жизни гражданина и человека.

Различия могут быть только применительно к наименованию той или иной группы основных прав и свобод. Так, авторы учебника «Конституционное право России» (М., 2003 г.) выделяют следующие группы основных прав и свобод: личные права и свободы; политические права и свободы; социально-экономические права и свободы человека и гражданина.

Несмотря на отмеченные и возможные иные подходы к классификации конституционных прав и свобод, следует помнить, что так или иначе каждая из названных сфер и областей охватывает особенности положения личности в отдельных ситуациях ее жизни и деятельности и только в органическом единстве трех этих областей можно получить надлежащую картину юридического статуса гражданина и человека в Российской Федерации. Этим также подтверждается и то, что конституционные права и свободы реализуются только лишь в рамках отношений – «государство – личность», т.е. в рамках государственно-правовых отношений с последующим их обеспечением

нормами других отраслей права.

Вместе с тем, нормы Конституции Российской Федерации, посвященные основным правам и свободам гражданина и человека, нельзя рассматривать вне связи с принципами признания человека, его прав и свобод высшей ценностью, нельзя вносить в них изменения или дополнения, противоречащие этому принципу.

§ 3. Личные права и свободы гражданина и человека.

Под личными правами и свободами понимается свобода человека принимать решения независимо от государства. Личная свобода является такой сферой деятельности, где человек выступает как индивидуальность, участник личных отношений²⁰.

Формы проявления личной свободы многообразны. Они охватывают широкий круг общественных отношений, которые выражают такие неотъемлемые, неотчуждаемые блага личности, как жизнь, имя, честь, личное достоинство, совесть, личная безопасность, брак, семья и др., связанные с личностью общественные отношения и связи. То есть, под личной свободой следует понимать свободу деятельности личности в сфере нравственных отношений, в быту, в интимной жизни. Специфическая особенность личной свободы в том, что она выступает в качестве условия развития индивидуально неповторимых черт и особенностей личности, гарантирует осознание ею своей социальной ценности и позволяет ей выработать правильное отношение к другим людям, к коллективу, к обществу, действуя при этом самостоятельно и целенаправленно.

²⁰ Конституционное признание личных прав и свобод имеет свою историю. Возникшие в эпоху буржуазных революций личная свобода и неприкосновенность гражданина нашли свое юридическое воплощение в британском Habeas Corpus Акт 1679 г., в Декларации независимости США от 4 июля 1776 г., во Французской Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г., а также в конституционных актах других государств. Однако пришедшая к власти буржуазия не смогла обеспечить провозглашенные ею же права и свободы. Так, в той же Франции через четыре месяца после принятия Декларации 26 августа 1789 г. был принят Декрет об условиях, при которых человек мог считаться активным гражданином. Им не мог быть тот, кто находился на положении прислуги, т.е. был слугой на жаловании. //См.: Конституция и законодательные акты буржуазных государств. XVII-XVIII вв. Сборник документов / Под ред. П.И. Галанзы. М., 1957. С. 232-233, 250-251

Американская Конституция 1787 г., которая первой выступила с признанием прав человека, в то же самое время санкционировала существовавшее в Америке рабство цветных рас.

Притязание личности на социальные блага вырастает из реальной действительности и выступает в качестве реального притязания лишь при том условии, если в социальной жизни уже имеет место тот или иной фактический аналог соответствующего притязания и его реализации как первая, но абсолютно необходимая объективная предпосылка возможности реализации в будущем этого притязания для данных субъектов.

Однако в обществе, в государстве сфера личной свободы, как и все другие области жизнедеятельности человека, являются тем полем деятельности, где личность руководствуется не только нормами права, но и принципами морали. Государство вправе вмешиваться в область личной жизни, быта, моральных отношений в тех случаях, когда его граждане нарушают требования правовых норм. Поэтому общественные отношения, в которых находит свое проявление личная свобода, будучи урегулированными нормами права, приобретают характер юридических, т.е. обязательными, участники которых наделяются соответствующими правами и обязанностями.

Проблема личных конституционных прав в науке государственного права Российской Федерации имеет свою историю.

Высочайший манифест от 17 октября 1905 года «Об усовершенствовании государственного порядка» наряду с такими политическими правами как свобода слова, собраний и союзов, даровал населению традиционные неприкосновенность личности и свободу совести.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов 25 января 1918 г. провозгласила, а Конституция РСФСР от 10 июля 1918 г. закрепила только одно основное право, относящееся к личным правам – свободу совести. Однако уже в 1920-е годы отдельные из них были закреплены в текущем законодательстве. Такими актами были: Основы уголовного судопроизводства 1924 года, в которых закреплялись гарантии неприкосновенности личности и право на защиту в суде; в Уставе связи 1929 года закреплялись гарантии тайны переписки; в брачно-семейном и уголовно-процессуальном законодательстве союзных республик обеспечивалась охрана брака и семьи, неприкосновенность жилища и др.

Впервые в наиболее развернутом виде личные права и свободы были закреплены в Конституции СССР 1936 г. и в Конституции РСФСР 1937 года. К числу таких прав и свобод относились: неприкосновенность жилища, неприкосновенность личности, свобода совести²¹.

²¹ Понятие «личные конституционные права» сложилось в литературе по советскому государственному праву в конце 40-х годов XX века. С появлением этого понятия некоторые ученые возражали против использования подобного термина - почему только одну группу конституционных прав и свобод следует именовать «личными»; разве все остальные не являются «личными», принадлежащими личности? Считали, что все права и свободы, закрепленные в Конституции, являются «личными». Среди студентов подобного рода утверждения бытуют и в настоящее время.

Понятие «личные права» не факт их принадлежности личности, а то, что эти права и свободы индивидуализируют личность гражданина, реализуются в сфере личной свободы. Одно из значений слова «личные» - является выражением индивидуальных особенностей лица. Именно в таком значении в пределах

Дальнейшее развитие института личных прав и свобод связано с Конституцией СССР 1936 года и Конституцией РСФСР 1937 года, с Декларацией прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 года, в которой были учтены основные положения Всеобщей Декларации прав человека и других общепризнанных международных правовых актов.

Все это свидетельствует о том, что круг личных прав и свобод, подлежащих включению в Конституцию государства, был определен не сразу. В современном виде он представлен статьями 20 - 28 действующей Конституции Российской Федерации 1993 года.

В пределах группы личных прав и свобод конституционные права и свободы могут быть классифицированы следующим образом:

1. **право на жизнь** (статья 20 Конституции Российской Федерации);
2. **личные права и свободы, которые призваны обеспечить личную безопасность и свободу от вторжения в интимный мир человека, его жизненный уклад, в характер его общения с другими людьми.** К этой подгруппе конституционных прав и свобод относят:

неприкосновенность личности (ст.22 Конституции);

неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст.23 Конституции); сбор, хранение, использование и распространение сведений о частной жизни лица без его согласия не допускается (ч.1 ст.24 Конституции);

неприкосновенность жилища (ст.25 Конституции)

3. **личные права, связанные с защитой чести и достоинства гражданина и человека:**

никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам (ст.21 Конституция);

каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность, пользоваться родным языком, свободно выбирать язык общения, воспитания, обучения и творчества (ст.26 Конституции);

науки государственного права термин «личные права» не только имеет право на существование, но уже давно является общепризнанным.

каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, свободно выезжать за пределы Российской Федерации (ст. 27 Конституции);

4. **свобода совести** (ст.28 Конституции).

К числу значимых особенностей личных конституционных прав и свобод следует отнести то, что:

нормы Конституции регулируют наиболее важные для личности отношения, которые выражают возможность беспрепятственного выбора различных вариантов поведения в сфере индивидуальной свободы;

для носителя личных прав и свобод не устанавливается какое-то определенное поведение, лишь бы оно было правомерным, а для обязанной стороны устанавливается запрет, абсолютная обязанность не нарушать права личности;

нормы Основного закона гарантируют индивидуальную свободу, т.е. возможность выбора различных вариантов поведения личности в сфере нравственных отношений, быта, личной жизни, если это поведение не противоречит нормам права и морали;

индивидуализируя личность, они способствуют наилучшему проявлению духовных интересов, способностей, склонностей и индивидуальных особенностей в сфере личной жизни;

личные права и свободы возникают с момента рождения или приобретения российского гражданства, находятся в состоянии постоянной, непрерывной реализации;

нормы Конституции о личных правах и свободах адресованы не только к гражданину и человеку, но и к государственным органам и органам местного самоуправления, которые обязаны уважать, охранять, защищать и обеспечивать их необходимыми средствами и условиями. Детальное регламентирование и конкретизация этих прав и свобод имеет место в нормах текущего законодательства.

Специфика государственно-правового регулирования общественных отношений в сфере личной свободы в значительной степени раскрывается с помощью конституционных терминов «неприкосновенность» личности, жилища и др. и «тайна» - личная и семейная тайна и др.

Одно из существенных значений термина «неприкосновенность» -

сохраняемый в целостности, в нетронутом виде, защищенный от всяких посягательств со стороны кого-либо. Элемент неприкосновенности есть в каждом личном праве. Неприкосновенность означает также свободу от принудительных мер, которые, однако, могут быть применены к личности в исключительных случаях, строго регламентированных федеральным законом и только уполномоченным на то должностными лицами или государственными органами.

Термин «тайна» в русском языке имеет два значения: 1) то, что еще не познано, не стало известным или еще недоступно познанию; 2) то, что намеренно скрывается от других, хранятся в секрете. В Конституции данное слово употребляется во втором смысле. Право тайны переписки – это право гражданина хранить в секрете, намеренно скрывать от других то, что написано в отправленном им письме. Элемент тайны присущ и другим личным конституционным правам²².

§ 4. Политические права и свободы граждан Российской Федерации.

По смыслу Конституции Российской Федерации личность – член общества, который выступает в данном случае субъектом государственно-правовых отношений в качестве именно **гражданина** Российской Федерации, то есть, те права и свободы, которые закреплены в статьях 29 - 33 Конституции Российской Федерации, принадлежат только ее гражданам.

В системе конституционных прав и свобод эта группа прав и свобод поставлена на второе место, вслед за личными конституционными правами и свободами, не в силу простой перестановки, а в связи с переоценкой личности как гражданина государства и ее роли в политической жизни общества и государства. Подчинение государственных интересов интересам граждан, признание приоритета прав и свобод личности, создает юридические предпосылки участия граждан в формировании и осуществлении государственной политики, делают людей активными субъектами народовластия в различных его формах.

Политические права граждан, закрепленные в Конституции Российской

²² Автор «Учебного пособия» не ставит своей целью анализировать содержание каждого конкретного основного права, относящегося к данной группе прав и свобод, но и прав и свобод, которые относятся к другим классификационным группам. Ответы на эти вопросы студенты получают при изучении соответствующих положений рекомендованных преподавателем учебников.

Федерации, представляют собой юридическую форму политической свободы, которая обеспечивает за всеми гражданами свободно собираться, обсуждать свои вопросы, влиять на государственные дела, объединяться в общественные организации, реализовать свободу слова, печати, уличных шествий и демонстраций, избирательное право и др.

Как и конституционное признание личных прав и свобод, признание политических прав и свобод также имеет свою историю. Политическая борьба, которую вел новый класс – буржуазии против феодального строя, велась не только против экономического, но и против политического бесправия. В результате этой борьбы появились те права, которые стали «правами гражданина» и рассматривались уже как права политические, происходящие из «договора» с государством и отнесены к правам, созданным государством. Цель этих прав в том, чтобы обеспечить гражданам возможность участия в государственно-политической жизни. Эти права являются производными и сопутствующими элементами той или иной формы государства, от характера которого зависит степень осуществления и гарантии реализации тех или иных из этих гражданских прав.

В России такие политические свободы, как свобода слова, собраний и союзов были провозглашены Высочайшим Манифестом от 17 октября 1905 года. Дальнейшее развитие эти права получили уже в Конституции РСФСР 1918 года, в которой были закреплены **за трудящимися**: свобода собраний, митингов, шествий и т.д. с предоставлением в распоряжение рабочих и крестьян пригодных для устройства народных собраний помещений с обстановкой, освещением и отоплением; свобода союзов.

Все политические права российских граждан предоставлялись иностранным гражданам, которые проживали на территории Российской республики для трудовых занятий и не пользовались наемным трудом.

Активное и пассивное избирательное право предоставлялось гражданам Российского государства обоего пола с 18-тилетнего возраста. Соответствующие ограничения избирательного права свидетельствовали о том, что политические права как прежде, так и в Российской Республике носили классовый характер. Это - постоянное свойство политических прав и свобод.

Все последующие Конституции СССР и РСФСР практически сохранили перечень основных политических прав и свобод, внося в них отдельные уточнения как теоретического, так и организационного характера.

Действующая Конституция Российской Федерации к этой группе основных прав и свобод отнесла:

свободу мысли и слова, свободу массовой информации (ст.29 Конституции);

право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ст.30 Конституции);

право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (ст.31 Конституции);

право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; избирать и быть избранными, участвовать в референдуме; право иметь равный доступ к государственной службе, а также участвовать в отправлении правосудия (ст.32 Конституции);

право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст.33 Конституции).

Пользование политическими правами налагает на граждан особую ответственность: их действия не могут быть направлены на возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной ненависти и вражды. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Никто не может быть принужден к выражению своих мнения и убеждений или отказу от них.

Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

Государство, со своей стороны, создает все условия для того, чтобы российские граждане могли надлежащим образом реализовать принадлежащее им то или иное конституционное политическое право, ту или иную политическую свободу. С этой целью практически по всем конституционным позициям относительно политических прав и свобод приняты соответствующие федеральные конституционные законы или федеральные законы. В их числе:

свобода мысли, слова и массовой информации обеспечивается федеральным законом от 20 февраля 1995 года «Об информации, информатизации и защите информации»; федеральным законом «О средствах массовой информации» в редакции Федерального закона от 27 декабря 1995 г.;

право на объединение урегулировано федеральным законом «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. в редакции Федерального

закона от 2 июля 1998 года; федеральным законом «О политических партиях» от 11 июля 2001 года с изменениями от 20 декабря 2004г.;

право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования урегулировано федеральным законом от 19 июня 2004 года «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;

право на участие в управлении делами государства определено федеральным законом от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также соответствующими законами субъектов Российской Федерации о порядке прохождения муниципальной службы;

право избирать и быть избранным урегулировано федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года, а также федеральными законами о выборах Президента Российской Федерации и о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

право на участие в референдуме урегулировано Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 года.

Следовательно, широкий круг конституционных политических прав и свобод, их надлежащее гарантирование государством создают все условия для вовлечения широких народных масс в политическую жизнь государства, в осознанные политические действия и акции. Их политические действия в этих случаях носят подлинно общественный характер и только потом – узкоклассовый или групповой интерес.

§ 5. Экономические, социальные права и права в области культуры.

Главной характерной чертой социальных, экономических прав и прав в области культуры, предусмотренных ст.ст.34 – 44 Конституции Российской Федерации, является то, что они выражают природу экономического строя государства на современном этапе его развития. (Далее социально-экономические права и свободы - И.Т.). Экономическая система современной России представляет собой основывающийся на определенной материально-технической базе строй экономических отношений, воплощающий

свойственные ему характер и формы собственности, принципы производства, распределения, обмена и потребления общественного продукта и организацией управления экономикой, обеспечивающем развитие рыночного механизма, исключение монополизма, защиту интересов человека и общества. Это характер экономического строя predetermined и характер прав, и свобод, которые получили закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 года.

Поэтому особенностью социально-экономических прав и свобод гражданина и человека является прямая зависимость их от экономического развития страны. Социально-экономические права и свободы затрагивают такие области жизнедеятельности гражданина и человека, которые охватывают свободу человеческой деятельности в сфере производства, труда, обмена, распределения и потребления товаров и услуг.

Общественная значимость социально-экономических прав и свобод определяется, прежде всего, их материальной стороной. Социально-экономические права – это не просто права на действие, а право на пользование материальными благами и духовными ценностями, удовлетворение разнообразных потребностей, запросов, интересов, достойное человека существование, положение в обществе. Материальная сущность этой группы конституционных прав и свобод наиболее наглядно показывает их зависимость от характера и уровня развития экономики, науки, культуры, социального прогресса в целом. Они – отражение общественного строя, его преимуществ или недостатков²³.

В политической истории категория социально-экономических прав была открыта К.Марксом и Ф. Энгельсом, а практически они стали осуществляться в социалистическом государстве – первоначально в РСФСР с 1918 года, а затем и

²³ Эта группа прав и свобод также имеет свою предысторию. Когда в XVIII веке первые буржуазные государства провозгласили в своих декларациях и конституциях права человека и права гражданина, то к числу прав человека было отнесено право иметь собственность, не показывая, однако, источники ее приобретения. Одним из первых, кто сформулировал идею права на труд, был французский утопист **Шарль Фурье**. Он критиковал «Декларацию прав человека и гражданина» 1789 года за то, что авторы этой «Декларации» забыли «...выдвинуть в качестве принципа **право на труд**, которое, воистину неосуществимо при цивилизации, но без которого ничего не стоит все остальное». (Ш. Фурье. Теория четырех движений и всеобщих судеб. М. 1938. С. 199).

Во Франции идея права на труд стала очень распространенной. В ходе революционных событий 1848 года Национальное Собрание выработало конституцию, куда было внесено и право на труд. Однако после победы над восставшими рабочими буржуазия выбросила из конституции статью о праве на труд. Право на труд в конце XIX века было предметом парламентских дискуссий в Германии (1894 г.), в Швеции (1894 г.), в Англии (1905 г.) и в других странах. - См.: А.Е. Пашерстник. Право на труд. М. 1951. С.79-82.

в СССР²⁴.

Первым официальным документом, в котором уже были указаны отдельные экономические и социальные права граждан, явилась Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 25 января 1918 года, а затем и Конституция РСФСР 1918 года. В этих документах было установлено, что частная собственность на землю отменяется; леса, воды и недра общегосударственного значения объявляются национальным достоянием; за трудящимися обеспечивается доступ к знаниям; труд объявляется обязанностью всех граждан.

Развернутая характеристика социально-экономических прав и свобод была определена в Конституции СССР 1936 года. Содержавшиеся в ней положения о социально-экономических правах стали образцом для Конституций Италии и Японии 1947 года, а затем и для Всеобщей Деклараций прав человека 1948 года. Дальнейшее расширение круга социально-экономических прав и свобод и значительного уточнения их содержания связано с Конституцией СССР 1977 года и Конституцией РСФСР 1978 года.

Те права, которые составляют группу экономических, социальных прав и прав в области культуры, в Конституции Российской Федерации 1993 года представлены довольно широко. Для удобства их рассмотрения, а затем и изучения студентами, целесообразно классифицировать их следующим образом:

- 1) права и свободы в сфере экономической жизни и деятельности гражданина и человека;
- 2) права и свободы в социальной области жизнедеятельности гражданина и человека;
- 3) права и свободы в сфере науки и культуры гражданина и человека.

К группе прав и свобод в экономической сфере жизни и деятельности гражданина и человека относятся:

- право частной собственности (ст.35 Конституции);
- право на предпринимательскую и иную, не запрещенную законом экономическую деятельность (ст.34 Конституции)
- право на землю (ст.36 Конституции);
- право на жилище (ст.40 ч.1 Конституции).

²⁴ Я.А. Островский. ООН и права человека. М. 1968. С. 47.

К группе основных прав и свобод в социальной сфере жизнедеятельности гражданина и человека следует отнести:

право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст.37 Конституции);

право на защиту от безработицы (ч. 3 ст.37 Конституции);

право на отдых (ч.5 ст.37 Конституции);

право на социальное обеспечение (ст.39 Конституции);

право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст.41 Конституции);

право на благоприятную окружающую среду (ст.42 Конституции).

К группе основных прав и свобод в области науки и культуры относятся:

право на образование (ст.43 Конституции);

свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества и преподавания (ч.1 ст.44 Конституции);

право на участие в культурной жизни (ч.2 ст.44 Конституция).

Завершая рассмотрение вопроса о конституционных правах и свободах гражданина и человека в Российской Федерации, следует отметить, что задача, которая была поставлена перед «Учебным пособием», сводилась к тому, чтобы показать ту роль, которую выполняют конституционные права и свободы в определении не только фактического, но, главным образом, юридического положения личности в обществе и государстве, сущность действующей в нем демократии, те социальные возможности, которые заложены с помощью Основного закона в самом общественном строе. Тем более это справедливо для современного российского общества, где личность рассматривается как высшая социальная ценность и где для ее развития создаются наиболее благоприятные условия. Однако жизнеспособность конституционных прав и свобод должна быть обеспечена соответствующими гарантиями, особыми формами их реализации и защиты, а также ограниченным кругом возможных ситуаций, которые могут привести к невозможности их реализации.

§ 6. Основные обязанности гражданина и человека в Российской Федерации.

Юридические обязанности личности, так же как и ее права, являются необходимым средством, при помощи которого осуществляется правовое

воздействие на общественные отношения. В свою очередь, прочность и стабильность положения личности в обществе, государстве, правовой системе достигается не только с помощью провозглашения и гарантирования соответствующих конституционных прав и свобод, но и посредством установления четких юридических обязанностей гражданина и человека перед обществом и государством, другими людьми. Без этого правовое состояние каждого человека было бы юридически необеспеченным и непрочным. Правопорядок всегда предполагает наличие определенных обязанностей субъекта.

Обязанности способствуют развитию социально-правовой активности личности, выработке у нее общественно-полезных качеств и привычек, представляют собой специфический способ поведения людей и их коллективов. Они определяют основные направления общественно полезной и необходимой деятельности, конкретные виды и меру должного поведения, служат юридическим выражением государственной необходимости²⁵.

Юридические обязанности выполняют в правовой системе общества важные функции и социальную роль. Поэтому в содержании юридической обязанности можно выделить следующие элементы, которые следует рассматривать как: а) меру должного поведения при совершении определенных действий; б) необходимость воздержаться от совершения определенных действий; в) необходимость требовать совершения либо несвершения тех или иных действий от других лиц; г) необходимость нести ответственность за неисполнение предписанных действий²⁶. Именно подобное содержание

²⁵ Мы уже неоднократно обращались к позициям сторонников естественной школы права относительно провозглашаемых ими правах и свободах. Что касается обязанностей, то никто из представителей этой школы права никогда не затрагивал вопрос об обязанностях гражданина и человека; такого понятия просто не знали. Французская Декларация 1789 г. также не знала самого понятия об обязанностях. Никто не искал и не ищет истоков возникновения обязанностей в доисторическом и средневековом обществе. То есть, никто не воспринимал дело так, будто любого человека, живущего в обществе, обременяют обязанности по отношению к обществу. Обязанности стали упоминаться не как обязанности человека, а в лучшем случае как обязанности гражданина, чаще увязывая их с таким понятием как «повинности».

В связи с этим следует вспомнить положение, зафиксированное во Всеобщей Декларации 1948 года, и в общем рассматриваемое как тезис. Это тезис об основных обязанностях, который в Пактах, заключенных в 1966 году уже отсутствовал. Согласно абз. 1 статьи 29 Декларации «каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его как личности». В этой формулировке делается попытка высказаться о таких обязанностях, которые будто бы связаны не столько с государством, сколько с коллективом. Поэтому и вся нынешняя структура международного обеспечения прав человека противоречит тому, чтобы пакты включали в себя обязанности. Это дело каждого государства самому решать тот или иной вопрос относительно обязанностей не только своих граждан, но и иностранцев, проживающих на их территории.

²⁶ Подробней об этом см.: Н.И. Матузов. Правовая система и личность. Изд. Саратовского университета. 1987. С. 143-170; В.Е. Гуляев, Ф.М. Рудинский. Социалистическая демократия и личные права. М. 1984. С. 137-164.

юридической обязанности делает ее важным средством формирования правового положения гражданина и человека. Это также один из факторов укрепления законности, правопорядка и дисциплины, организованности в обществе и государстве и одна из важнейших гарантий осуществления конституционных прав и свобод.

Действующая Конституция Российской Федерации закрепляет такие обязанности, которые носят всеобщий характер и не зависят от конкретного положения того или иного лица. Обязанности различны по своей природе. Одни из них вытекают из принадлежности к государству, т.е. основные обязанности гражданина; другие, как и основные права, могут принадлежать и их обязаны соблюдать иностранные граждане и лица без гражданства.

Важнейшей обязанностью **гражданина и человека** является требование соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы. Эта обязанность в отношении граждан зафиксирована в статье 15 Конституции Российской Федерации. Что касается иностранных граждан, то согласно ч. 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

К числу обязанностей гражданина и человека в Российской Федерации следует отнести:

уважение прав и свобод других лиц (ч. 3 статьи 17 Конституции);

обязанность платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции);

обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции);

каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуре (ч. 3 ст.44 Конституции).

Конституционные обязанности **гражданина** Российской Федерации вытекают из смысла ч. 2 статьи 6 Конституции Российской Федерации, в которой указано, что каждый гражданин Российской Федерации на ее территории обладает правами и **несет равные обязанности**, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

К числу обязанностей, которые принадлежат только гражданину Российской Федерации, относятся:

защита Отечества, которая является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации (ч.1 ст. 59 Конституции). Вместе с тем, в ч. 3 этой же статьи 59 предусмотрена возможность замены ее на альтернативную гражданскую службу, в случаях, установленных федеральным законом. Такой Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» принят 25 июля 2002 года;

забота о детях, их воспитание - равное право и обязанность родителей (ч. 2 статьи 38 Конституции);

трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 3 статьи 3 Конституции);

основное общее образование обязательно. Родители или лица, их замещающие, обеспечивают получением детьми основного общего образования (ч. 4 ст. 43 Конституции).

Таким образом, основные обязанности - это конституционно закрепленные и охраняемые правовой ответственностью требования, которые предъявляются каждому гражданину и человеку и связанные с необходимостью их участия в обеспечении интересов общества, государства, других лиц. Следовательно, в наиболее общем виде существо юридической обязанности заключается в требовании необходимого, нужного, должного, полезного, целесообразного, с точки зрения государственной власти, закона, - поведения субъекта. Это поведение обязательно, непререкаемо обеспечивается на случай «непослушания» мерами государственного принуждения (административно-правовыми, уголовно-правовыми, реже - государственно-правовыми). В этом отличие конституционной обязанности от нравственных требований.

Принудительный момент в юридических обязанностях наглядно отличает их от прав и свобод, осуществлять которые нельзя «заставить» вопреки воле их носителей. Это свойство лишь обязанностей, без которых невозможно обеспечить нормальное функционирование общества и государства. К тому же это особо значимо для основных обязанностей, так как Конституция закрепляет только наиболее существенные.

§ 7. Реализация конституционных прав, свобод и обязанностей гражданина и человека в Российской Федерации.

Специфика юридической природы конституционных прав, свобод и

обязанностей как элемента правового статуса обуславливается и особым порядком их исполнения и обеспечения.

В статье 18 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что права и свободы гражданина и человека являются **непосредственно действующими**. Однако основные права и свободы проявляют себя в качестве важнейшей формы выражения свободы личности только в процессе их реализации. **Способы их реализации различны.**

Первым таким способом является реализация в рамках самого конституционного статуса, т.е. без дополнительной детализации в отраслевом законодательстве и независимо от возникновения конкретных правоотношений. Пользование социальными благами происходит в данном случае на уровне прямых связей гражданина и человека с государством. Объясняется это тем, что объектами соответствующих прав и свобод являются такие блага, которые имеют вполне определенное содержание и могут осуществляться в жизни непосредственно, т.е. без дополнительной их конкретизации и, более того, их реализация не связана с личным трудовым вкладом человека. Например, пользование достижениями культуры, доступ к культурным ценностям (ст. 44 Конституции), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции) и др. Особенностью данного вида основных прав является то, что не только их принадлежность, но и реализация носят для граждан непрерывный, а иногда и постоянный характер (например, то же право на охрану здоровья, право на получение образования и др.).

Второй способ - реализация основных прав, свобод и обязанностей путем конкретизации, когда объектами соответствующих прав являются такие блага, практическое использование которых ставится в прямую зависимость от тех или иных условий и обстоятельств, имеющих юридическое значение - достижение определенного возраста, личный трудовой вклад, состояние здоровья и др. Так, например, конституционное право на материальное обеспечение может быть реализовано лишь в строго установленных самой Конституцией случаях: возраст, болезнь, инвалидность, потеря кормильца, воспитание детей и в иных случаях, установленных законом. Иначе говоря, именно обладания лица специальным правовым статусом является следующим звеном в механизме реализации того или иного конституционного права.

Завершает данный способ реализации – «доведение» конституционного статуса до конкретной жизненной ситуации, т.е. до необходимости оформить

требуемые документы. А это означает, что реализация конкретного конституционного права обеспечивается нормами того или иного отраслевого законодательства, призванного создать простые, удобные и эффективные процедурно-правовые правила реализации конституционных прав, свобод и обязанностей, их защиты в административном и судебном порядке.

Третий способ реализации конституционных прав, свобод и обязанностей обычно относят к гарантиям их осуществления.

Под гарантиями основных прав, свобод и обязанностей следует понимать те условия и средства, которые обеспечивают их фактическую реализацию и охрану для каждого гражданина и человека. Иначе говоря - гарантии - это меры, обеспечивающие возможность реализации физическим лицом принадлежащих ему прав, свобод и обязанностей.

Все гарантии в науке государственного права обычно подразделяются на политические, экономические, социальные, организационные и юридические (правовые), которые принято еще называть специальными гарантиями. Правовые гарантии занимают особое место в ряду гарантий конституционных прав, свобод и обязанностей, что прямо подчеркивается в части 1 статьи 45 Конституции Российской Федерации: «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется».

Юридические гарантии – это закрепленные в законодательстве средства, которые непосредственно обеспечивают правомерную реализацию и охрану прав и свобод гражданина и человека. **К числу юридических гарантий следует отнести:**

во-первых, законодательство и другие нормативные правовые акты государственных органов, органов местного самоуправления, в которых устанавливаются условия и средства осуществления конкретных основных прав, свобод и обязанностей;

во-вторых, применение правовых норм в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, отдельных общественных объединений (например, профсоюзов), самих граждан.

В процессе своей деятельности государственные органы и другие названные субъекты используют различные формы: надзор и контроль за правомерностью поведения субъектов применения права с целью выявления случаев правонарушения; меры правовой защиты, меры юридической ответственности; меры пресечения и другие правоохранительные меры;

процессуальные формы охраны прав, свобод и обязанностей; меры профилактики и предупреждения правонарушений.

Юридические гарантии конституционных прав, свобод и обязанностей закреплены в Конституции Российской Федерации. К их числу Конституция Российской Федерации относит:

право защищать свои права, свободы и законные интересы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45 Конституции);

право на судебную защиту своих прав и свобод (ч. 1 ст. 46 Конституции);

право на юридическую помощь (ст. 48 Конституции);

право гражданина на справедливое и гуманное судопроизводство (ст.ст. 49, 50, ч. 1 ст.51, ч. 1 ст. 54 и ч. 3 ст. 15 Конституции);

право на возмещение вреда (ст. 53 Конституции);

право на обращение в международные органы по защите прав человека и гражданина (ч. 3 ст. 46 Конституции), т.е. в такие органы, как Европейская комиссия по правам человека, Европейский суд по правам человека и др.

Уполномоченный по правам человека. – Учреждение данного органа предусмотрено п. «д» ч. 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации.

С конца XIX века в Скандинавии, а затем и в других странах была введена должность народного представителя, или как его называют сейчас – «омбудсмена». Эта служба призвана защищать права человека прежде всего перед государством в лице его конкретного чиновника или целого ведомства. Должность «омбудсмена» не конкурирует ни с судом, ни с прокуратурой. Основной принцип этого института – поиск мирных решений в спорах между гражданином и государством, постепенная выработка доверительных отношений между ними и соответственно повышение авторитета власти, созданной для гарантий прав человека.

В Российской Федерации правовое положение Уполномоченного по правам человека определено Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года «Об Уполномоченном по правам человека».

В статье 1 Федерального конституционного закона сказано, что должность Уполномоченного по правам человека учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой

Федерального Собрания Российской Федерации сроком на 5 лет, считая с момента принесения присяги. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподчинен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий.

Основным направлением деятельности Уполномоченного является рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. При проведении проверок по жалобам Уполномоченный вправе посещать все государственные органы, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части и общественные объединения. Он вправе запрашивать все необходимые сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы; получать необходимые объяснения; проводить самостоятельные проверки деятельности государственных органов; знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе обращаться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями государственных органов; обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в силу решения, приговора суда. Эти и другие полномочия Уполномоченного закреплены ст.ст. 23, 29 и др. Федерального конституционного закона.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, получившие заключение Уполномоченного, содержащее его рекомендации, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному.

Вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решения, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом, а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме – влечет наложение административного штрафа в размере от 10 до 20 МРОТ (статья 17.2

Кодекса об административных правонарушениях).

Ежегодные доклады Уполномоченного по итогам своей деятельности подлежат обязательному официальному опубликованию. Так, доклад о деятельности Уполномоченного за 2003 год опубликован в «Российской газете» за 28 - 29 июля 2004 года.

§ 8. Ограничение прав и свобод гражданина и человека в Российской Федерации.

В части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации установлено: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свобода человека и гражданина». В то же время, в части 3 статьи 55 Конституции предусмотрено: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»²⁷.

В соответствии с этим, в части 1 статьи 56 Конституции предусмотрено: «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и сроков их действия».

В настоящее время в Российской Федерации действует Федеральный конституционный закон от 30 мая 2002 года «О чрезвычайном положении».

В соответствии со статьей 1 Федерального конституционного закона, чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и названным Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности государственных органов, других органов, организаций, их должностных лиц, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений,

²⁷ Ограничение прав и свобод человека и гражданина в международном праве имеют название – генеральные клаузулы.

а также возложение на них дополнительных обязанностей. Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон предусматривает **два обстоятельства введения чрезвычайного положения:**

во-первых, при попытке насильственного свержения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты и другие действия, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности государственных и муниципальных органов;

во-вторых, при наличии чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, как-то, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии, эпизоотии, стихийные и иные бедствия, повлекшие человеческие жертвы (катастрофы, стихийные бедствия), повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайное положение **вводится указом Президента Российской Федерации** с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Совет Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента о введении чрезвычайного положения, рассматривает вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях – 60 суток.

На период действия чрезвычайного положения Федеральный конституционный закон предусматривает право Президента Российской Федерации на введение следующих мер и временных ограничений:

полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного

самоуправления;

установление ограничений на свободу передвижений по территории, на которой введено чрезвычайное положение;

запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций; запрещение забастовок;

приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений;

ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ; и другие ограничения, предусмотренные ст.ст.11 – 13 Федерального конституционного закона.

Кроме того, на территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия чрезвычайного положения.

Для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, Указом Президента Российской Федерации назначается комендант территории, на которой вводится чрезвычайное положение. В отдельных случаях на этой территории могут быть созданы: а) временный специальный орган управления территорией; б) федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

В то же время, в части 3 статьи 56 Конституции установлено, что **не подлежат ограничению** такие права и свободы, как право на жизнь, право на обеспечение достоинства личности; право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну и некоторые другие права и свободы гражданина и человека.

Федеральным конституционным законом предусматривается также ответственность сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих за нарушение гарантий прав и свобод граждан. Не допускается введение на этой территории чрезвычайных судов.

Тема 4: ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

§ 1. Правовое регулирование и основные принципы статуса иностранных граждан в Российской Федерации.

Кто считается «иностранцем» в Российской Федерации? Вопрос поставлен не только с познавательной стороны. Он имеет важное практическое значение, ибо ответ на него очерчивает круг лиц, на которых распространяется действие российского законодательства об иностранных гражданах («иностранцах»)²⁸.

В обыденной речи иностранцем называют человека из другой страны. В принципе это верно, но еще не раскрывает юридического содержания и значения данного понятия. В российском законодательстве встречается ряд терминов, которые используются для характеристики лиц, не обладающих гражданством Российской Федерации: «иностраный гражданин», «лицо без гражданства» и, гораздо реже в отраслевом законодательстве, - «иностранец», «иностранцы». Как эти понятия соотносятся между собой?

Эти термины, несмотря на их частые употребления, в юридическом смысле крайне неопределенны, т.е. под их наименование подпадают несколько групп иностранцев. Такими лицами могут быть:

проживающие в России граждане (подданные) зарубежных государств, в том числе из стран СНГ;

лица, не имеющие гражданства ни России, ни какого-либо иностранного государства – лица без гражданства (аполиды, апатриды);

лица, получившие в Российской Федерации в установленном порядке (ч. 1 статьи 63 Конституции) политическое убежище (политические эмигранты);

лица, получившие в Российской Федерации статус беженца;

в соответствии с положениями международного права особую категорию находящихся на территории государства иностранцев составляют главы и сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений.

Каждая из названных категорий законно находящихся в пределах России категорий лиц²⁹, имеет свой юридический статус, который, в определенной степени, схож с основами правового статуса российских граждан, но

²⁸ До Конституции СССР 1977 года термины «иностранец» и «иностраный гражданин» применялись в советском законодательстве как равнозначные. В статье 37 Конституции говорилось о правах и обязанностях иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов), а в статье 38 Конституции применительно к праву убежища говорилось об «иностранцах» вообще. Из этого следует, что Конституция под «иностранцем» понимает обе указанные выше категории лиц.

²⁹ Законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

отличается от него некоторыми особенностями. Так, статус находящихся на территории России глав и сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений, складывается из привилегий и иммунитетов, установленных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации. Однако и эти лица обязаны уважать Конституцию Российской Федерации и соблюдать российское законодательство, но в случае правонарушений они пользуются иммунитетом от уголовной, гражданской и административной юрисдикции. Правовой статус этой категории иностранцев определяется Венской конвенцией о дипломатических отношениях от 18 апреля 1961 года, международными договорами Российской Федерации и специальными нормативными правовыми актами государственных органов Российской Федерации. Их правовой статус не относится к предмету настоящего «Учебного пособия».

В главе II Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» говорится именно о правах и свободах человека и гражданина. Мы уже говорили, что в категорию «человек» наряду с гражданами Российской Федерации включаются и иностранные граждане. При этом говорится о двух категориях лиц: а) иностранных гражданах и б) лицах без гражданства, а в части 1 статьи 63 о лицах, получивших в Российской Федерации политическое убежище, которое могут получить обе названные категории иностранцев.

Федеральный закон от 25 июля 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части 2 статьи 2 устанавливает, что понятие «иностранец» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

Из сказанного следует, что возможно для простоты изложения вопросов и обращения в различных жизненных ситуациях применение термина «иностранец», «иностранцы» допустимо. В тех же случаях, когда возникает необходимость определить юридическую характеристику статуса того или иного «иностранца», употребляются термины, предусмотренные российским законодательством о правовом положении иностранных граждан – «иностранец», «лицо без гражданства».

Кто считается в Российской Федерации иностранным гражданином,

а кто - лицом без гражданства?

В части 1 статьи 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» сказано: **«иностраный гражданин – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства»³⁰**. К таким доказательствам относятся национальные паспорта или заменяющие их документы.

«Лицо без гражданства, - сказано в той же ч. 1 статьи 2 Федерального закона от 25 июля 2002 года, - физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства».

Правовое регулирование статуса иностранных граждан в Российской Федерации. – Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации определяется, прежде всего, Конституцией Российской Федерации 1993 года. На иностранных граждан в Российской Федерации распространяются положения статьи 17 Конституции, в которой сказано: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией». Положения Конституции Российской Федерации нашли свое дальнейшее развитие и закрепление в Федеральном законе от 25 июля 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который вступил в силу с 1 ноября 2002 года. Федеральный закон пришел на смену Закону СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР». Он был принят 24 июня 1981 года Верховным Советом СССР, введен в действие 1 января 1982 года и признан не действующим на территории Российской Федерации с момента введение в действие Федерального закона от 25 июля 2002 г.³¹

³⁰ Исходя из смысла Федерального закона от 25 июля 2002 г. под категорию иностранных граждан в Российской Федерации подпадают и лица, обладающие подданством иностранного государства. Термин «подданство» сохранился до сих пор в некоторых странах с монархической формой правления, однако по содержанию он равнозначен в настоящее время термину «гражданство».

³¹ В своем развитии советское законодательство об иностранцах прошло несколько этапов. На этапе от Октябрьской революции 1917 г. до образования Союза ССР в 1924 году правовой статус иностранцев регламентировался законами отдельных советских республик, в том числе и РСФСР. Законодательными актами РСФСР решались многообразные вопросы, касающиеся выезда, пребывания и въезда в РСФСР, их правовая защита, права, обязанности и ответственность иностранцев. К числу таких актов следует отнести: Декрет ВЦИК от 28 марта 1918 г. «О праве убежища»; декрет СНК от 20 октября 1921 г. о въезде иностранцев из-за границы на территорию РСФСР; декрет СНК от 10 мая 1922 г. о выезде за границу

Закон СССР от 24 июня 1981 года был первым специальным законом, который комплексно, в едином акте регламентировал основные вопросы правового положения иностранных граждан в СССР. Он непосредственно адресован иностранным гражданам, но его предписания распространялись и на лиц без гражданства. Он объединял и обобщал принятые ранее разобщенные нормы о правовом статусе иностранцев в СССР, законодательно закреплял сложившиеся на практике и оправдавшие себя правила, с учетом международных правовых документов, подписанных СССР, восполнял некоторые пробелы в законодательстве.

Итак, повторяем, действующим в настоящее время в Российской Федерации является Федеральный закон от 25 июля 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями Федеральным законом от 11 ноября 2003 года. Принятие этого федерального закона привело к необходимости принятия целого ряда нормативных правовых актов, обеспечивающих проведение в жизнь основных положений федерального закона. **К числу таких нормативных правовых актов следует отнести:**

Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешение на временное проживание. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 г.;

Положение о порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 г.³²

Положение о миграционной карте. Утверждено Приказом МВД РФ, МИД РФ, Министерством транспорта РФ, Министерством путей сообщения РФ, Государственным таможенным комитетом РФ, Федеральной пограничной

граждан РСФСР и иностранцев. 29 августа 1921 года был принят Декрет «О порядке высылки иностранцев за пределы РСФСР», в котором говорилось о том, что из РСФСР может быть выслан каждый иностранец, образ жизни, деятельность и поведение которого будут признаны несовместимыми с принципами и укладом жизни Советского государства. Особенностью российского законодательства было то, что иностранцам-трудящимся предоставлялись политические права. (Ст. 20 Конституции РСФСР 1918 г.).

От момента образования СССР и до принятия Конституции СССР 1977 года в СССР не было принято каких бы то ни было специальных актов, относящихся к статусу иностранцев. Принимались отдельные постановления по различным вопросам труда, положения иностранцев в области гражданской правоспособности, трудового землепользования и др. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 3 сентября 1926 года «Об иностранцах, имеющих временное пребывание или постоянное местожительство в СССР» впервые были выделены особенности статусов этих категорий иностранцев. В наиболее общем виде, в отношении иностранных гражданских прав позиция советского законодательства оставалась неизменной, т.е. им предоставлялись в принципе такие же права, как и советским гражданам. Об этом конкретно было сказано в статье 37 Конституции СССР 1977 г.

³² Российская газета. 13 ноября 2002 г.

службой РФ от 11 ноября 2002 г.³³.

В последующем принимались постановления Правительства Российской Федерации, приказы Министерства внутренних дел по вопросам, организации деятельности органов внутренних дел по оформлению и выдаче, иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание³⁴; акты, определяющие социальные и правовые гарантии приезжих; о порядке выдачи разрешений на работу; перечень работ и средств, которые необходимы для обеспечения выезда гастарбайтеров на родину и др. А 16 августа 2004 г. Постановлением Правительства Российской Федерации «О миграционной карте» утверждены правила использования новой миграционной карты, которые вводятся в действие с 1 января 2005 г.³⁵

Основные принципы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. – В международных договорах и законодательной практике современных государств предусматривают в том или ином сочетании самые различные правовые режимы пребывания иностранцев в стране их пребывания. В СССР ведущее значение имели национальный режим и режим наибольшего благоприятствования, сочетающиеся нередко с принципом взаимности. Иногда применялся и специальный (преференциальный) режим.

Когда говорят о национальном режиме, то соотносят правовой статус иностранных граждан со статусом граждан страны пребывания. А означает это, что иностранцы в принципе, но не безусловно, приравниваются к гражданам данного государства. **Национальный режим пребывания иностранцев в Российской Федерации** подтвержден частью 3 статьи 62 Конституции: «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

Федеральный закон от 25 июля 2002 года не связывает применение национального режима с принципом взаимности. Права и свободы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом, предоставляются иностранным гражданам независимо от того, имеют ли такие же права и свободы граждане Российской Федерации. Говоря о правах

³³ См. там же.

³⁴ Российская газета. 19 апреля 2003г.; см. также Разрешение на временное проживание и виды на жительство. Приказы МВД, инструкции, формы документов. М. 2003.

³⁵ Российская газета. 20 августа 2004г.

и свободах, Конституция Российской Федерации практически постоянно подчеркивает, что иностранные граждане обладают ими «наравне», «на общих основаниях» или употребляет специфические для российской Конституции – «каждый», «каждому», «никто». Таким образом подтверждается возможность иностранными гражданами пользоваться соответствующими правами и свободами, а также нести соответствующие обязанности.

Из приведенного текста ч. 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации следует:

во-первых, принцип национального режима понимается не только как предоставление иностранным гражданам тех же прав и свобод, что и гражданам Российской Федерации, но и как возложение на них тех же обязанностей, которые несут российские граждане;

во-вторых, предоставление национального режима не означает и не может означать полного и безусловного приравнивания иностранных граждан к гражданам Российской Федерации. Во всех случаях возможно установление изъятий;

в-третьих, изъятия имеются как в отношении прав, так и в отношении обязанностей. В названной статье и в других статьях Конституции выражен принцип, согласно которому обязанности, вытекающие из российского гражданства, не всегда могут быть возложены на иностранных граждан;

в-четвертых, возможность непредоставления национального режима может вытекать не только из Конституции и рассматриваемого федерального закона, а также и из других федеральных законов, о чем конкретно будет рассмотрено в § 3 настоящей главы «Учебного пособия»;

в-пятых, полного совпадения прав и обязанностей иностранного гражданина с правами и свободами гражданина Российской Федерации не может быть и потому, что иностранный гражданин, находясь на территории Российской Федерации сохраняет связь со своим государством и обязан выполнять обязанности, вытекающие из этого состояния гражданства.

К основным принципам правового положения иностранных граждан в Российской Федерации также следует отнести **принцип равенства всех перед судом и законом**. В части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации установлено: «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка происхождения, имущественного и должностного, положения, места жительства, отношения к

религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также, других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». В части 3 статьи 19 Конституция Российской Федерации подтверждает, что мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Принцип равенства иностранцев перед законом закреплен и в других федеральных законах, обеспечивающих реальное равноправие мужчины и женщины, отвергающим дискриминацию иностранцев по национальному и расовому признакам.

§ 2. Основы пребывания иностранных граждан в Российской Федерации.

I. Особый порядок въезда в Российскую Федерацию. – По общему правилу, установленному Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. в редакции Федерального закона от 10 января 2003 года, иностранные граждане и лица без гражданства могут въезжать в Российскую Федерацию при наличии **российской визы** по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Исключение из общего правила распространяется на граждан СНГ, с которыми у России заключены соглашения о свободном въезде и выезде. Это означает, что в Российской Федерации **установлен разрешительный порядок** въезда на ее территорию иностранцев, а также пребывания их здесь и выезда из страны. Такая система допуска иностранцев на свою территорию установлена большинством современных государств.

Российское законодательство регламентирует случаи, когда въезд иностранца может быть не разрешен. К таким случаям, в частности, Федеральный закон относит то, если иностранный гражданин:

выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или ее гражданам;

финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов, или совершает их;

представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семья в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства;

заключал брак с гражданином Российской Федерации, послужившим основанием для получения разрешения на временное проживание и этот брак признан судом недействительным;

является больным наркоманией, не имеет сертификата об отсутствии у него ВИЧ-инфекции, либо страдает заболеванием, которое представляет опасность для окружающих.

Эти и другие основания для отказа в получении разрешения на въезд в Российскую Федерацию содержатся в ст.7 Федерального закона.

В настоящее время, после вступления в силу Федерального закона от 25 июля 2002г., с целью усиления контроля за временным пребыванием иностранного гражданина в Российской Федерации введена так называемая **миграционная карта**. Этот документ выдается иностранным гражданам и лицам без гражданства в пунктах пересечения Государственной границы Российской Федерации. Заполненные въездные части миграционной карты с проставленной в них отметкой о въезде в Российскую Федерацию изымались должностными лицами органов пограничного контроля у владельцев и передавались в пост миграционного контроля. Вторая часть с отметкой о ее регистрации в органах внутренних дел по месту пребывания находилась у иностранного гражданина и предъявлялась уже при выезде из Российской Федерации. С 1 января 2005 года, т.е. в связи с введением миграционной карты нового образца, она будет находиться у иностранного гражданина в течение всего срока его пребывания в Российской Федерации. Миграционная карта представляет собой единый документ, в котором, кроме необходимых данных об иностранном гражданине, содержатся требования о необходимости отметки о въезде в Российскую Федерацию, о регистрации иностранного гражданина по месту его пребывания, а также, в случае необходимости, отметки о продлении срока пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации. При выезде иностранный гражданин обязан сдать миграционную карту в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Наличие иностранного гражданства не ставит всех обладающих им

субъектов в равное правовое положение. Среди иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих в Российской Федерации, выделяются иностранные граждане **временно пребывающие** в Российской Федерации, **временно проживающие** в Российской Федерации и **постоянно проживающие** в Российской Федерации. Для каждой из названных категорий иностранных граждан характерен свой, **особый режим пребывания** в Российской Федерации.

II. Режим временного пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. – Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации **определяется сроком выданной ему визы**³⁶. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, как правило, не может превышать 90 (девяносто) суток.

В отношении иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы и заключившим трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), срок временного пребывания в Российской Федерации **продлевается** на срок действия заключенного договора, **но не более чем на один год**, исчисляемый со дня въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию. Такое решение принимается органом внутренних дел по месту пребывания иностранного гражданина, о чем делается отметка в миграционной карте.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока действия визы.

III. Временное проживание иностранных граждан в Российской Федерации. – Установленный Федеральным законом порядок выдачи иностранным гражданам разрешения на временное проживание детально урегулирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 года, которым утверждено Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание.

³⁶ В зависимости от цели въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию и цели его пребывания в Российской Федерации виза может быть дипломатической, служебной, обыкновенной, транзитной и визой временно проживающего лица. Виза может быть однократной, двукратной и многократной. Подробнее об этом см.: О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию. Федеральный закон от 15.08.1996г. в ред. ФЗ от 10.01.03г. ст.ст.25.1 - 25.10.

Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах **квоты**, ежегодно утверждаемой Правительством Российской Федерации³⁷. Срок действия разрешения на временное проживание **составляет три года.**

Федеральный закон предусматривает также возможность выдачи разрешения на временное проживание без учета квоты. Такое разрешение может получить иностранный гражданин, который родился на территории РСФСР и состоял в прошлом в гражданстве Союза ССР; имеющий хотя бы одного нетрудоспособного гражданина Российской Федерации; состоящий в браке с гражданином Российской Федерации, имеющего место жительства в Российской Федерации; и некоторые другие основания, предусмотренные статьей 6 Федерального закона.

Иностранец, достигший возраста 18 лет, может получить разрешение на временное проживание. Такое разрешение выдается территориальным органом МВД по предполагаемому месту жительства. Заявление о выдаче разрешения на временное проживание подает лично иностранный гражданин, если он находится на территории Российской Федерации на законных основаниях. В случае нахождения в государстве своего постоянного проживания – в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации.

Прибывший в Российскую Федерацию иностранный гражданин, получивший разрешение на временное проживание, обязан обратиться в соответствующий орган внутренних дел в течение трех рабочих дней для оформления разрешения на временное проживание. При получении разрешения на временное проживание иностранный гражданин предупреждается о том, что он не вправе по собственному желанию менять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации.

³⁷ Квота – это количество иностранных граждан и лиц без гражданства, которые могут получить разрешение на временное проживание в Российской Федерации. Квота ежегодно утверждается Постановлением Правительства Российской Федерации. Так, на 2004 год такая квота утверждена в количестве 439080 разрешений на временное проживание в Российской Федерации с соответствующим распределением по субъектам Российской Федерации. В частности, квота для Самарской области была установлена в количестве 6 тысяч разрешений. //Российская газета. 1 ноября 2003 года. Правила определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2003г. № 193 //Российская газета. 12 апреля 2003г.

Разрешение на временное проживание иностранного гражданина может быть **аннулировано** (отменено) в случаях, которые названы в качестве оснований для отказа в выдаче разрешения на временное проживание. Решение об аннулировании разрешения на временное проживание принимает соответствующий орган внутренних дел. Одновременно с этим иностранному гражданину выдается виза для выезда из Российской Федерации и он предупреждается о необходимости выезда из Российской Федерации в течение 15 дней со дня принятия решения. В случае невыезда иностранного гражданина в установленный срок орган внутренних дел принимает меры к его принудительной высылки (административное выдворение, депортация) из Российской Федерации.

Орган внутренних дел ведет учет лиц, получивших разрешение на временное проживание в Российской Федерации, а также и лиц, которым отказано в выдаче разрешения на временное проживание или разрешение на временное проживание которых аннулировано.

IV. Постоянное проживание иностранных граждан в Российской Федерации. – Иностранец и лицо без гражданства, достигший 18-летнего возраста и **проживающий** на территории Российской Федерации **не менее одного года** на основании разрешения на временное проживание, **могут получить вид на жительство** в Российской Федерации. Вид на жительство, выдается иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации. Вид на жительство дает также право иностранному гражданину или лицу без гражданства свободно выезжать из Российской Федерации, въезжать в Российскую Федерацию³⁸.

Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно документом, удостоверяющим его личность.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину (лицу без гражданства) территориальным органом МВД в субъекте Федерации на основании письменного заявления, поданного в орган внутренних дел **лично** дееспособным иностранным гражданином **не позднее чем за шесть месяцев** до

³⁸ Порядок выдачи иностранным гражданам разрешения на постоянное проживание в Российской Федерации определен в статье 8 Федерального закона от 25 июля 2002 года и детально урегулирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 г., которым утверждено Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство. //Российская газета. 13 ноября 2002.

истечения срока его проживания в Российской Федерации.

По результатам рассмотрения заявления орган внутренних дел принимает решение о выдаче либо об отказе в выдаче вида на жительство. Лицам, получившим вид на жительство, также разъясняются их права, основания для возможного аннулирования вида на жительство и **обязанность ежегодно** проходить перерегистрацию в органе внутренних дел.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на основании документа, удостоверяющего его личность, **на срок не более чем на пять лет**. По окончании срока действия вида на жительство **он может быть продлен на очередные пять лет** на основании заявления, поданного иностранным гражданином в орган внутренних дел. Срок действия вида на жительство может продлеваться неограниченное количество раз.

Вид на жительство иностранного гражданина может быть аннулирован, а сам иностранный гражданин выдворен за пределы Российской Федерации в случаях, нарушения требований, предусмотренных статье 9 Федерального закона от 25 июля 2002 года.

V. Выезд из Российской Федерации. – Иностранцы выезжают из Российской Федерации также по действительным заграничным паспортам или заменяющим их документам. Кроме того, иностранный гражданин должен иметь выездную визу, а также соответствующую отметку в миграционной карте.

При выезде из Российской Федерации миграционная карта, с отметками в ней, **сдается** должностным лицам органа пограничного контроля при прохождении пограничного контроля в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Вместе с тем, в Федеральном законе «О выезде из Российской Федерации и въезде в Российскую Федерацию» установлено, что выезд из Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства может быть ограничен в случаях, если они:

в соответствии с законодательством Российской Федерации задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых, - до принятия решения по делу или до вступления в законную силу приговора суда;

осуждены за совершение преступления на территории Российской Федерации, - до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от

наказания;

уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом, - до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторон;

не выполнили установленные законодательством Российской Федерации обязательства по уплате налогов, - до выполнения этих обязательств;

привлечены к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, - до исполнения наказания или до освобождения от наказания.

§ 3. Права и обязанности иностранных граждан в Российской Федерации.

Иностранные граждане могут пользоваться в Российской Федерации теми конституционными правами, которые, в соответствии с положениями главы второй Конституции Российской Федерации, принадлежат «каждому».

Это означает, что иностранные граждане равны перед законом независимо от каких бы то ни было условий. Использование ими прав и свобод не должно наносить ущерба интересам России, законным интересам ее граждан и других лиц.

Порядок реализации иностранными гражданами тех или иных конституционных прав зависит от двух факторов: во-первых, как этот порядок определен в соответствующем федеральном законе и, во-вторых, от особенностей режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, т.е. находятся ли они в Российской Федерации на правах временно пребывающих, являются ли они временно проживающими или постоянно проживающими в Российской Федерации. Настоящее «Учебное пособие» не ставит перед собой цель обращения к федеральным законам, в которых определяются конкретные пути и средства реализации соответствующих гражданских, гражданско-процессуальных, трудовых и иных прав граждан Российской Федерации с установлением особенностей их реализации иностранными гражданами. Мы ограничимся положениями, установленными в Федеральном законе о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации (статьи 11-15).

1. Передвижение иностранных граждан в пределах Российской Федерации. – Иностранные граждане имеют права на свободное передвижение

в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных в соответствии с требованиями Федерального закона от 25 июля 2002 года, за исключением посещения территорий, для въезда на которые требуется специальное разрешение. В настоящее время перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 754³⁹.

Вместе с тем, иностранным гражданам-сотрудникам дипломатических представительств и консульских учреждений, сотрудникам международных организаций, аккредитованных в Российской Федерации иностранным журналистам право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации **предоставляется на правах взаимности**, за исключением ограничений, которые определены в Постановлении Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года.

Что касается временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан, то они не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания и пределах территории субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации.

2. Отношение иностранных граждан к избирательному праву. – Иностранные граждане в Российской Федерации не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также участвовать в референдумах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, в части 2 статьи 12 Федерального закона от 25 июля 2002 года установлено, **что постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренном федеральным законом, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления**, а также участвовать в местном референдуме.

³⁹ К таким объектам, в частности, относятся: территории закрытых административно-территориальных образований; территорий, на которых введено чрезвычайное или военное положение; территории закрытых военных городков; зоны проведения контртеррористических операций; зоны экологического бедствия; пограничная зона; объекты организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований; и некоторые другие. //Российская газета. 11 ноября 2002 года.

В настоящее время это право постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан закреплено в п. 10 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года. Однако, в данном случае основанием для реализации этого права должен быть международный договор Российской Федерации.

3. Участие иностранных граждан в трудовых отношениях. – В статье 13 Федерального закона от 25 июля 2002 года предусмотрены **общие** основания и условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях. Иностранец пользуется в Российской Федерации правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом.

При этом, иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Это требование, однако, не распространяется на временно проживающих, постоянно проживающих иностранных граждан, на журналистов, на обучающихся в российских образовательных учреждениях, на приглашенных в качестве преподавателей и на некоторые другие категории иностранных граждан.

Контроль за трудовой деятельностью иностранных работников осуществляют органы внутренних дел во взаимоотношении с другими территориальными органами государственной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, иностранные граждане **лишены** части тех прав, которые, согласно Конституции Российской Федерации и федеральных законов, **предоставляются только гражданам** Российской Федерации. К числу таких ограничений относится возможность иностранных граждан занимать определенные должности, относящиеся к государственной или муниципальной службе. Кроме того, **иностранцы не имеют права: находится** на государственной или муниципальной службе; **замещать должности** в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации; **быть членом военного**

корабля или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации; **быть командиром** воздушного судна гражданской авиации; **быть принятым на работу** на объекты, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации⁴⁰.

Иностранные граждане также не вправе заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законодательством.

В то же время порядок замещения иностранными гражданами руководящих должностей, в организациях, в уставном капитале которых более 50 % акций или долей принадлежит Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации.

4. Отношение иностранных граждан к военной службе. – В ч. 1 статьи 15 Федерального закона от 25 июля 2002 года в редакции Федерального закона от 11 ноября 2003 года установлено:

«1. Иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу).

2. Иностранные граждане могут поступить на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Учет иностранных граждан, поступивших на военную службу по контракту и проходящих военную службу, осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации⁴¹.

Федеральным законом от 11 ноября 2003 года внесены также дополнения, относящиеся к статусу иностранных граждан, в другие Федеральные законы. Так, в Федеральный закон от 28 марта 1998 года «О воинской обязанности и

⁴⁰ Перечень таких объектов определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 755. К числу таких объектов относятся: объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований; структурные подразделения по защите государственной тайны, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну органов государственной власти и организаций; организации, в состав которых входят радиационно-опасные и ядерно-опасные производства и объекты, на которых осуществляется разработка, производство, эксплуатация, хранение, транспортировка и утилизация ядерного оружия, радиационно-опасных материалов и изделий. //Российская газета. 11 ноября 2002 г.

⁴¹ Таким актом в настоящее время является Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003г. № 793 «О сроке временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту, и порядке их регистрации и учета». //СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 120.

военной службе» внесено, в частности, дополнение следующего содержания:

с иностранным гражданином, поступающим на военную службу, на военную должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание солдата, матроса, сержанта, старшины, контракт заключается сроком на **пять лет**, после истечения этого срока, иностранные граждане увольняются с военной службы.

При подписании контракта иностранный гражданин подписывает текст следующего содержания: «Я, (ФИО), даю обязательство соблюдать Конституцию Российской Федерации, строго выполнять требования воинских уставов, приказы командиров и начальников, достойно выполнять воинский долг».

Внесено также дополнение в Федеральный закон от 15 декабря 2001 года «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», в соответствии с которым определено, что пенсионное обеспечение военнослужащих и членов их семей распространяется также на иностранных граждан, проходящих военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах и членов их семей.

Права и свободы иностранцев в Российской Федерации весьма широки и разнообразны. Показать весь комплекс прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации задача сложная, ибо для этого необходимо раскрыть содержание большинства норм федерального законодательства о правовом статусе личности. Непосредственно иностранцам адресована лишь часть таких норм. Остальные, а их гораздо больше, специально не ориентированы на иностранцев, хотя распространяются на них тоже. «Учебное пособие» ограничилось положениями специального Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

5. Обязанности иностранных граждан в Российской Федерации. – В соответствии с частью 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации иностранные граждане не только пользуются правами наравне с гражданами Российской Федерации, **но и несут наравне с ними соответствующие обязанности.** На них распространяется конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, беречь памятники истории и культуры. Иностранные граждане обязаны уважать Конституцию Российской

Федерации и соблюдать законы, действующие на территории Российской Федерации. Они не должны наносить ущерба интересам России, законным интересам граждан и других лиц.

К числу **специальных обязанностей** иностранных граждан в Российской Федерации **следует отнести:**

обязанность иностранного гражданина в течение трех рабочих дней зарегистрироваться в территориальном органе внутренних дел по месту его пребывания. В случае перемены места пребывания в Российской Федерации он обязан также в трехдневный срок зарегистрироваться по новому месту жительства;

временно проживающие и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане обязаны ежегодно проходить перерегистрацию в органах внутренних дел по месту проживания;

в случае, если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращен, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение трех дней;

в случае, если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней;

при выезде из Российской Федерации иностранный гражданин обязан сдать миграционную карту в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

необходимость исполнить имущественные обязательства, с которыми связаны существенные интересы граждан Российской Федерации и других лиц, государственных и муниципальных органов, коммерческих и иных организаций; выполнить обязательства по уплате налогов.

§ 4. Ответственность иностранных граждан в Российской Федерации.

Иностранные граждане, совершившие преступления, административные или иные правонарушения на территории Российской Федерации, несут ответственность на общих основаниях с гражданами России.

Сотрудники дипломатических представительств и члены их семей

пользуются иммунитетом и определенными преимуществами, установленными нормами международного права, вследствие чего юрисдикция Российской Федерации на них не распространяется. Некоторые категории лиц подчинены юрисдикции российского государства в определенных пределах. Это, прежде всего, лица, обладающие консульским иммунитетом, которые пользуются личной неприкосновенностью, освобождаются от юрисдикции государства пребывания в вопросах, связанных с их служебной деятельностью. Однако они подчинены юрисдикции страны пребывания в случае подачи на них иска о возмещении вреда, причиненного дорожно-транспортным происшествием.

Кроме того, такие категории лиц, как члены экипажей самолетов и морских судов, военнослужащие, находящиеся в Российской Федерации по долгу службы, не подчиняются юрисдикции российского государства за незаконные действия, совершенные ими при исполнении служебных обязанностей. Во всех остальных случаях они несут ответственность на общих основаниях.

Нарушение иностранными гражданами и лицами без гражданства **режима пребывания** в Российской Федерации, установленного Федеральным законом от 15 августа 1996 г. в редакции Федерального закона от 30 июня 2003 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», а также Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», влечет за собой **применение мер административного наказания**, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. К числу таких мер административного наказания относятся: предупреждение, штраф, конфискация орудий совершения и предмета административного правонарушения, административное выдворение.

Конфискация орудий совершения и предмета административного правонарушения применяется при условии, что иностранные граждане или лица без гражданства ведут в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации, в российской части пограничных рек, озер и иных водоемов промысловую, исследовательскую, изыскательскую к иную деятельность без разрешения органов и войск пограничной службы (ст.18.3 КоАП).

Административное выдворение (от русского слова – «выгнать») за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства

заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Административное выдворение предусматривается: за нарушение режима Государственной границы Российской Федерации (ст. 18.1 КоАП); за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в Российской Федерации (ст.18.8 КоАП); за осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу (ст. 18.1 КоАП в ред. Федерального закона от 25 октября 2004 г. «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁴²; за нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11 КоАП); и в некоторых других случаях.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае нарушения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующим должностным лицом⁴³.

Отдельными федеральными законами, которыми устанавливаются те или иные стороны режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, предусматривается **принудительная высылка в форме депортации** иностранного гражданина или лица без гражданства из Российской Федерации⁴⁴.

Во-первых, депортации подлежит иностранный гражданин, если срок

⁴² Российская газета. 28 октября 2004г.

⁴³ Наставление по организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы по депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, **утвержденное приказом МВД Российской Федерации № 533 от 26 августа 2004 г.** //Российская газета. 2 октября 2004 г.

⁴⁴ Депортация (лат. deportatio) - изгнание, ссылка. Это особый вид ссылки, который применялся во Франции в 18-19 вв. Впервые депортация политически неблагонадежных была установлена законом 1791 г. о подозреваемых. Сопровождалась высылкой за пределы континентальной Франции и поселением в специально отведенных заморских территориях на определенный срок. Пожизненная депортация предусматривалась Уголовным кодексом Франции 1810 г. и применялась она к уголовным преступникам-рецидивистам высылкой их в специальные места-крепости также за пределами континентальной Франции. После 1871г. она применялась и к активным участникам Парижской Коммуны, что свидетельствует уже о ее политическом характере.

проживания или временного пребывания которого в Российской Федерации **сокращен**, а данный гражданин не выехал из Российской Федерации **в течение трех дней** (ч. 1 статьи 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Во-вторых, депортации подлежит иностранный гражданин в случае, если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданный иностранному гражданину, **аннулирован**, а данный иностранный гражданин не выехал из Российской Федерации **в течение пятнадцати дней** (ч. 2 статьи 31 названного Федерального закона).

Указанные в пп. 1 и 2 иностранные граждане **лишаются права** в течение **пяти лет**, предшествовавших дню подачи заявления и выдаче разрешения на временное проживание, либо **в течение пяти лет**, предшествовавших подаче заявления и выдаче разрешения на работу, обращаться за получением разрешения на временное проживание или за получением разрешения на работу.

В-третьих, депортации подлежит иностранный гражданин, который, совместно с членами семьи, получил уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу либо об отказе в признании беженцем, либо уведомление об утрате или лишении статуса беженца либо утративший временное убежище или лишенный временного убежища, не использовавший право обжалования вынесенного решения или получившего отказ на жалобу и не имеющий иных, законных оснований для проживания на территории Российской Федерации, а также лишенный статуса беженца или временного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории Российской Федерации - после отбытия наказания, если иное правило не предусмотрено международным договором Российской Федерации (ст. 13 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. в ред. Федерального закона от 30 июня 2003г. «О беженцах»)

Решение о депортации иностранного гражданина принимает федеральная миграционная служба по мотивированному представлению начальника подразделения паспортно-визовой службы органа внутренних дел либо руководителем подразделения по делам миграции органа внутренних дел по месту пребывания (проживания) иностранного гражданина. При этом иностранный гражданин не может быть депортирован в государство гражданской принадлежности (подданства) или государство постоянного

проживания против его воли и без согласия МИД Российской Федерации. (Статья 1 Федерального закона «О беженцах»).

В-четвертых, депортации из Российской Федерации подлежит также иностранный гражданин, в отношении которого принято решение о **нежелательности** пребывания (проживания) в Российской Федерации. Такое решение принимается в случаях, если иностранный гражданин или лицо без гражданства незаконно находится на территории Российской Федерации, а также к лицам, которым не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случаях, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся на территории Российской Федерации, создают реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц (п.п. 3-7 статьи 10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. в ред. Федерального закона от 10 января 2003 г. «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации»).

Решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства принимает Директор Федеральной миграционной службы Российской Федерации. Основанием является представление ФМС России, МВД, ГУВД, УВД субъект в Российской Федерации, УВД (ОВД) в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, подразделениями по делам миграции МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации. Решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства является основанием для отказа во въезде в Российскую Федерацию в течение последующих пяти лет⁴⁵.

⁴⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательном пребывании (проживании) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечне федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации. //СЗ РФ. 2003. № 15. Ст. 1369.

См. также: Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004г. «Вопросы федеральной миграционной службы» //СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149.

Также: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства» //СЗ РФ. 2003. № 27. Часть 2. Ст. 2805.

Также: Приказ МВД Российской Федерации от 17 августа 2004 г. № 510 «Об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы по принятию решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации». //Российская газета. 2 октября 2004г.

§ 5. Политическое убежище в Российской Федерации.

В соответствии с данным правом каждый человек, преследуемый за убеждения, может искать убежища в других странах и пользоваться этим убежищем. В таком виде это право закреплено во Всеобщей Декларации прав человека, а также в Декларации о территориальном убежище, принятой ООН 14 декабря 1967 года. Такой защитой пользуется человек, которого на родине преследуют за политические, религиозные и иные убеждения, при условии, что убеждения не являются преступными с точки зрения международного права. Конституция Российской Федерации восприняла этот подход и в статье 63 закрепила положение о том, что Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

В Российской Федерации все практические вопросы предоставления политического убежища урегулированы Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 года, которым утверждено Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища⁴⁶. В связи с совершенствование государственного управления миграционной службой, 1 декабря 2003 г. Указом Президента Российской Федерации были внесены изменения в Положение о порядке представления Российской Федерацией политического убежища⁴⁷. В соответствии с новыми требованиями, приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 2 ноября № 703 «Об утверждении форм документов для предоставления Российской Федерацией политического убежища» были утверждены формы следующих документов: ходатайства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища; справки о законном пребывании иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации в связи с рассмотрением его ходатайства о предоставлении политического убежища; свидетельства о предоставлении иностранному гражданину или лицу без гражданства Российской Федерацией политического убежища⁴⁸. Утверждение новых форм соответствующих документов позволит оперативно решать многие

⁴⁶ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601; Российская газета. 29 июля 1997г.

⁴⁷ СЗ РФ. 2003. № 49. Ст. 4755.

⁴⁸ Российская газета. 3 декабря 2004г.

организационно-технические проблемы, связанные с предоставлением политического убежища в Российской Федерации.

В соответствии со статьей первой Положения, политическое убежище в Российской Федерации предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства **за общественно-политическую деятельность и убеждения**, отвечающие принципам, признанным мировым сообществом. При этом принимается во внимание, что преследование направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища Российской Федерацией.

Иностранец или лицо без гражданства, у которых есть основание просить о предоставлении политического убежища в Российской Федерации, обязаны представить ходатайство на имя Президента Российской Федерации в МВД, ГУВД или УВД субъекта Российской Федерации по месту пребывания в Российской Федерации. Вместе с ходатайством представляется справка о законном пребывании данного лица на территории Российской Федерации в связи с рассмотрением его ходатайства о предоставлении Российской федерацией политического убежища. Указанные документы, при наличии достаточных оснований, направляются в МВД Российской Федерации. После их рассмотрения в МВД Российской Федерации и получении заключения МИД Российской Федерации и ФСБ Российской Федерации материалы направляются в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации для решения вопроса о возможности и целесообразности предоставления данному лицу Российской Федерацией политического убежища.

Лицу, которому предоставлено политическое убежище в Российской Федерации, выдается свидетельство, на основании которого органы внутренних дел по месту его пребывания выдают **вид на жительство**. Это относится и к членам семьи лица, получившего политическое убежище в Российской Федерации.

Лицо, получившее политическое убежище в Российской Федерации, пользуется на территории Российской Федерации правами и свободами и несет обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным

законом или международным договором Российской Федерации.

Утрата политического убежища определяется Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации по представлению МВД Российской Федерации на основании заключения МИД Российской Федерации и ФСБ Российской Федерации.

С предоставлением политического убежища тесно связан вопрос о выдаче другим государствам лиц, преследуемым за такие убеждения, а также за действия, не признаваемые в Российской Федерации преступлениями. По общему правилу, установленному в части 2 статьи 63 Конституции Российской Федерации, выдача таких лиц не допускается⁴⁹.

Отличие статуса лиц, получивших политическое убежище в Российской Федерации, от общего статуса иностранцев в следующем:

в отношении данной категории иностранных граждан и лиц без гражданства, как уже отмечалось, не может осуществляться выдача другим государствам; они:

не могут высылаться, т.е. иными словами, они не могут подвергаться выдворению, во всяком случае в страны, где они могут подвергнуться преследованиям;

получают в Российской Федерации определенную возможность заниматься политической деятельностью;

пользуются некоторыми особыми льготами (так, например, они освобождаются от уплаты госпошлины за выдачу им документа на выезд за пределы Российской Федерации).

§ 6. Правовое положение беженцев в Российской Федерации.

Беженец – это особая категория иностранцев на территории Российской Федерации. От иных иностранцев их отличает то, что они покидают место своего постоянного жительства **за пределами России не по своей воле.**

Правовой статус беженцев закреплен Международной Конвенцией о статусе беженцев, которая была принята 28 июля 1951 г., и к которой Россия присоединилась 19 февраля 1993 года. В Российской Федерации в настоящее

⁴⁹ Осенью 2004 г. Совет Безопасности ООН единогласно проголосовал за предложенную Россией резолюцию, в которой говорится об усилении мер по борьбе с терроризмом. По мнению нашей страны, в документе прописаны меры, которые ограничат предоставление политического убежища тем, кто имеет отношение к терроризму.

время действует Федеральный закон «О беженцах», первая редакция которого принята 19 февраля 1993 года. Обновленный текст был принят 28 июня 1997 г.⁵⁰

К признакам, при наличии которых лицо может быть признано беженцем, Федеральный закон относит следующие: **беженец** -

это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации;

это лицо, которое в силу вполне обоснованных обстоятельств и опасений стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений,

находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений;

или не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий;

не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

В число лиц, ходатайствующих о признании беженцем в Российской Федерации, входят:

иностранный гражданин, прибывший или желающий прибыть на территорию Российской Федерации;

лицо без гражданства, прибывшее или желающее прибыть на территорию Российской Федерации;

иностранный гражданин и (или) лицо без гражданства, пребывающие на территории Российской Федерации на законных основаниях.

Признание лица беженцем представляет довольно сложную процедуру, которая включает следующие стадии:

во-первых, лицо должно представить ходатайство о признании беженцем в Российской Федерации;

во-вторых, предварительное рассмотрение ходатайства;

в-третьих, принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу, либо в отказе в рассмотрении ходатайства по существу;

⁵⁰ В настоящее время действует Федеральный закон от 25 июня 1997 г. в редакции от 30 июня 2003 г. и 22 августа 2004 года. //Федеральный закон. О беженцах. М. Изд. ИФРА-М. № 104 (179) 2003; Российская газета. 22 августа 2004 г.

в-четвертых, выдача свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;

в-пятых, рассмотрение ходатайства по существу;

в-шестых, принятие решения о признании беженцем либо в отказе о признании беженцем;

в-седьмых, выдача удостоверения беженца либо уведомление об отказе в признании беженцем.

Лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем, которое достигло возраста восемнадцати лет, обязано лично или через уполномоченного на то представителя обратиться с ходатайством в письменной форме:

в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации вне государства своей гражданской принадлежности;

в пост иммиграционного контроля федерального органа по миграционной службе⁵¹;

в орган пограничного контроля федерального органа исполнительной власти по безопасности;

в территориальный орган федерального органа исполнительной власти по миграционной службе по месту своего пребывания на законном основании на территории Российской Федерации.

Решение о признании беженцем является основанием для предоставления лицу и членам его семьи прав и возложения на них обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О беженцах», другими федеральными нормативными правовыми актами государственных органов Российской Федерации и ее субъектов. Выданное удостоверение является документом, удостоверяющим личность лица, признанного беженцем. **Лицо признается беженцем на срок до трех лет**, который, в случае необходимости, может продлеваться на каждый последующий год.

Статус беженца позволяет работать по найму или заниматься предпринимательской деятельностью, приобретать в собственность недвижимость на условиях, предусмотренных для иностранных граждан, ходатайствовать о получении российского гражданства. Наравне с российскими

⁵¹ В настоящее время таким органом является Федеральная миграционная служба и соответствующие органы в субъектах Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2004 г. в ведение Федеральной миграционной службы от Министерства внутренних дел были переданы организации, обеспечивающие начальное пребывание беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации. //Российская газета. 26 сентября 2004 г.

гражданами беженцы получают медицинскую помощь; приобретают право на получение социальной защиты, в том числе социальное обеспечение наравне с гражданами Российской Федерации. За ними сохраняется право на добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности; выезд на место жительства в иностранное государство⁵².

Федеральный закон предусматривает возможность предоставления иностранному гражданину или лицу без гражданства **временного убежища** на территории Российской Федерации в случаях, если они:

имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации;

не имеют оснований для признания беженцами по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом «О беженцах», но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы Российской Федерации.

Лицу, получившему временное убежище, выдается свидетельство, которое является основанием для законного пребывания данного лица на территории Российской Федерации и для регистрации его в органах внутренних дел по месту пребывания⁵³.

Выдворение (депортация) лица за пределы территории Российской Федерации предусматривается для случаев, если лицо, утратившее временное убежище или лишенное временного убежища по ранее указанным обстоятельствам, и не имеющее иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, отказывается от добровольного выезда. Выдворение осуществляет орган внутренних дел по месту пребывания лица.

РАЗДЕЛ V.

ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ.

⁵² По данным управления Верховного комиссариата по беженцам ООН за 2003 г. в нашей стране лишь 58 человек получили статус беженцев в общем порядке (не политического). //Российская газета. 3 декабря 2004г.

⁵³ Порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации определен в Положении о порядке предоставления временного убежища на территории Российской Федерации, которое утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 в соответствии с требованиями Федерального закона «О беженцах». //Российская газета. 28 апреля 2001г.

При изучении раздела «Основы конституционного строя» мы говорили, что государственное устройство представляет собой один из элементов формы государства. В науке государственного права под государственным устройством понимают устройство государства с точки зрения его национально-государственной или административно-территориальной организации, т.е. из каких частей состоит государство и каков характер взаимоотношений государства в целом с его составными частями. Для всех современных государств характерна одна из двух форм государственного устройства - унитарное или слитное государство, и федеративное тоже единое, но уже сложное государство, которое состоит из ряда других государств или административно-территориальных образований, пользующихся определенной самостоятельностью. Иначе говоря, федерация представляет собой **постоянное** объединение государств, государственных или административно-территориальных образований, в результате которого возникло (сложилось) новое государство, государство не простое, а сложное.

Исторические или иные особенности возникновения, а затем и развитие образованного сложного государства, а также возможные иные факторы, оказывающие влияние на характер взаимоотношений между субъектами вновь образованного сложного государства, оказывают определяющее влияние на государственно-правовой характер самой федерации.

Поэтому в науке, основываясь на изучении практики, принято различать следующие виды федеративных государств:

по способу организации федерации могут быть конституционными или договорными;

по способу выделения субъектов федерации могут быть основаны по территориальному, национально-территориальному, языковому (лингвистическому) принципу;

по способам разграничения компетенции между центром и субъектами федерации могут быть централизованными или децентрализованными;

в зависимости от характера закрепления статуса субъектов федерации могут быть симметричными или асимметричными;

в зависимости от возможности выхода субъектов из состава федерации можно говорить о федерациях, разрешающим такой выход и не разрешающим выход.

Мы обращаем на это внимание потому, что и в предыдущие годы и особенно в настоящее время в науке постоянно встречаются высказывания относительно того, что Российская Федерация (РСФСР) с момента ее возникновения и, главным образом, Союз ССР **никогда не были классическими федерациями**, а современная Российская Федерация не является ею до сих пор. К числу классических форм относят обычно федерации США, Германии и Швейцарии.

А есть ли вообще классическая форма федерации? Нам представляется, что ни идеального понятия «унитарное государство», ни, тем более, идеального понятия «федеративное государство» не существовало прежде и не существует в настоящее время. В зависимости от многих факторов внешнего воздействия и факторов внутригосударственного развития менялись и меняются особенности развития государства - от унитаризма к федерализму и, наоборот, от федерализма к усилению централизации, унитаризму, даже возможной дезинтеграции, если не всего федеративного государства, то по крайней мере отдельных ее субъектов.

Примером тому может служить процесс становления Российской Федерации (РСФСР), период пребывания РСФСР в качестве союзной республики в составе Союза ССР и нынешнее состояние Российской Федерации.

Тема 1. СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Вместо эпиграфа. «Каждый народ имеет свое собственное государственное устройство: английское является государственным устройством англичан; и если бы хотели дать его пруссакам, это было бы столь абсурдно, как решение дать прусское государственное устройство туркам. Каждое государственное устройство есть только продукт, манифестация собственного духа данного народа и ступени развития сознания его духа. Это развитие требует необходимо поступательного движения, в котором ни одна ступень не может быть пропущена, нельзя опережать время, время всегда присутствует».

§ 1. Некоторые особенности становления и развития российской многонациональной государственности.

I. Федералистское содержание российской многонациональной государственности. – Начало формирования российской государственности относится к IX веку н.э., когда под эгидой Древнерусского государства объединились многочисленные княжества (Киевское, Новгородское, Смоленское, Полоцкое, Черниговское, Турано-Пинское, Тмутараканское, Переяславское и др.). При этом, объединение проходило как на добровольной основе, так и силовой основе. Не имея под собой прочной экономической основы, союз княжеств-государств, т.е. то самое Древнерусское государство, распалось в XII веке. Таким образом, первая попытка консолидировать племена и народы в рамках общерусского государства в целом не увенчалась успехом.

Вторая попытка была предпринята в XIV веке и осуществлялась затем на протяжении столетий с переменным успехом под эгидой Москвы. С начала XIV века процесс дробления русских княжеств прекратился и начинается процесс их объединения, который завершился, в основном, в начале XVI века.

Вместе с русскими землями в состав Московского государства вошли и земли, на которых проживали: мещера, карелы, саами, удмурты и другие народы. Русское государство, как и в Древние времена, становилось многонациональным, а способы его объединения также были различными. Вооруженная сила применялась там, где другие средства, в том числе и заключение договоров, исчерпали себя.

Так было на Европейской части России.

Но ведь мы говорим, что Россия - это Евразийское государство и на нашем евразийском пространстве бок о бок живут славянские и тюркские народы. Поэтому современное российское государство является естественным наследником и правопреемником не только Российского царства, Российской империи, но и всех предыдущих великих государств на территории Центральной Азии, Сибири, Урала, Поволжья (мы имеем в виду тюркский

каганат, основанный на Алтае тюрками из династии Ашинов в 545 году н.э.), а также территории Северного Кавказа и Причерноморья. При этом следует иметь в виду, что Москва никогда не подчиняла себе тюркские народы. **Наша евразийская славяно-тюркская цивилизация – цивилизация оберегающая (!).** Ни один народ в рамках ее не исчез с лица земли. **А отношения между нашими народами всегда были по существу федеративными.**

Процесс формирования многонациональной российской государственности продолжался, по существу, вплоть до конца XIX века. **В этот период немаловажное значение отводилось договорам. На договорной основе в состав России вошли: Башкирия, Калмыкия, Украина, Молдавия, Грузия, Восточная Армения, Азербайджан, Казахстан и другие земли**⁵⁴. Этим объясняется сохранение на длительное время местных порядков, автономного управления, многообразие форм взаимоотношений между «национальными окраинами» и центром. Не случайно, у специалистов, занимавшихся изучением национального вопроса в России на рубеже XIX – XX веков, бытовало мнение, что у царского правительства не существовало единой программы по национальному вопросу, по национальной политике. Тогда говорили, «...сколько народов, столько и подходов». Этим также подтверждается положение, что российской многонациональной государственности изначально присущи элементы федерализма, основанного по национальному признаку.

II. Государственно-правовые идеи о федерации в России в XIX веке. – Начиная с первой четверти XIX века в России велись только дискуссии о способах организации государственной власти, управления на федеративных началах.

Одним из первых к вопросу о политико-территориальном устройстве России обратился **П.И. Пестель** (1793 – 13 (25) июля 1826. гг.). Он различает государства **неразделимые**, т.е. унитарные, и **федеративные**. Неразделимым является государство, в котором все его части имеют одну общую верховную власть, один образ правления, одни законы, причем ни одна часть не имеет права издавать свои законы. В федеративном государстве составляющие его области, хотя и признают общую верховную власть и обязываются действовать

⁵⁴ См.: Абдулатипов Р.Г., Гленкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. Кн. 1. М., 1992. В монографии убедительно показаны обстоятельства, заставившие соответствующие государства обратиться к России, а также приводятся тексты договоров, которые были заключены тем или иным государством с Россией.

совместно во внешних отношениях, все же сохраняют право внутреннего законодательства и самоорганизации.

П.И. Пестель высказывается против практического применения федеративного устройства в России. Он усматривает «общие невыгоды федеративного образования» в следующих чертах: 1) слабость верховной власти, которая в федеративном государстве не устанавливает законы, а только дает советы; 2) ослабление связи между областями; 3) слабая связь областей с государством в целом, т.е. опасность сепаратизма; 4) отсутствие общегосударственного патриотизма, подмена его областничеством.

Взгляды П.И. Пестеля по национальному вопросу выражены в его теории «права народности» и «права благоудобства». В сочетании этих прав он видит возможность решения национального вопроса в многонациональном государстве. «Право народности» означает право на создание отдельного государства; оно основано на том, что малые народы, подвластные большому государству, но не принадлежащие к его господствующей нации, стремятся к независимости и к отдельному политическому существованию. «Право благоудобства» означает «право безопасности» крупного государства; в основе этого «права» лежит стремление большого государства к увеличению своего могущества, к присоединению окружающих его малых народов. Право на отделение П.И. Пестель признает только за Польшей, которая в течение многих веков была крупным независимым государством. Другие народы, входящие в состав Российского государства, должны, по мысли П.И. Пестеля, слиться в единый народ. Слившиеся наряду с коренными русскими, становятся полноправными и равноправными гражданами⁵⁵.

В соответствии с конституционным проектом **Муравьева Н.М.** (1796-1843 гг.), Россия по своему политико-территориальному устройству **преобразуется в федерацию, состоящую из держав и областей.** Держав должно быть учреждено тринадцать: Ботническая (столица Гельсинфорс), Волховская (град Святого Петра), Балтийская (Рига), Западная (Вильна), Днепровская (Смоленск), Черноморская (Киев), Кавказская (Тифлис), Украинская (Харьков), Заволжская (Ярославль), Камская (Казань), Низовская (Саратов), Обийская (Тобольск), Ленская (Иркутск); **областей** - две: Московская (столица Москва), Донская (Черкесск).

⁵⁵ См.: Куприц Н.Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России. Изд. Московского университета. 1960. С.30 – 42.

Управление страной вручается выборным органам власти. Единственным невыборным институтом остается императорская власть. Всей законодательной властью облечен двухпалатный парламент - Народное вече, состоящее из Верховной Думы и палаты Народных представителей. Палата представителей избирается на два года только жителями мужского пола, имеющих оседлость и постоянное жилище. Кочевые племена полностью исключались из числа избирателей⁵⁶.

В 1845 - 1847 гг. в Киеве действовала тайная политическая организация либерально-реформистского толка - Кирилло-Мефодиевское братство (общество). Общество стремилось к федеративному объединению **славянских народов** – южноруссов, североруссов с белоруссами, поляков, чехов со словенцами (т.е. с словаками), лужичан, иллиросербов с хорутанами (т.е. с хорватами), болгар. Все земли должны соединиться, но каждый народ составляет отдельную республику, особую «речь посполитую», сохраняя свой язык, свою литературу, свое общественное устройство. По замыслу членов Общества **Славянская федерация** должна состоять из 18 штатов, но это деление может быть пересмотрено в связи с экономическими и другими потребностями. Органами федерации являются: Общий славянский Собор или Сейм из представителей всех племен; в качестве другого органа должен быть - Президент. В каждом штате учреждается свой Сейм. В более поздней редакции документа были уточнены наименования племен и народов: вместо североруссов названы великороссияне, вместо южноруссов - украинцы, иллиросербы, хорутане и др. Общество стремилось ликвидировать предубеждения и вражду, существовавшие между славянскими племенами и их христианскими церквями⁵⁷.

В последующие годы проблемами федерализма занимались Д.И. Каченовский (проф. Харьковского университета)⁵⁸, Яценко А.С.⁵⁹, А.А.

⁵⁶ См.: там же. С.42-52.

⁵⁷ См.: там же. С.74-76.

⁵⁸ Проф. Д.И. Каченовский высказал свое отношение к федерации в 1862 г. Он различает союз государств и союзное государство, т.е. конфедерацию и федерацию. В первом случае - это политическое объединение независимых государств в целях организации «внутренней безопасности и внешней защиты», а во втором – «органическое целое», с неразрывно связанными законами и учреждениями. Д.И. Каченовский утверждает, что «органическое соединение составляет предмет задушевных помыслов и желаний» для наций, расчлененных в процессе исторического развития или утративших независимость в ходе завоевания. В дальнейшем Д.И. Каченовский говорит о **приближении всемирного объединения человечества**, что будет способствовать созданию прочного мира между народами. К этому следует добавить, что задолго до нашего времени Д.И. Каченовский утверждал, что «благодаря развитию сношений», Европа уже теперь, т.е. в 1860-е годы, все «более и более сливается в одно общество». - См.: там же. С.98-101.

⁵⁹ Яценко А.С. Теория федерализма. Юрьев. 1902.

Жилин⁶⁰, Н.И. Палиенко⁶¹, М.М. Ковалевский⁶². Однако, работы названных авторов были направлены, главным образом, на анализ особенностей федерации США, Швейцарии и Германии. Каких-либо проблемных вопросов, относящихся к возможности создания федерации в России, у названных авторов, к сожалению, не было.

§ 2. Правовые основы создания РСФСР (Российской Социалистической Федеративной Советской Республики).

I. Предпосылки создания федерации в России. – В царской России, по данным единственной переписи, проведенной 28 января 1897 года, было 86 наций и народностей. При этом многочисленные народы России в то время находились на разных ступенях общественного развития. **На стадии промышленного капитализма** находились русские, украинцы, белорусы, грузины, армяне, поляки, латыши, литовцы, эстонцы. **На стадии докапиталистического развития** – народы Средней Азии, Поволжья, Северного Кавказа, Сибири. **Некоторые народы вели кочевой образ жизни**, находились на стадии первобытнообщинного, родового строя. Такие народы как казахи, киргизы, туркмены, буряты не консолидировали еще и в нации. У большинства народов России не было и национальной государственности. Хотя в целом ряде случаев в государственном устройстве России просматривались признаки федерализма, однако практика все время шла в сторону усиления централизации. Сторонников федерация было немного.

Революционные события начала XX века всколыхнули национальное движение, способствовали подъему национального самосознания народов. Главным политическим требованием национальной буржуазии, которая возглавила это движение, **было требование предоставления автономии в пределах Российской империи**⁶³.

Однако события лета 1917 года развивались совсем по другому пути.

⁶⁰ Жилин А.А. Теория союзного государства. Киев. 1912.

⁶¹ Палиенко Н.И. Суверенитет. Ярославль. 1903.

⁶² Ковалевский М. Государственное право европейских держав. Харьков. 1908.

⁶³ Интересным в этом плане высказывание одного из ведущих украинских ученых-историков, автора многотомной «История Украины-Руси», проф. Михайла Грушевского, который в последствии возглавил Украинскую Центральную Раду. Летом 1917 года он говорил, что Украина отстаивает **национально-территориальную автономию** на основе демократической организации ее управления. В то же время он говорил: «Мы не удовлетворимся широкой автономией Украины, а мы хотим, чтобы государство, в состав которого мы будем входить, было федеративным: чтобы это была Федеративная, демократическая Российская

Национальное движение набирало силу. Национальная буржуазия начинала понимать, что получить автономию в составе унитарной России вряд ли суждено сбыться, так как уже собственно российская буржуазия никак не могла удержаться у власти.

Именно в этих условиях В.И. Ленин пришел к выводу о необходимости замены тезиса об унитарном государстве **требованием федеративного государства**. К этому времени уже были разработаны и определенные теоретические обоснования. До Октябрьской революции у В.И. Ленина было два подхода к проблемам федеративного устройства государства. Во-первых, это отрицательная ее оценка при противопоставлении крупному унитарному централизованному государству, так как федерация, по мысли В.И. Ленина, всегда предполагает определенную раздробленность; и, во-вторых, **признание федерации в качестве одного из способов разрешения национального вопроса**. Это, главным образом, относилось к России.

В мае-июне 1917 г. В.И. Ленин не только не исключал возможность возникновения федерации в России, но уже говорил о ее целесообразности. Он говорил, что не видит ничего худого, если Финляндия, Польша, Украина отделятся от России и добавляет: «Если будет Украинская Республика и Российская Республика, между ними будет больше связи, больше доверия»⁶⁴.

Советская федерация как форма государственного устройства многонациональной России была провозглашена после того, как осуществилась пролетарская революция в России. **Ее (федерации) необходимость вызывалась следующими обстоятельствами:**

во-первых, в сложившихся условиях в России, когда были разрушены все веками сложившиеся связи между центром и окраинами, федеративная форма государственного устройства должна была служить интересам сохранения и упрочения прежнего единства, объединения наций в единое союзное государство на основании новых принципов;

во-вторых, признание федерации целесообразной формой устройства обуславливалось и тем, что формы федерации, наметившиеся в ходе революции, оказались не противоречащими целям экономического сближения национальных территорий, народов разных национальностей;

в-третьих, создание федерации в России было обусловлено и тем, что

Республика». //См.: Грушевский М. Кто такие украинцы и чего они хотят. Киев. 1991. С.126-128.

⁶⁴ В.И. Ленин. Полн. собр. соч. Т. 31. С.436.

именно федерация оказалась наиболее приемлемой формой разрешения национального вопроса, что было весьма значимо и необходимо именно для многонациональной России и способствовало созданию условий для формирования национальных государств и национальных государственных образований, вовлечению многочисленных национальностей и народностей в дело управления государством⁶⁵.

II. Образование РСФСР. – К январю 1918 года на территории бывшей царской империи уже образовались юридически, либо фактически ряд социалистических и буржуазных государств. В октябре 1917 г. советская власть была провозглашена в Эстонии и в Баку, в ноябре 1917 г. - в Белоруссии, в декабре 1917 г. - на Украине и в Латвии. В декабре также была провозглашена независимость Финляндии.

Первой объявила себя **автономной частью** Советской России Советская Латвия. В Декларации о самоопределении Латвии, опубликованной 24 декабря 1917 года, указывалось: «...Латвийское советское правительство исходит из факта автономии Латвии по отношению к Советской России». В опубликованном 19 января 1918 года проекте Конституции Эстляндской рабочей коммуны также отмечалось, что «... Эстляндская рабочая коммуна является автономной частью Российской Советской Республики».

В данном случае надо иметь в виду, что Советская Латвия и Эстляндская рабочая коммуна были необычными автономиями. Они выступали скорее как союзные с Российской Республикой суверенные государства. Собственно Российской федерации еще не было. В феврале 1918 г. вся территория Латвии была захвачена войсками Германии и так продолжалось до конца 1918 г. И только 22 декабря 1918 г. СНК РСФСР издал декрет о признании независимости Советской Латвии. В январе 1920 года вся территория Латвии была захвачена интервентами и Латвия объявила войну Советской России.

Исторически первым федеративным государством на территории бывшей царской России **является именно РСФСР** - Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, провозглашенная III Всероссийским съездом Советов.

Учредительным актом, провозгласившим Россию федеративным государством, явилась Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого

⁶⁵ Подробней о предпосылках создания Российской федерации см: Лепешкин А.И. Советский федерализм. М., 1977. С.18-69; Чистяков О.И. Становление Российской Федерации. М., 1966. С.179- 294.

народа, принятая 25 января 1918 года III Всероссийским съездом рабочих и солдатских депутатов, и подтвержденная 31 января 1918 года III Всероссийским съездом рабочих, крестьянских и солдатских депутатов.

В этом акте была четко определена государственно-правовая природа создаваемого федеративного государства. **В п. 2 статьи 1 Декларации** говорилось: «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций **как федерация** (подчеркнуто мной - И. Б.) советских национальных республик».

Из этого следует, что **субъектами РСФСР первоначально** предполагались прежде всего национальные суверенные государства (Украина, Белоруссия, Литва, Латвия, Эстония и др.), а сама Российская Федерация **провозглашалась союзным государством**, объединяющим национальные советские республики на добровольной основе. В то же время, в момент провозглашения России федеративным государством еще не было в ее составе ни одного субъекта, не было ни одного автономного образования, которые позже стали субъектами РСФСР.

Следовательно, РСФСР, именно как федерация, была образована раньше, чем произошло образование ее субъектов. Кроме того, III Всероссийский съезд Советов оставил открытым и вопрос о форме объединения: будет ли РСФСР объединением только автономных национально-территориальных образований или она будет развиваться как союзное государство, объединяющее в своем составе советские самостоятельные государства.

Это означает, что РСФСР провозглашалась первоначально как универсальная форма государственного устройства всего Российского многонационального государства.

Однако план строительства Российской Федерации как союзного государства был реализован частично. Причиной этому явилось грубое вмешательство империалистических государств во внутренние дела советских республик и временное падение советской власти в национальных окраинах. Советская власть сохранилась лишь на части территории бывшей Российской империи, населенной, главным образом, представителями русской национальности. Кроме того, на этой территории компактно проживали национальности, которые в прошлом не имели ни своей государственности, ни своей автономии и которые до провозглашения России федеративным государством не успели оформить своего национального государственно-

правового статуса (башкиры, татары, чувашы, мордва и др.). Поэтому, решая вопрос о государственно-правовой форме реализации гарантированного им права на самоопределение, **эти народы предпочли автономию в составе РСФСР.**

С учетом складывающейся обстановки были внесены изменения и в российское государственно-правовое законодательство, что нашло свое отражение **в Конституции РСФСР, принятой 10 июля 1918 года**, которая определила общий подход к субъектному составу Федерации. **В статье 11 Конституции РСФСР 1918 года** было установлено, что: «Советы областей, отличающихся особым бытом и **национальным составом**, могут объединяться в автономные областные союзы... Эти объединения на началах федерации входят в состав РСФСР».

Конституция определила также и **полномочия** Российской Федерации хотя и через посредство определения полномочий ее высших органов государственной власти (по американскому принципу). В частности, к правам Российской Федерации в лице ее Всероссийского съезда Советов и ВЦИК относилось: «установление границ и компетенции областных союзов, входящих в состав РСФСР, а также разрешение споров между ними», «принятие в состав РСФСР новых сочленов и **признание выхода** из Российской Федерации отдельных членов» (статья 49 Конституции). Признание в Конституции РСФСР права выхода подчеркивает добровольный характер вступления в федерацию и пребывания в ней. В этом проявилось стремление Российской Федерации в будущем конституироваться в союзное государство.

На данном конкретном этапе развития Российской Федерации **ее особенностью было то, что ее субъекты объединялись в РСФСР (входили в ее состав) на основании принципа равноправия.**

Итак, РСФСР, будучи провозглашенной как федерация независимых советских республик, фактически стала строиться на базе советской автономии. Особенность ее и в том, что будучи федерацией, **она не являлась союзным государством.** Уже этим она значительно отличалась от федераций США, Швейцарии и Германии.

III. Субъекты Российской Федерации на этапе ее становления. – Мы уже говорили, что до Октябрьской революции в России практически не было сторонников федерации. Преимущественно поддерживалась точка зрения о необходимости создания в России демократического унитарного

централизованного государства. На основе этого принципа предполагалось обеспечить широкое самоуправление (автономию) для местностей, имеющих национальные, бытовые и иные особенности, компактно проживающие на определенной (традиционной для них) территории. В соответствии с этим проводились теоретические разработки проблем, относящихся к автономии.

А какую автономию следовало бы реализовать в России? По этому вопросу было два основных подхода: одни авторы предлагали план национально-территориальной автономии, другие - план создания культурно-национальных сообществ.

Национально-территориальный план автономии был выдвинут В.И. Лениным в качестве одной из форм национальной государственности народов России. Это был принцип «областной автономии», обладающей правом на широкое демократическое местное самоуправление. Однако «областная автономия» в данном случае не отождествлялась с обычными административно-территориальными областями. Исходным пунктом в понятии автономии являлось право нации образовать свое самостоятельное автономное национальное государство или национально-государственное образование **в рамках прежнего государства**, т.е. в рамках РСФСР.

Автономия, самостоятельность того или иного образования в рамках РСФСР, не означает государственной независимости. «Самостоятельность» как составной элемент понятия «автономия» выражается в том, что нация самостоятельна не только в решении вопросов самоопределения, но и в выборе **формы** своей национальной государственности. Нация имеет право самоопределиваться в одном из видов автономии, самостоятельно решать вопросы, отнесенные к ее ведению.

В рассматриваемый нами период в РСФСР **уже сложились две формы автономии: государственно-политическая форма**, представленная автономными республиками, и **административно-политическая**, представленная автономными областями и трудовыми коммунами.

Нация также получила право **самостоятельно решать вопросы**, отнесенные к ее ведению. К числу таких вопросов относились **вопросы чисто местного значения**, т.е. областного и национального. Это вопросы организации своих местных органов государственной власти, органов суда, школ, местных административных и культурно-просветительных учреждений, работающих на языке данной нации. При этом, круг автономных прав,

имеющих, «чисто местное значение», устанавливался центральным правительством на основе и в соответствии с действующим российским законодательством.

Пределы автономии фиксировались либо в конституции автономной республики, либо в положении об автономной области, разрабатываемом автономной областью или трудовой коммуной, которые подлежали санкционированию высшего органа государственной власти РСФСР, т.е. главным образом ВЦИК или Президиумом ВЦИК.

Образование автономных республик, автономных областей и трудовых коммун провозглашалось актами высших органов государственной власти РСФСР, в которых в общей форме намечались основы правового статуса автономии. Большими полномочиями обладала автономная республика. К ее компетенции уже в то время относилась часть совместных с РСФСР предметов ведения и полномочий, а также те, которые составляли собственные полномочия автономной республики.

Наряду с планом «областной автономии», как одной из форм разрешения, национального вопроса, были и сторонники плана так называемой **«культурно-национальной»** автономии. План «культурно-национальной» автономии был предложен австрийскими социал-демократами Отто Бауэром (1882-1933 гг.) и Карлом Реннером (1870-1950 гг.) применительно к Австрии. В России этот план поддерживали бундовцы. План «культурно-национальной» автономии заключался в предоставлении автономии **не нации**, компактно проживающей на определенной территории, **а объединению людей**, принадлежащих к той или иной нации, независимо от места проживания и ограничивалась она пределами культурной сферы жизни нации без предоставления нации права иметь свои национальные государственные органы⁶⁶.

План «культурно-национальной» автономии в России был отвергнут на том основании, что он способствовал укреплению позиций державной нации и,

⁶⁶ Так, О. Бауэр, например, утверждал, что население делится по национальностям на основе свободных заявлений совершеннолетних граждан. Для этой цели должны быть заготовлены «национальные кадастры». Иначе говоря, «культурно-национальная» автономия - это автономия лишь в пределах культурной жизни нации, т.е. она предоставляла нации право иметь свои школы, клубы, печать и т.д., работающие на национальном языке. Каждая нация, согласно этой теории, расселенная по всей территории страны, могла избирать свой национальный Совет, который являлся бы чем-то вроде культурно-национального парламента. Однако этим планом не предоставлялось право нации иметь свои государственные органы, образованные ею и выражающие ее интересы. //См.: О. Бауэр. Национальный вопрос и социал-демократия. М., 1909. С.43-47.

вместе с тем, способствовал закреплению национального неравноправия.

Итак, Конституция РСФСР 1918 г. четко определила, кто является субъектом Российской Федерации. Это – области, отличающиеся особенностями быта, национальным составом, которые могут объединяться в национально-территориальные областные союзы - автономные республики, автономные области или в трудовые коммуны. Тем самым, уже изначально Россия стала единственной в мире федерацией, построенной по национально-территориальному принципу и, кроме того, единственным федеративным государством, субъекты которой могут иметь статус республик.

Как же формировался субъектный состав Российской Федерации?
Для этого процесса также характерно значительное своеобразие.

Во-первых, до лета 1918 года на Юге России были созданы Таврическая, Донская, Кубано-Черноморская, Терская, Туркестанская автономные республики. Их своеобразный характер состоял в том, что ни одна из них не была однопациональной. Территория каждой из названных республик определялась рамками ранее существовавших административно-территориальных единиц - Таврической и Черноморской губерний, Донской, Кубанской, Терской областей, Туркестанского края. В этих республиках не выделялись территории расселения того или иного народа. Эти республики довольно быстро распались.

Во-вторых, со второй половины 1918 года развернулось широкое формирование автономий в составе России. Характерной особенностью данного этапа является стремление к выделению национальных территорий. Почти все вновь создаваемые автономии приобретали национальные имена: Трудовая коммуна немцев-колонистов (немцев Поволжья) - 26 июля 1918 г.; **автономные республики:** Башкирская (23 марта 1919 г.), Татарская (27 мая 1920 г.), Киргизская (Казахская - 20 августа 1920 г.); **автономные области:** Чувашская (24 июня 1920 г.), Марийская (4 ноября 1920 г.), Вотская (Удмуртская - 4 ноября 1920 г.), Калмыцкая (4 ноября 1920 г.). Единственное исключение составляла Крымская АССР, образованная в основном на месте Таврической республики и сохранившая географическое, хотя и измененное название.

В-третьих, в первые послевоенные годы, т.е. в 1921-1922 гг. процесс становления Российской Федерации вступает в завершающую стадию. В эти годы развернулось формирование новых автономий и происходит дальнейшее

преобразование автономных областей в автономные республики, а трудовые коммуны получили статус автономных областей.

Следовательно, все образованные в этот период автономные республики, автономные области **строились уже строго по национальному принципу**. К 30 декабря 1922 года, т.е. ко времени образования Союза ССР, в составе Российской Федерации было 11 автономных республик и столько же - 11 автономных областей. В составе РСФСР в то время было также 63 губернии и области.

IV. Государственно-правовые особенности РСФСР. – Во-первых, это те принципы, которые были положены в основу построения Федерации. К таким принципам следует отнести, прежде всего, **национально-территориальный** принцип построения федерации, т.е. субъектами Российской Федерации становились автономные национальные республики, автономные национальные области, национальные трудовые коммуны. По этому основанию Россия была первой федерацией, в основу построения которой положен **национальный**, а не территориальный принцип.

К числу других демократических принципов следует отнести **добровольность** вступления в федерацию. В постановлении III Всероссийского съезда Советов от 28 января 1918 г. «О федеральных учреждениях Российской Республики» утверждалось, что РСФСР учреждается **на основе добровольного союза народов**, как федерация советских республик этих народов. Гарантией добровольности пребывания в составе Российской Федерации является установленное п. «д» статьи 49 Конституции РСФСР 1918 года право Всероссийского съезда Советов и ВЦИК принимать решения и о принятии в состав РСФСР «новых сочленов», и о «признании выхода из Российской Федерации отдельных частей ее».

Во-вторых, асимметричность в построении федеративного государства. Это означает, что субъектами Российской Федерации были автономные республики, автономные области и трудовые коммуны, которые в своем статусе приравнивались к автономным областям.

Автономные республики имели статус автономных государств, что предполагало наличие своей конституции (хотя в это время не все еще республики их имели), свою систему высших органов государственной власти (Съезд Советов республики, ЦИК республики, правительство республики); свое законодательство, в определенном степени ограниченное рамками Конституции

РСФСР; они также обладали элементами территориального верховенства.

Автономные области и трудовые коммуны имели статус национальных государственных образований с гораздо меньшим объемом самостоятельности при осуществлении государственной власти. Систему государственных органов этих автономных образований составляли областные (губернские по общему статусу) съезды Советов, исполнительные комитеты и др.

Асимметричность Российской Федерации подтверждается и наличием в ее составе административно-территориальных единиц - губерний, областей, уездов и др., которые не являлись субъектами Федерации.

В-третьих, Российская Федерация строилась и развивалась **изначально не на основе договоров**. Это означает, что внутрифедеративные отношения в пределах Российской Федерации строились **на основе Конституции РСФСР** и законов РСФСР, конституций автономных республик и положений об автономных областях и трудовых коммунах, которые принимались высшими органами государственной власти РСФСР. Это свидетельствует о том, что Российская Федерация складывалась и развивалась именно **как конституционная федерация**.

В-четвертых, что касается компетенции, то Российская Федерация в данном случае придерживалась тех принципов, которые были характерны для разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами в США, Швейцарии и Германии. Поэтому в основу определения компетенции Российской Федерации и ее субъектов, главным образом - автономных республик, положены следующие подходы: отдельно определялись предметы ведения и полномочия Всероссийского съезда Советов и ВЦИК, что символизировало компетенцию самой РСФСР, затем в постановлениях об образовании автономных республик определялись их предметы ведения и полномочия. Вопросы местного значения автономных областей и трудовых коммун также определялись постановлениями органов государственной власти РСФСР при их образовании, т.е. соответствующими учредительными актами. Все местные дела решались исключительно местными Советами. За высшими Советами признавалось право регулирования отношений между низшими Советами и решение возникающих между ними разногласий.

«На центральную власть, - установлено в п.6 Постановления III-го Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики», - возлагается также проведение мероприятий, осуществляемых

лишь в общегосударственном масштабе, причем, однако, не должны быть нарушены права отдельных, вступивших в федерацию областей».

Таким, образом, характер взаимоотношений между центром, т.е. Российской Федерацией, и ее субъектами носил ярко выраженное централистское начало, **что делало Российскую Федерацию (РСФСР) строго централизованным федеративным государством.**

Таким образом, на этапе своего становления Российская Федерация (РСФСР), может быть охарактеризована как **конституционная, национальная, централизованная, асимметричная федерация, субъектам которой предоставлялось право на выход из ее состава.**

V. Российская Федерация (РСФСР) и другие советские республики. - Связь, которая устанавливалась между РСФСР и другими независимыми советскими республиками, привела в последствии к образованию Союза ССР. При этом именно Российская Федерация явилась тем центром, вокруг которого другие советские республики объединяли свои усилия в выработке различных форм сотрудничества.

Для сотрудничества советских республик на пути к образованию союзного государства, характерны **следующие этапы:**

это, прежде всего, **объединение военных усилий** советских республик для отражения общей угрозы их независимого существования. Этот период охватывает вторую половину 1918 г. вплоть до конца 1920 г. В основу объединения военных усилий советских республик был положен Декрет ВЦИК от 1 июня 1919 г. «Об объединении Советских Республик: России, Украины, Белоруссии, Латвии, Литвы для борьбы с мировым империализмом»;

второй этап характеризуется дополнением военно-политического союза - **союзом хозяйственным.** На этом этапе советские республики заключали двусторонние соглашения с РСФСР с целью объединения хозяйственных усилий для восстановления разрушенного войной народного хозяйства. Это, например, договор РСФСР с Украиной от 28 декабря 1920 г.; рабоче-крестьянский договор РСФСР с Белоруссией от 16 января 1921 г.

В 1921 - 1922 гг. последовало объединение дипломатических усилий советских республик. Советские республики поручили РСФСР представлять их интересы на международных европейских конференциях в Генуе и Раппало.

Это сотрудничество завершилось принятием 30 декабря 1922 года Декларации об образовании Союза ССР и Договора об образовании Союза ССР

первым Всесоюзным съездом Советов. Четыре советских республики - РСФСР, ЗСФСР⁶⁷, Украинская ССР и Белорусская ССР - объединились в единое союзное государство - Союз Советских Социалистических Республик, став его членами - учредителями. В течение 1923 года и Декларация, и Договор об образовании Союза ССР были ратифицированы всеми субъектами СССР.

Вместо заключения. Вопрос о юридической природе РСФСР и ее субъектов был недостаточно разработан в науке государственного права. В результате среди советских и зарубежных авторов не было единого мнения по данному вопросу. Приведем только некоторые авторские характеристики и оценки РСФСР в качестве именно федеративного государства.

Еще в 1922 г. Б.А. Плетнев (сотрудник Наркомата юстиция РСФСР) писал: «Современная Россия не может быть признана федеративным государством. Но в равной мере ее нельзя, очевидно, причислять и к унитарному государству»⁶⁸.

Польский исследователь С. Эрлих утверждал, что «РСФСР в действительности не является федерацией, и что ее конституционное наименование сохраняет лишь исторические особенности»⁶⁹.

Н.Я. Куприц (проф. МГУ) одну из особенностей РСФСР как федерации видит в том, что «... она не представляет собой союзного государства»⁷⁰.

Подробный разбор авторских позиций по данному вопросу провел Ким А.И. (доц. Томского университета) в статье «К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР»⁷¹. Это, пожалуй, единственная статья, в которой был дан вполне обстоятельный анализ отдельных сторон и особенностей РСФСР как особой формы федеративного государства.

Представляется, что подобные авторские позиции могли появиться в силу того факта, что их авторы считали, что федерации США, Швейцарии и

⁶⁷ ЗСФСР - Закавказская Советская Федеративная Социалистическая Республика - была образована в декабре 1922 г. Ее субъектами стали Грузия, Армения и Азербайджан. Эти государства хотя и оставались суверенными, но по своему правовому положению существенно отличались от советских республик, вошедших в состав СССР непосредственно. Это отличие в следующем: сама ЗСФСР входила в состав СССР как союзная республика и многие права, принадлежащие ее субъектам, осуществлялись ими не непосредственно, а через ЗСФСР; особенности были и в структуре, и в организации высших органов государственной власти, в объеме их полномочий, в особых формах представительства в высших государственных органах ЗСФСР. В этой федерации не признавалось право на решение вопроса об одностороннем выходе из ЗСФСР. ЗСФСР просуществовала до принятия Конституции СССР 1936 г. и с согласия народов, ее образовавших, прекратила свое существование.

⁶⁸ См.: Б.А. Плетнев. РСФСР как она есть. //Право и жизнь. 1922. № 1. С. 30.

⁶⁹ Эрлих С. Устройство Советского Союза. Варшава. 1954 г. С. 135 (на польском языке).

⁷⁰ Куприц Н.Я. Государственное устройство СССР. М. 1952. С. 41.

⁷¹ Ким А.М. К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР. //Правоведение. 1960. № 1. С. 20.

Германии являются «классическими» федерациями.

Это обстоятельство и заставило автора настоящего «Учебного пособия» хотя бы в общих чертах, показать то, что характерно для каждой из названных федераций и дать возможность студентам самостоятельно оценить «классические» формы названных федераций.

VI. Государственно-правовые особенности возникновения и некоторые особенности статуса федераций Швейцарии, США и Германии.

– Федерализм как теория и практика наиболее полно продемонстрировал себя в политической истории Швейцарии, США и Германии, сыграв важную роль в создании государственно-правовых институтов этих стран, которые в последующем, в определенной степени, использовались при возникновении других современных федеративных государств. При этом, федеративная система США, с момента ее создания оценивалась американскими и европейскими исследователями как наиболее удачная модель федеративного государства.

Поэтому полагаем, и нам следует хотя бы в общих чертах познакомиться с теми проблемами, которые возникали в процессе становления и развития федераций в этих странах, и в какой степени они использовались в государственно-правовом строительстве РСФСР, СССР и используются современной Российской Федерацией.

Соединенные Штаты Америки. – Федеративная форма государственного устройства впервые в истории была применена в конце XVIII века в Северной Америке, где путем реорганизации 13 штатов (самостоятельных государств) был образован «более современный союз» под названием Соединенные Штаты Америки⁷². Федеративное государственное устройство получило свое правовое оформление в Конституции США 1787 г.⁷³.

Возникнув как федерация 13 англоязычных штатов, затем **путем завоеваний, на основе покупки и с помощью других способов** расширились

⁷² Обратите внимание, некоторые ученые трактуют Ахейский и Этолийский союзы, существовавшие в рабовладельческой Греции, как федерации. Вряд ли это так. В данном случае имеет место употребление термина «федерация» в его этимологическом значении как обозначение союза от латинского слова «фредус», не имеющего ничего общего с государственно-правовым понятием союзного государства. Союзное федеративное государство характеризуется рядом особенностей, которые не встречались в государствах рабовладельческого, равно как и феодального типа.

⁷³ Опять же следует отметить, что термин «федерация», как и термин «федеральный» не встречается в тексте Конституции США. Эти термины стали употребляться в официальных документах после окончания Гражданской войны 1861 – 1865 гг. «Артикулы конфедерации и вечного мира», провозглашенные в 1776 г. и одобренные штатами в 1781 г., предусматривали образование международно-правового союза 13 независимых штатов (государств).

до 50 штатов. Так, в частности, в 1867 г. в России были куплены Аляска (ныне самый большой по территории штат) и Алеутские острова. В 1893 году под предлогом «наведения порядка» Соединенными Штатами были захвачены Гавайские острова. В результате в течение XIX века в состав федерации США «вступило» еще 29 новых штатов и их общее количество к рассматриваемому нами периоду (1918 г.) составили 42 штата.

С принятием федеральной Конституции 1787 г. государственно-правовое развитие **Союза** стало определяться следующим образом:

во-первых, был установлен круг предметов ведения и полномочий, т.е. компетенции, регулирование которых относилось непосредственно к ведению федерации. Они были полностью изъяты из компетенции штатов. Из этого следует, что разграничение компетенции между Союзом и штатами проводится Конституцией США, исходя из концепции «дуалистического федерализма», предполагающей, что и Союз в целом, и его субъекты обладают собственными полномочиями, в рамках которых они полностью самостоятельны. Разделение компетенции Союза и штатов Конституция проводит применительно к законодательной сфере, т.е. компетенция Конгресса США очерчивает одновременно круг предметов ведения Союза, перечень которых является в принципе исчерпывающим и образует исключительную сферу своего ведения. Штатам принадлежит «остаточная» сфера ведения.

Во-вторых, было провозглашено юридическое верховенство федеральной Конституции, а также принятых на ее основе федеральных законов и заключенных договоров. Конституции и законы американских штатов должны были рассматриваться судами только с точки зрения их соответствия общефедеральной Конституции, законам и договорам США.

В-третьих, союзный парламент - Конгресс США состоял из двух палат, одна из которых представляла интересы штатов.

В-четвертых, правовое положение **штатов**, как субъектов федерации территориальных, а не национальных образований, характеризовалось следующим образом:

каждый штат имел свою конституцию, которые представлялись на утверждение Конгресса (этот процесс относится к стадии вступления в Союз);

штаты создавали свои законодательные, исполнительные и судебные органы;

штаты имели свое законодательство, свою правовую систему;

провозглашалось двойное гражданство (союзное и штатов);

Конституция США гарантировала штатам республиканскую форму правления;

штаты, как субъекты федерации, не обладали государственным суверенитетом и не имели права выхода из Союза;

все штаты признавались равноправными.

Используемое в тексте прошедшее время должно показать то, с какими особенностями сталкивались представители российской государственно-правовой науки и что конкретно можно было применить в практике своего государственно-правового строительства.

ШВЕЙЦАРИЯ. По-французски и по-итальянски страна именуется Швейцарской Конфедерацией; немецкое название страны - буквально означает Швейцарское Клятвенное Товарищество – Die Setiweizerische Eidgenossenschaft. Традиционно принято именовать это государство Швейцарской Конфедерацией, что и подтверждено наименованием Основного закона государства от 18 апреля 1999 года - Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации.

В рассматриваемый нами период (1918 г.) государственно-правовой статус Швейцарской федерации был определен Конституцией 1874 года (принята Союзным Собранием 31 января 1874 г., одобрена референдумом 19 апреля 1874 г., вступила в силу 24 мая 1874 г.).

Швейцарская федерация **не связана с национальными особенностями** проживающего в ней населения. Она образовалась исторически⁷⁴, пройдя длительный путь от конфедерации к федерации. Население **по языку** делится на четыре группы - немецкую (более 60%), французскую, итальянскую и ретороманскую. Официальными языками являются первых три.

По Конституции 1874 года Швейцарские кантоны провозглашались **суверенными** (именно кантоны!), поскольку их суверенитет не ограничен

⁷⁴ История современной Швейцарии как Союза кантонов - самоопределяющихся объединений общин восходит к 1 августа 1291 г., когда три кантона (Швиц, Ури, Унтервальден) подписали Союзное письмо, называемое также Клятвой Рютли. В этом письме указанные кантоны, «... дабы наилучшим образом защитить себя и свое добро и сохранить старое право, дали клятву верности и обещали оказывать друг другу всяческую помощь ... как внутри, так и вне своих земель». Отношения между кантонами регулировались их договорами. Какого-либо конституционного акта в течение долгого времени не существовало. С тех пор этот Союз расширился, кантонов к 1918 г. стало уже 22. В 1846 г. этот Союз превратился из конфедерации в федерацию и представляет старейшее в Европе федеративное государство. Попытка французской Директории в апреле 1798 г. преобразовать конфедерацию в унитарную Гельветическую Республику по французскому образцу не увенчалась успехом. Она не прижилась и в феврале 1803 г. французы вернули Швейцарии децентрализованную систему власти.

Союзной Конституцией, и как таковые осуществляют все права, которые не переданы Союзной власти (ст.ст 1 и 3 Конституции). Кантоны равноправны (т.е. федерация – симметрична), имеют свои основные законы, которые не должны противоречить Союзной Конституции; имеют свое гражданство, наряду с союзным гражданством; имеют равное представительство в верхней палате Федерального Собрания, им предоставлено право законодательной инициативы в Федеральном Собрании. Однако они не обладают правом выхода из Союза.

В Швейцарии имеется **несколько видов компетенции** Союза и кантонов. Это - исключительная компетенция Союза; конкурирующая, т.е. компетенция, в которой Союз имеет право законодательствовать; параллельная - конфедерация устанавливает задачи общего характера; кантоны, в свою очередь, обладают собственной и делегированной компетенцией. Конституция 1874 года указывала также на возможность вмешательства Союза, в дела кантонов при возникновении определенных обстоятельств.

ГЕРМАНСКАЯ ИМПЕРИЯ. Конституция Германской империи от 22 апреля 1871 года учредила своеобразное государственно-политическое образование - союзное (федеративное) государство с монархической формой правления. То есть, процесс образования Германской империи проходил в условиях монархического государства, объединившего различные по форме государственные образования - от свободных городов, до феодальных государств-королевств, княжеств, герцогств. Согласно Конституции 1871 г. в империю **входили исторически сложившиеся 22 монархии и 12 вольных городов.** Несмотря на это, Германская федерация - **мононациональное государство.**

Германская империя может быть охарактеризована как федеративное государство своеобразного типа, в котором сочетались законодательная централизация и административная децентрализация. Государственная власть концентрировалась у Собрания представителей союзных государств, среди них главная роль принадлежала Пруссии. В силу этого, германское союзное государство не может определяться как Союз равноправных членов, поскольку общее управление осуществлялось Пруссией с незначительными ограничениями со стороны союзных государств - членов империи.

О чем свидетельствует опыт становления и развития федераций США, Швейцарии и Германии? – Главной проблемой, возникающей при

создании федеративных государств, была и остается проблема распределения власти между федерацией и ее субъектами. Решение этой проблемы вызывало и вызывает идеологическую и доктринальную полемику, отражало и отражает внутреннюю социальную и политическую борьбу различных группировок господствующих классов.

При образовании федеративных государств важную роль сыграли два политических начала: во-первых, тенденция к более тесному государственному объединению и, во-вторых, стремление к упрочению верховенства и независимости субъектов федерации. На этом основании в истории развития американской, швейцарской и германской федеративной идеи четко прослеживаются два направления: первое - конфедеративное или сепаратистское, представленное защитниками прав штатов, кантонов и отдельных германских земель, и второе - унитарное, нашедшее теоретическое обоснование в концепции центристов и унитаристов.

С отмеченными направлениями неразрывно связана **проблема разграничения предметов ведения и полномочий, т.е. компетенции** в отношении между федерацией и ее субъектами. Это - ключевой, важнейший вопрос федеративного государства, поскольку в зависимости от того, как он разрешен, определяется баланс власти в территориальном аспекте и, в значительной степени, особенности политического режима государства в целом.

В государственном (конституционном) праве зарубежных государств существовало и существует несколько основных моделей конституционно-правового распределения компетенции в федеративном государстве.

Как правило, компетенция в федеративном государстве подразделяется на:

исключительную федеральную компетенцию, где в принципе только федеральные органы обладают властными полномочиями в процессе их осуществления;

совместная компетенция федерации и ее субъектов, где основные властные полномочия принадлежат федерации, а субъектам принадлежит право применять федеративные установления к особенностям субъекта; например, федерация законодательствует, а субъект обеспечивает исполнение законов или федерация издает основополагающее, рамочное (по современной терминологии) законодательство, ее субъекты конкретное;

исключительная компетенция субъектов федерации, где только их органы могут решать все вопросы как законодательного, так и управленческого характера;

остаточная, т.е. не определенная компетенция, она может быть посредством конституционной презумпции отнесена к любой из названных групп.

Развитие американской, швейцарской и германской федераций проходило в непрерывном противостоянии двух тенденций - централизации и децентрализации. Однако уже к концу XIX века и в США, и в Швейцарии, и в Германии начинают преобладать и укрепляться централистские тенденции, которые сопровождались унификацией политического строя федеративных государств, значительным расширением компетенции федеральных органов, а тем самым и унитаристского характера в развитии этих государств, т.е. приблизили американскую, швейцарскую и германскую федеративную систему к децентрализованному унитарному государству.

В этом плане определенный интерес представляет высказывание одного из ранних исследователей американского федерализма **Вильяма Роула, относящегося к 1825 году**. Роул признавал, что передача некоторых полномочий штатов федеральной власти обуславливались потребностями в достижении эффективного функционирования американского Союза **«...на разгоне»**, иными словами, на начальной стадий его развития⁷⁵.

Полагаем, что этот термин – **«на разгоне»** - как нельзя лучше свидетельствует и о становлении, и о последующем развитии, и о сегодняшнем состоянии российской федерации.

Тема 2. РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ В СОСТАВЕ СОЮЗА ССР.

§ 1. Особенности государственно-правового статуса Союза ССР как федеративного государства.

Юридическая природа Союза ССР как федерации советских республик находила свое отражение и закрепление прежде всего в статье 1 Договора об образовании Союза ССР от 30 декабря 1922 года, а затем и в каждой из

⁷⁵ Цит. по: См. Крылов Б.С. США: федерализм, штаты и местное самоуправление. М. Изд-во «Наука». 1968. С. 15.

принимавшихся Конституций Союза ССР и союзных республик.

Так, в Договоре сказано:

«Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика (РСФСР), Украинская Социалистическая Советская Республика (УССР), Белорусская Социалистическая Советская Республика (БССР), Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика (ЗСФСР - Грузия, Азербайджан, Армения) заключают настоящий союзный договор об объединении в одно союзное государство - Союз Советских Социалистических Республик».

В статье 70 Конституции СССР 1977 года говорилось: «Союз Советских Социалистических Республик - единое союзной многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных советских социалистических республик».

Из указанных норм Договора 1922 года и Конституции СССР 1977 года вытекают следующие особенности государственно-правовой природы Союза ССР:

1. Союз ССР по своему происхождению является **договорной федерацией**. Юридическое значение Договора 1922 г. состояло в том, что в нем была выражена суверенная воля народов национальных республик, послужившая политической основой и правовым фундаментом их **добровольного и равноправного** объединения. Договор закрепил структуру государственных органов Союза ССР и очертил круг тех вопросов, которые относятся к ведению Союза ССР. В Договоре также были закреплены суверенные права объединяющихся советских республик и гарантии их реализации, в частности, за республиками сохранялось право на выход из Союза.

2. Объединение советских республик в Союз ССР по своему характеру являлось **государственно-правовым**, а не международно-правовым. Это означало, что в результате объединения **образовалось новое союзное государство**, суверенная власть которого распространяется на территорию его субъектов. Правоотношения, возникающие между Союзом и входящими в него состав союзными республиками, являются внутрифедеративными и регулируются нормами государственного, а не международного права. Подобное положение исключает возможность говорить о Союзе ССР как о

конфедерации.

3. Особенность юридической природы Союза ССР как федерации состояла и в том, что **его члены - союзные республики являлись суверенными национальными государствами**, т.е. союзные республики **юридически** не находились в подчинении союзного государства. Государственная власть союзных республик **не была производной** от власти Союза ССР; она осуществлялась по взаимной договоренности между республиками и Союзом ССР в установленных ими пределах **самостоятельно**.

4. Юридическая природа Союза ССР как договорной федерации характеризуется и тем, что **территория союзного государства** представляла собой совокупность территорий объединяемых им союзных республик. **Союз ССР обладал территориальным верховенством**. Его власть распространялась на всю территорию государства и на всех граждан. При этом, такое властвование осуществлялось как непосредственно союзным государством, так и через своих членов - союзные республики.

5. В советском союзном государстве был закреплен **принцип единого союзного гражданства**. Это означало, что гражданами Союза ССР были все граждане союзных республик.

6. Союз ССР, как мы уже говорили, был образован на основе договора. Однако в последующем основным государственно-правовым актом союзного государства стала Конституция Союза ССР, в которой закреплялись основы общественного и государственного строя Союза ССР, основы правового положения граждан, национально-государственная организация и система государственных органов союзного государства. Наряду с этим союзные республики принимали свои конституции, которые должны были соответствовать Конституции Союза ССР.

7. Для юридической природы Союза ССР как договорной федерации характерной была **система его государственных органов, а также особый порядок формирования** высших государственных органов Союза, который обеспечивал возможность союзным республикам принимать участие не только в их формировании, **но и в их деятельности**. Каждая союзная республика имела свою систему высших органов государственной власти.

8. Говоря об особенностях юридической природы Союза ССР как договорной федерации, следует также подчеркнуть, что издаваемые его высшими государственными органами юридические акты **обладали**

приоритетом по отношению к актам союзных республик. В статье 74 Конституции СССР 1977 г. указывалось, что в случае расхождения законов союзной республики с общесоюзным законом действует закон Союза ССР. Из этого следует, однако, что законодательные акты, принятые высшими органами государственной власти союзных республик, **не могли быть отменены** высшими органами государственной власти Союза ССР.

9. Союз ССР как союзное государство **выступал субъектом международно-правовых отношений**. При этом, союзные республики также сохраняли за собой право вступать в международно-правовые отношения.

10. Для юридической, природы Союза ССР характерны **особенности разграничения компетенции** (предметов ведения и полномочий) между Союзом и его субъектами - союзными республиками. Для компетенции Союза ССР характерно наличие, **во-первых, предметов исключительного ведения Союза ССР**, в пределах которых только Союз реализовал принадлежащие ему властные полномочия, и, **во-вторых, предметы совместного ведения**, в пределах которых государственно-властные функции принадлежали как Союзу ССР, так и его субъектам. Подобное разделение предметов ведения характерно для любого федеративного государства. А от того, в какой сфере деятельности будет определена или установлена **наибольшая степень централизации**, во многом зависит самостоятельность субъектов федерации или, наоборот, усиление централистических начал, сосредоточение власти в руках федеральных органов. По всему кругу предметов ведения Союз ССР издавал законодательные и иные нормативные правовые акты, обязательные для исполнения на всей территории государства.

11. Как суверенное федеративное государство Союз ССР имел свою государственную символику: Государственный герб, Государственный флаг, Государственный гимн, столицу.

Таковы, в наиболее общих чертах, особенности юридической природы Союза ССР как федеративного (союзного) государства. Они, действительно, подтверждают характерные особенности этой федерации, значительно отличавшие ее от всех ранее существовавших федеративных государств.

Итак, Союз ССР – это договорная Федерация, объединяющая национальные государства на условиях добровольности и равноправия, т.е. симметричная федерация; централизованная федерация; федерация, которая сохраняла за своими субъектами право свободного выхода из ее состава.

Учитывая то, что **Договор от 30 декабря 1922 г. постоянно сохранял свою силу**, а правовое положение Союза ССР в последующем определялось и Конституциями СССР, можно сказать, что Союз ССР приобретал характер договорно-конституционной федерацией.

§ 2. Государственно-правовой статус РСФСР, как союзной республики, в составе Союза ССР. (30.12.1922 г. - 08.12.1991 г.)

В соответствии с Договором об образовании Союза ССР, республики, вошедшие в состав союзного государства, стали именоваться **союзными республиками**. В таком правовом статусе РСФСР пребывала вплоть до прекращения деятельности Союза ССР в декабре 1991 года. Следовательно, это был **второй этап** развития федеративного устройства в России.

Став союзной республикой в составе Союза ССР, **РСФСР значительно изменила свой государственно-правовой статус**.

Закрепляя национально-государственное устройство СССР, Конституция СССР 1924 г. не ограничивалась только установлением особенностей государственно-правовой природы Союза ССР как единого союзного государства. В главе II Конституции, которая называлась «О суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве», была дана общая характеристика основ правового положения союзных республик в составе образованного ими федеративного государства. В то же время, в п. 5 главы II Союзной Конституции предусматривалась необходимость приведения союзными республиками своих конституций в соответствие с Конституцией СССР.

Выполняя это предписание, XII Всероссийский съезд Советов внес изменения в Конституцию РСФСР 1918 году и утвердил новый текст Конституции РСФСР. Согласно Конституции РСФСР от 11 мая 1925 года был ограничен круг полномочий высших органов государственной власти республики; союзным органам были переданы внешние сношения, оборона, руководство транспортом и связью. **Однако Российская Федерация и в составе Союза ССР оставалась суверенным государством**, хотя пределы ее самостоятельного властвования ограничивались вопросами, отнесенными к ведению Союза ССР.

Многочисленные изменения в Конституцию РСФСР 1925 года были

внесены в связи с развитием автономий. Если Конституция РСФСР 1918 г. лишь в общих чертах регулировала проблемы автономных образования, то в новой редакции были определены и формы автономии - автономная республика и автономная область.

Важным этапом в дальнейшем государственно-правовом строительстве РСФСР было принятие Конституции РСФСР 21 января 1937 года. Эта Конституция закрепила в составе РСФСР 16 автономных республик, 5 автономных областей, которые перечислялись в тексте Конституции. Вместе с тем, Конституция, в связи с установлением системы местных органов государственной власти, упомянула и о наличии в республике новых автономных образований - национальных, округов⁷⁶, которых к этому времени было уже 10.

12 апреля 1978 года была принята новая Конституция РСФСР, которая **вновь подтвердила суверенный статус РСФСР**. В соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. в составе Российской Федерации **состояли** (это конституционная формула - И.Б.) 16 автономных республик; в ней также **имелись** 5 автономных областей и 10 автономных округов (так стали именоваться национальные округа - И.Б.). Все они были перечислены в статье 70 Конституции РСФСР.

В статье 76 Конституции СССР было закреплено следующее положение: «Союзная республика - суверенное советское социалистическое государство, которое объединилось с другими советскими республиками в Союз Советских Социалистических Республик. Вне пределов, указанных в статье 73 Конституций СССР, союзная республика самостоятельно осуществляет государственную власть на своей территории». Такое качество Российской Федерации было зафиксировано и в статье 68 Конституции РСФСР 1978 года: «РСФСР - суверенное советское социалистическое государство».

II. Суверенитет в союзном государстве. – Мы говорим о суверенитете в Советском федеративном государстве. Сложность вопроса в том, что в составе Союза ССР **сохранили** свой суверенитет и союзные республики. В связи с этим, в государствоведческой литературе постоянно обсуждался вопрос: действует ли в Советском федеративном государстве единый суверенитет или в

⁷⁶ Национальный округ - это один из видов административно-территориальной автономии, к которой относится и автономная область, Первым национальным округом в составе РСФСР стал Коми-Пермяцкий, образованный в феврале 1925 года.

Союзе ССР реализуются суверенитеты двух государств?

Подобный вопрос не является новым для государственной-правовой литературы. Мы не ставим своей целью проанализировать все имевшиеся по данному вопросу авторские позиции. В наиболее общих чертах отметим то, что было характерно для исследователей особенностей федеративного развития США и Германии.

Образование американских штатов проводилось путем постепенного объединения самоуправляющихся общин, ставших затем частями более широких колониальных единиц. Союз между этими колониальными штатами с самого начала носил федеративный характер и создавался путем взаимных уступок и договоров. Самым значимым в этом процессе был вопрос о том, кому должен принадлежать суверенитет, кому должна принадлежать первичная власть в созданном Союзе. В результате, на разных этапах развития Союза возникали и разные не только теоретические споры, но и споры, которые разрешались путем силы. Соответственно этому возникали и различные теории, стремившиеся обосновать справедливость той или иной позиции. В результате сложились следующие подходы к проблеме верховенства прав: в начальный период развития федерации господствовала теория разделения суверенитета между Союзом и штатами; ее сменила теория суверенитета федерации, авторы которой отрицали даже государственный характер штатов; позже появилась дуалистическая теория суверенитета, т.е. суверенитет принадлежал и Союзу и штатам. Аналогичные подходы господствовали и в германской теории федерализма⁷⁷.

Как же решалась проблема суверенитета в Советском союзном государстве? При рассмотрении этого вопроса в Союзе ССР необходимо исходит из того, что суверенитет Союза ССР - это не уступленная часть суверенитета союзных республик, существовавших до образования Союза ССР в качестве суверенных государств. Суверенитет Союза ССР абсолютно новое государственно-правовое явление, основанное на новом характере взаимоотношений между вновь образованным союзным государством и его субъектами. Признание Союза ССР или союзных республик частично суверенными или частично несуверенными, ведет к искаженному понятию

⁷⁷ Подобней обо всех авторских позициях по данному вопросу См.: Г.В. Александренко. Буржуазный федерализм. (Критический анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма). Изд. Академии наук Украины. Киев. 1962 г.; Современный буржуазный федерализм. Авторский коллектив. Изд. «Наука». М. 1978; Н.Ю. Козлова. Буржуазные учения о федерализме XVIII – XIX вв. Изд. «Наука». М. 1988.

самого суверенитета. Суверенитет всегда представлял и должен представлять понятие в превосходной степени. В ином понимании суверенитета просто нет. В основу взаимоотношений Союза ССР и его субъектов - союзных республик положен принцип - **единство суверенитета союзного государства и его субъектов**.

Для возникновения единства суверенитета Союза ССР и союзных республик большое значение приобретает **источник** возникновения суверенитетов каждого из государств. Таким источником является **свободно выраженная воля** народов России, компактно проживавших на территории их традиционного проживания на создание, **во-первых**, суверенных национальных государств и, **во-вторых**, на необходимость и целесообразность их объединения. Результатом свободного волеизъявления народов явилось возникновение нового, но уже - союзного государства, **суверенитет которого является изначальным**, как и суверенитет образовавших его государств. Поэтому единство суверенитета Союза ССР и союзных республик в том, что отдельные союзные республики, осуществляя суверенную власть на своей территории, самостоятельно реализуя принадлежащие им права, вместе с другими объединившимися суверенными государствами реализуют ту часть полномочий, которая обеспечивает **политическое единство власти** на территории федерации.

Условия, которые создали возможность практического единства суверенитета Союза ССР и союзных республик, привели к возникновению определенных **правовых форм**, в которых такое единство проявляется:

во-первых, объединение советских республик в Союз ССР вызвало к жизни новое суверенное государство, **которое обладает всеми суверенными правами**. В то же время, каждая республика **сохраняла** за собой **свои суверенные права** и получила достаточные гарантии для их осуществления. В результате сложилось такое правовое равенство, при котором созданы возможности для полного и самостоятельного осуществления власти и Союзом ССР, и союзными республиками. Суверенные права в этом случае являются государственно-правовой гарантией в определении характера взаимоотношений в пределах союзного государства. Суверенные права (право территориального верховенства, право приема в гражданство союзной республики и тем самым в гражданство союзного государства и др. - подробнее на стр. 124-125 настоящего «Учебного пособия») – это функциональное отражение в праве

объективной необходимости выражения верховенства, самостоятельности и независимости государственной власти, обязательное условие жизнедеятельности союзной республики как суверенного государства, то есть, функциональное предназначение суверенных прав состоит в придании государственной власти устойчивости, определенности, направленности ее деятельности; они соотносят, связывают, внутренне организуют составные компоненты государственного властвования союзной республики⁷⁸.

Во-вторых, каждая республика **добровольно** передала часть тех своих прав Союзу ССР, который наиболее целесообразно осуществляет их в интересах всех союзных республик. Эти права Союз ССР осуществляет в таких областях государственной деятельности и по таким вопросам, которые по своему характеру вызывают необходимость **централизованного** руководства в масштабах всей страны: иностранные и военные дела, внешняя торговля, пути сообщения, почта и телеграф и некоторые другие⁷⁹. Союзные республики добровольно самоограничили себя лишь в пределах этих сфер, государственной деятельности. Именно в этом самоограничении заложена действительная неограниченность прав союзных республик и демократическая **основа формирования предметов исключительного ведения Союза ССР**.

В-третьих, государственное объединение советских республик в Союз ССР привело к необходимости четкого разграничения сфер государственного руководства Союза ССР и союзных республик во всех областях государственной, хозяйственной, социальной и культурной деятельности. Это разграничение было достигнуто **путем признания Союзом ССР предметов ведения**, которые составляют **совместную область деятельности Союза ССР и союзных республик и область исключительного ведения союзных республик**⁸⁰.

В-четвертых, действенным средством обеспечения единства суверенитета Союза ССР и суверенитета союзных республик служит также **единая** правовая система Федерации. Законы Союза ССР имеют одинаковую силу на территории всех союзных республик, а в случае расхождения закона

⁷⁸ Подробней об этом см.: Беспалый И. Т. Соотношение суверенных прав и компетенции союзной республики. Методологические проблемы государства и права. Межвузовский сборник. Куйбышев. 1986. С. 82-91.

⁷⁹ См.: Договор об образовании Союза ССР от 30 декабря 1922 г. Статья 11. //История Советской Конституции. 1917-1956. М., 1957. С. 396.

⁸⁰ Подробней об этом см.: Беспалый И.Т. Некоторые вопросы самостоятельности союзных республик при осуществлении союзно-республиканской компетенции. //Труды ВЮЗИ. Выпуск XXIX. М. 1973. С. 7-26.

союзной республики с общесоюзным законом действует закон Союза ССР. (Статья 24 Конституций СССР).

Таким образом, суверенитет Советского союзного государства как явление государственно-правовое предполагает состояние целостности государственной власти. Единая государственная власть в Советском союзном государстве предопределяет единство суверенитета Союза ССР и суверенитета союзных государств. Единство государственной власти в союзном государстве делает возможным одновременное осуществление власти, как Союзом ССР, так и союзными республиками, каждая из которых является властью суверенного государства, действующей на одной и той же территории, в отношении одних и тех же граждан, посредством единой правовой системы и единой системы государственных органов.

III. Суверенные права союзной республики - РСФСР. Конкретные особенности РСФСР как союзной республик в составе Союза ССР находили свое конкретное проявление в ее суверенных правах. **Таковыми суверенными правами РСФСР были:**

1. Российская Федерация как государство имела свою **территорию**, в пределах которой она осуществляла государственное властвование. Территория Российской Федерации не могла быть изменена без ее согласия, что является свидетельством ее **территориального верховенства**. Ее территория признавалась целостной и неотчуждаемой;

2. Российская Федерация имела свое гражданство и право приема в гражданство РСФСР и, одновременно, в гражданство Союза ССР. **Именно право приема в гражданство служило основанием**, подтверждающем ее суверенитет.

3. Одним из признаков суверенитета Российской Федерации является наличие у нее **учредительной государственной власти**, способной принимать и изменять Конституцию (Основной закон) республики.

4. Российская Федерация самостоятельно **формировала свою систему** высших органов государственной власти и управления. Законы, принимаемые ее Верховным Советом, не могли быть отменены высшими органами государственной власти Союза ССР. В силу принципа приоритета союзного закона над законом союзной республики, в случае расхождения закона РСФСР с законом Союза ССР действовал закон Союза ССР.

5. Российская Федерация **участвовала в решении вопросов,**

отнесенные к ведению Союза ССР: в Верховном Совете СССР (позже - в составе Съезда народных депутатов СССР), в Президиуме Верховного Совета СССР, в Правительстве Союза ССР и других органах Союза ССР. Это находило свое проявление в том, что РСФСР имела своих в конституционно-определенном порядке представителей в составе каждого из названных государственных органов Союза ССР.

6. За Российской Федерацией сохранялось право **вступать в отношения с иностранными государствами**, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций.

7. К числу суверенных прав Российской Федерации также относилось ее право решать вопрос о форме своего государственного существования. Это подтверждалось ее добровольным пребыванием в составе Союза ССР, что гарантировалось конституционным правом свободного выхода из состава Союза ССР. (Статья 69 Конституции РСФСР).

8. Как суверенное государство, Российская Федерация имела свою **государственную символику**: Государственный флаг, Государственный Герб, столицу. Государственным гимном РСФСР был Государственный гимн СССР.

9. Суверенные права Российской Федерации, как и суверенные права других союзных республик, **охранялись** Союзом ССР. Этот принцип был установлен в Конституции СССР 1924 г., а затем подтверждался и в Конституции СССР 1936г., и в Конституции СССР 1977 г..

Таким образом, названные суверенные права Российской Федерации, которые принадлежали ей с момента вступления в Союз ССР, являлись теми неотчуждаемыми правами, в процессе реализации которых проявлялось верховенство и независимость РСФСР при решении основополагающих вопросов как внутри страны, так и вне ее.

IV. Компетенция Российской Федерации. – Факт принадлежности Российской Федерации к союзной федерации придавал определенные особенности объему, содержанию и характеру осуществлению не только ее суверенных прав, но и **компетенции**. В то время, когда суверенные права характеризуются в качестве стабильных, устойчивых, неотчуждаемых, определяющих первичное суверенное свойство государства, **компетенция** является производной от государственного суверенитета. Компетенция отличается подвижностью и присуща любому государству в том числе и

несуверенному. **Компетенция - это совокупность предметов ведения и полномочий государства, реализуемых в деятельности его государственных органов.** Подвижность компетенции предполагает возможность реализации части полномочий одного (союзного) государства, которые добровольно переданы другому государству (союзной республике), этим государством в пределах согласованных ими предметов ведения. Поэтому, Российская Федерация, как и другие союзные республики, передала Союзу ССР; **во-первых**, часть предметов ведения и полномочий к ним, которые Союз ССР должен был решать в общих интересах. Это привело к возникновению у Союза ССР предметов ведения и полномочий **его исключительного ведения**; **во-вторых**, за союзными республиками сохранилось участие в руководстве теми сферами государственной деятельности, решения по которым мог принимать как Союз ССР, так и союзные республики. В этой части государственной деятельности союзным республикам был предоставлен широкий объем собственных полномочий. Так сложилась совместная **союзно-республиканская компетенция**; **в-третьих**, вне пределов компетенции Союза ССР и компетенции в пределах совместного ведения союзные республики были вполне самостоятельными при решении конкретных вопросов в так называемых остаточных сферах деятельности. В результате сложился круг предметов ведения и полномочий **исключительный** для союзных республик.

То есть, традиционная схема распределения предметов ведения и полномочий в федеративном государстве нашла свое, хотя и специфическое отражение, в характере взаимоотношений Союза ССР и союзных республик.

Добровольное объединение каждой союзной республики с другими равноправными советскими республиками в единое союзное государство обуславливает наличие у нее не только исключительной компетенции, т.е. такого круга вопросов, которые она решает сама, по собственному усмотрению, но и полномочий в сферах, являющихся предметом совместной деятельности ее с органами Союза ССР. Однако степень самостоятельности субъектов федерации в пределах отмеченных сфер деятельности довольно подвижна. От тех или иных внутренних или внешних обстоятельств развития федеративного государства зависит степень ее централизации или уровень децентрализации. Не был исключением в этом плане и Союз ССР. Тенденция развития внутри федеративных отношений в СССР характеризовалась, с одной стороны, отнесением к ведению союзных республик законодательства об устройстве

судов союзных республик, принятия ими гражданского, уголовного и процессуальных кодексов (Закон СССР от 11 февраля 1957 г.), а с другой - усилением административного воздействия Союза ССР на союзные республики, т.е. усилением централизованного руководства.

§ 3. Автономия - государственно-правовая форма политического устройства наций в Российской Федерации (РСФСР).

I. Понятие автономии и ее формы. – В государственно-правовом смысле **автономия означает** обеспечение нациям и народностям, компактно проживающим на территории РСФСР, **правовой и фактической** возможности реализовать **национальный** суверенитет путем создания определенной формы национальной государственности в составе РСФСР с предоставлением права на самоуправление или на самостоятельность в осуществлении государственной власти. При этом пределы властвования закрепляются государственными органами РСФСР на основе или с учетом волеизъявления народа данного автономного образования.

При автономии уровень самостоятельности в осуществлении государственной власти не идентичен суверенному статусу государства. Автономия обеспечивает выражение суверенности наций и народностей, однако не означает государственного суверенитета, независимости автономного образования. Вместе с тем с наличием автономии связан специфический правовой статус тех национально-государственных образований, которые ею обладают.

В рассматриваемый нами период (1922 - 1991 гг.) он устанавливался Конституцией СССР, Конституцией РСФСР, конституциями автономных республик, Законом РСФСР об автономной области (отдельным для каждой автономной области), Законом РСФСР об автономных округах (единым для всех автономных округов).

Большое различие в положении тех или иных наций и народностей, проживавших на территории РСФСР к моменту формирования автономных образований (различный уровень их экономического к социально-культурного развития, отсутствие национальных кадров, демографические и иные особенности), вызвали к жизни несколько **видов и форм** автономии и тем самым обуславливали **гибкость** автономии при осуществлении национальной

политики.

В РСФСР автономия осуществлялась в двух **формах**. Это - **политическая (государственная) и административно-политическая (административная) автономия**. Политическую автономию в РСФСР представляли автономные государства - **автономные республики; административно-политическую** - автономная область (трудовая коммуна) и национальные (автономные) округа. Трудовые коммуны (немцев-колонистов, карельская) были преобразованы в автономные области.

II. Политическая форма автономии. – К этой форме автономии относились автономные республики, являвшиеся автономными государствами. Правовой статус автономных республик первоначально определялся Положением о государственном устройстве каждой конкретной автономной республики. С принятием Конституции СССР 1936 г. он стал определяться и в Конституции СССР, и в Конституции РСФСР, и в Конституции, принимаемой каждой автономной республикой.

Как автономное государство, автономная республика характеризовалась следующими государственно-правовыми признаками:

1. каждая автономная республика имела свою **территорию и право территориального верховенства**, т.е. территория АССР не могла быть изменена без ее согласия. Территория АССР представляла собой территорию постоянного компактного проживания данной нации. Отсутствие государственного суверенитета у автономной республики лишало ее права самостоятельно решать вопросы своего внутреннего административно-территориального деления;

2. автономная республика имела свое **гражданство**. Каждый гражданин автономной республики являлся одновременно гражданином РСФСР и гражданином СССР. В то же время **она не имела права приема в гражданство**, что также подтверждает отсутствие у нее государственного суверенитета;

3. автономная республика, будучи государством, имела свою **конституцию**, что свидетельствовало о наличии у нее элементов учредительной власти. До 1977 г. конституция автономной республики подлежала утверждению высшим органом государственной власти РСФСР. Однако уже в Конституции СССР 1977 не содержалось требование обязательного утверждения конституции АССР высшим органом

государственной власти союзной республики, в состав которой входит АССР. В Конституции СССР и Конституции РСФСР содержалось требование, чтобы конституция АССР соответствовала Конституциям СССР и РСФСР **и учитывала особенности** автономной республики;

4. как и у любого государства, у автономной республики имелись **свои высшие органы государственной власти** (Верховный Совет и Президиум Верховного Совета), свое правительство - Совет Министров, высший судебный орган - Верховный Суд, а также Прокурор республики. Специфика осуществления государственной власти АССР проявлялась в том, что она вправе была самостоятельно решать только те вопросы, которые не относились к ведению Союза ССР и РСФСР. Так, в компетенцию АССР не входило законодательство о судостроительстве и судопроизводстве, уголовное, гражданское, исправительно-трудовое, о браке и семье, о труде, о порядке пользования землей, недрами, лесами и водами законодательство; АССР не принимала свои кодексы, ее высшие органы государственной власти не имели права помилования и права на амнистию;

5. **национальная государственность** АССР обеспечивалась следующим образом:

а) высшие органы государственной власти АССР преимущественно, а местные органы государственной власти, суда и прокуратуры состояли из местных национальных кадров, знавших язык, быт, нравы и обычаи коренного населения;

б) высшие органы государственной власти работали на русском языке и на языках народов, компактно проживающих на территории АССР (так, в Башкирской АССР рабочими языками ее Верховного Совета были русский, башкирский и татарский). Местные органы государственной власти, суд и прокуратура, как правило, функционировали на языке большинства населения данной местности; русский язык признавался государственным языком АССР;

6. любое государство имеет свою государственную символику. АССР также имела свои **государственные символы**: Государственный герб, Государственный флаг, столицу. Государственный гимн был единым для всего Союза ССР.

Кроме указанных государственно-правовых признаков, характеризующих АССР как автономного государства, автономной республике обеспечивались **и особые гарантии автономии** в составе Союза ССР и РСФСР. К таким

гарантиям следует отнести:

особый порядок образования АССР: окончательное решение этого вопроса относилось к ведению Союза ССР. В п. «1» статьи 72 Конституции СССР 1977 г. устанавливалось, что образование новых АССР в составе союзных республик относится к ведению Союза ССР. РСФСР ограничивалась представлением на утверждение Верховного Совета СССР новых АССР (п. 3 ст. 72 Конституции РСФСР 1978 г.);

каждая автономная республика **имела своих представителей** в высших органах государственной власти СССР и РСФСР: 11 представителей в Совете Национальностей Верховного Совета СССР; Председатель Президиума Верховного Совета АССР являлся по должности заместителем Председателя Президиума Верховного Совета РСФСР. Автономной республике принадлежало право законодательной инициативы в Верховном Совете РСФСР;

автономные республики обладали **особыми гарантиями юридической силы актов**, издаваемых высшими органами государственной власти и государственного управления. Так, в случае расхождения закона автономной республики с законом РСФСР действовал закон РСФСР. Однако акты Совета Министров могли быть отменены только Президиумом Верховного Совета РСФСР. Совету Министров РСФСР принадлежало право **приостанавливать** исполнение постановлений и распоряжений Совета Министров АССР в случае их несоответствия закону. (Ст.128 Конституции РСФСР).

III. Административная форма автономии. – К этой форме автономии относились автономные области (в составе РСФСР их было – 5) и автономные округа (в составе РСФСР их было – 10), которые представляли национально-государственные образования, т.е. они не являлись государствами.

Автономная область образовывалась проживающими на определенной территории небольшими нациями, которые на своей территории могут и не составлять большинства по отношению к представителям других национальностей.

Для **государственно-правовой природы** автономной области характерны следующие **особенности**:

1. в соответствии со статьей 82 Конституции РСФСР 1978 г., **правовой статус** автономной области **определялся** Законом об автономной области, который принимался Верховным Советом РСФСР по представлению Совета

народных депутатов автономной области, т.е. автономная область самостоятельно определяла характерные особенности своего правового статуса, что отличало, в частности, ее от обычной административной области;

2. гарантией самого существования автономной области являлся **порядок образования** автономной области; для ее образования необходимо было четко выраженное волеизъявление народа на создание именно такого национально-государственного образования, санкционированное высшим органом государственной власти РСФСР, с последующим утверждением принятого решения Верховным Советом СССР (ст. 87 Конституции СССР). В статье 71 Конституции РСФСР приводилось поименное перечисление автономных областей в составе РСФСР;

3. основу правового статуса автономных областей составляло **политическое самоуправление**, которое осуществляли местные Советы во главе с областным Советом автономной области. Акты государственных органов автономной области издавались на языках, объединяемых ею национальностей;

4. Конституция СССР и Конституция РСФСР обеспечивали за автономными областями право непосредственного представительства в высших органах государственной власти Союза ССР (по пять представителей в Совете Национальностей Верховного Совета СССР) и высших государственных органах РСФСР (на общих основаниях при выборах депутатов Верховного Совета РСФСР);

5. автономные области обладали **элементами территориального верховенства**, т.е. территория автономной области не могла быть изменена без ее согласия. Для ее изменения требовалось согласие высшего органа государственной власти РСФСР;

6. в статье 82 Конституции РСФСР было установлено, что автономная область **находится** в составе РСФСР и **входит в край**. Вхождение автономных областей в состав краев обуславливалось объективными причинами в момент их образования, что требовало оказания постоянной помощи автономным областям не только со стороны РСФСР, но и со стороны крупных административно-территориальных единиц, располагающих и развитой экономической основой, крупными культурными и научными центрами и др. Краевые государственные органы обязаны были принимать меры к полному обеспечению ее автономных прав.

В законах об автономных областях устанавливались определенные **гарантии самостоятельности** государственных органов автономных областей: областному Совету обеспечивалось представительство в органах государственного управления края (так, председатель исполнительного комитета областного Совета входил (избирался) в состав исполнительного комитета краевого Совета и др.); Совет народных депутатов края и его исполнительный комитет **не имели права** отмены актов областного Совета и его исполнительного комитета. В этом случае краевой Совет имел право входить с предложением в Президиум Верховного Совета РСФСР об отмене решения областного Совета в случае несоответствия их закону. Акты областного Совета автономной области мог отменить только Президиум Верховного Совета РСФСР; Совет Министров РСФСР имел право отменять акты исполнительного комитета автономной области (ст. 128 Конституции РСФСР).

Автономный округ – это национально-государственное образование, которое находилось **в составе края или области** и отличалось особым национальным составом и бытом. В составе РСФСР было 10 автономных округов.

Особенность автономных округов в том, что они, как правило, занимают большие территории при крайне малой численности населения. Пять автономных округов имеют территорию, превышающую полмиллиона кв. км.; население автономных округов колеблется от 13 тысяч в Эвенкийском автономном округе до 101 тысячи в Чукотском автономном округе. Характерной особенностью автономных округов является и то, что их территории заселены несколькими малочисленными народностями. В 10 автономных округах проживает 23 народности. Свои наименования автономные округа получают, как правило, от имени преобладающей на данной территории коренной народности.

Основы правового положения автономных округов и их органов государственной власти и государственного управления закреплялись в ст.83 Конституции РСФСР, в которой подчеркивалось, что **они находятся** в составе края или области, а также Законом РСФСР об автономных округах от 20 ноября 1980 г.

Правовое положение автономных округов как одного из видов административной автономии **характеризуется следующим:**

1. государственная власть в автономном округе осуществляется **на автономных началах**. Это означает широкое привлечение коренного населения округа к управлению местными делами. При этом, общедемократические формы и методы управления приобретали национально-специфическую окраску;

2. автономный округ **имел свой административный аппарат**, основу которого составлял окружной Совет, его исполнительный комитет, а также Советы и их исполнительные комитеты в районах автономного округа;

3. в соответствии с Законом «О судеустройстве РСФСР» суд автономного округа являлся судом первой инстанции по делам, не подсудным народным судам. Суд автономного округа подчинялся непосредственно Верховному Суду РСФСР;

4. к гарантиям автономного округа следует отнести также **поименный перечень** автономных округов в статье 71 Конституции РСФСР. Это означает, что окончательное решение об образовании новых автономных округов или об упразднении имеющих относилось к исключительному ведению Верховного Совета РСФСР;

5. для правовой природы автономного округа характерен также **институт национально-государственного представительства**. В соответствии со статьей 110 Конституции СССР, от каждого автономного округа в Совет Национальностей Верховного Совета СССР избирался один представитель. Автономный округ также имел своих представителей в государственных органах края или области, в составе которых он находился;

6. краевой, областной Совет народных депутатов имели право **отменять** решения Совета автономного округа в случае несоответствия их законодательству. Решения исполнительного комитета окружного Совета могли быть отменены самим окружным Советом, а также исполнительным комитетом краевого, областного Совета.

§ 4. Административно-территориальное деление РСФСР.

I. Понятие и основные принципы административно-территориального деления. – Территория государства представляет собой пространственный предел власти данного государства. Государственно-властная деятельность осуществляется в пределах определенной территории.

Поэтому одной из сфер общественных отношений, регулируемых нормами государственного права, являются отношения, связанные с административно-территориальной организацией государства.

Административно-территориальное деление, иногда его называют административно-территориальным **устройством**, что, по сути дела, одно и то же, входит составной частью в территориальную организацию государства, являясь одним из ее элементов. Этим понятием характеризуется разделение территории государства на определенные части, называемые **административно-территориальными единицами**. Соответственно административно-территориальному делению устанавливается система местных органов государственной власти и управления. В данном случае население административно-территориальной единицы выступает в качестве субъекта, волеизъявлением которого формируется соответствующий местный орган государственной власти.

Таким образом, административно-территориальное деление- это научно обоснованное разделение территории государства на определенные части, т.е. административно-территориальные единицы.

В 1918 году был поставлен вопрос о, пересмотре административно-территориального деления царской России⁸¹. Губернии были ликвидированы после 1923 года, а к 1929 году завершилось районирование. С конца 1930 года стала действовать система - область - район. С 1950 года это деление не подвергалось в РСФСР серьезным изменениям и приняло в основном стабильный характер.

Принципы административно-территориального деления. – Одним из таких принципов является принцип **экономический**. Он требует учета особенностей хозяйственного профиля и направленности развития хозяйства при образовании административно-территориальных единиц. Во внимание принимается также количество населения, его плотность, наличие центров его

⁸¹ Административно-территориальное деление царской России было установлено еще при Петре I и Екатерине II в 1775-1780 гг., когда было проведено основное ее деление на губернии и уезды. Это деление существовало в России без всяких изменений около 150 лет. К началу 1914 года Российская империя делилась на 80 губерний, 20 областей, 2 округа и 9 самостоятельных городов - градоначальств - Москва, Петербург, Одесса, Ялта, Севастополь, Керчь, Николаев, Баку, Ростов-на-Дону, которые подчинялись непосредственно центру. Было также 817 уездов и 16760 волостей. Часть губерний и областей объединялись в генерал-губернаторства (на Кавказе – наместничество). К 1917 году существовало 8 таких генерал-губернаторств, созданных главным образом в окраинных районах страны. Выделенные по национальному принципу, такие части, как царство Польское и Великое княжество Финляндское, фактически рассматривались как простые провинции и управлялись назначаемыми царем чиновниками.

тяготения и состояние, направленность путей сообщения⁸².

Административно-территориальное устройство РСФСР строилось также на основе **национального принципа**. Суть этого принципа в том, что при образовании той или иной административно-территориальной единицы во внимание принимается национальный состав населения на данной территории, особенности его расселения и иные особенности, присущие той или иной национальной группе населения.

Принципом административно-территориального устройства является также максимальное **приближение местных государственных органов к населению**, что обеспечивает возможность привлечения населения к управлению государством. При проведении административно-территориального деления принимается во внимание возможность создания такой системы местных органов государственной власти, которая обеспечивала бы доступность для населения, удобство обслуживания, удовлетворение на месте широкого круга повседневных потребностей и нужд.

II. Система административно-территориальных единиц в РСФСР. - Административно-территориальное деление складывается из различных видов административно-территориальных **единиц и их звеньев**.

Административно-территориальная единица представляет собой часть территории РСФСР, края, области, национально-государственного образования, выделенную с учетом указанных принципов, на которую распространяется власть функционирующего в ее пределах местного органа государственной власти.

Несколько административно-территориальных единиц, группирующихся по однотипности компетенции местных органов государственной власти, **образуют звено** административно-территориального устройства.

В системе административно-территориального деления РСФСР различались **следующие звенья**: край, область, район, город, городской район, поселок, сельский Совет (сельсовет). В каждой административно-территориальной единице формировался соответствующий **местный орган** государственной власти.

Край в составе РСФСР являлся особой административно-

⁸² Подробней об этом см.: Лужин А.Б. Административно-территориальное устройство Советского государства. М. 1969 г.; Шафир М.А. Административно-территориальное устройство Советского государства. М. 1983.

территориальной единицей. Всего в республике их было 6. В каждый из краев (за исключением Приморского края) входили автономные области, а в Красноярский край, кроме того, - два автономных округа. Край представлял собой крупную административно-территориальную единицу, как правило, с обширной территорией и большим количеством населения. Так, территория Красноярского края немногим уступает такому крупному государству Южной Америки как Аргентина (соответственно 2,4 млн. км² и 2,8 млн. км²).

Область в составе РСФСР - крупная административно-территориальная единица, являющаяся наряду с краем высшим звеном в системе административно-территориального устройства РСФСР. В РСФСР было 49 областей. В семи областях РСФСР находились автономные округа.

По размеру территории и по количеству населения области существенно отличаются между собой. Так, территория Магаданской области превышает 1 млн км², а территория Куйбышевской (Самарской) области - 53,6 км². В подавляющем большинстве областей население свыше 1 млн. человек; в Самарской области - 3,3 млн. человек.

Территория края и области делится на более мелкие административно-территориальные единицы: районы, города, поселки, сельские советы.

Итак, в наиболее общем виде государственно-правовые характеристики Российской Федерации (РСФСР) **на втором этапе** ее развития в качестве федеративного государства следующие:

во-первых, РСФСР, сохранив федеральную форму своего государственного устройства, вместе с другими советскими республиками объединилась в новое федеративное (союзное) государство - Союз ССР на основе принципов добровольности и равноправия; РСФСР, как и другие союзные республики, **сохранила** за собой суверенные права;

во-вторых, собственно **новый статус** Российского федеративного государства характеризовался следующим образом:

РСФСР, как и прежде, оставалась конституционной федерацией;

субъектами РСФСР были только национальные государства и национально-государственные образования; административно-территориальные единицы не были субъектами федерации;

асимметричность РСФСР сохранилась, что находило свое проявление в разноплановости правового статуса ее субъектов;

субъекты РСФСР не сохранили за собой право на свободный выход из

состава РСФСР.

Тема 3. РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ – СУВЕРЕННОЕ ГОСУДАРСТВО.

§ 1. Россия на пути к новому федеративному устройству.

12 июня 1990 г. Первый Съезд народных депутатов РСФСР, выражая волю народов РСФСР, принял Декларацию «О государственном суверенитете РСФСР». Этим актом был провозглашен **государственный суверенитет** на всей территории РСФСР и была определена главная задача, стоящая перед высшим представительным органом государственной власти РСФСР, - «...создание демократического правового государства **в составе обновленного Союза ССР**»⁸³. (Подчеркнуто мною - И.Б.).

Аналогичные Декларации принимаются Верховным Советом Украины - 16 июля 1990 г., Верховным Советом Белоруссии - 27 июля 1990 г. Вслед за этим принимаются Декларации во всех других союзных республиках и некоторых автономных республиках.

24 ноября 1990 г. в печати публикуется первый вариант проекта **нового Союзного Договора**, с помощью которого делается попытка закрепить новый характер связей между Союзом ССР и союзными республиками. Однако, длительная работа над различными вариантами Союзного Договора к положительным результатам не привела. Назначенное на 20 августа 1991 года подписание Договора не состоялось. После 20 августа практически прекращается деятельность государственных органов Союза ССР, как высших государственных органов Союзного государства. **8 декабря 1991 года** в Беловежской Пуще (в Белоруссии) руководители трех государств - Белоруссии, Украины к РСФСР заявили о создании Содружества Независимых Государств (СНГ). Было также констатировано, что Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность **прекращает свое существование**. 10 – 12 декабря 1991 г. Верховные Советы Украины, Беларуси и РСФСР приняли постановления **о денонсации Договора об образовании**

⁸³ Сборник законодательных актов РСФСР о государственном суверенитете, Союзном Договоре и референдуме. М., 1991. С.3-6.

Союза ССР от 30 декабря 1922 года⁸⁴. После принятия указанных постановлений Верховными Советами Беларуси, РСФСР и Украины практически прекратилась деятельность Верховного Совета СССР. **25 декабря 1991 г.** Президент СССР М.С. Горбачев объявил о своей отставке. **26 декабря 1991 г. Совет Республики - одна из палат Верховного Совета СССР приняла Декларацию о прекращении существования Союза Советских Социалистических Республик.**

Со времени принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР, в жизни бывшего Союза ССР, да и в самом характере правового положения РСФСР, произошли значительные изменения. **25 декабря 1991 г.** РСФСР получила **новое название - Российская Федерация**, а после внесения изменений в Конституцию РСФСР 1978 г. **21 апреля 1992 г.** стала называться - **Российская Федерация - Россия**⁸⁵.

После прекращения деятельности Союза ССР, Российская Федерация становится самостоятельным суверенным государством, сохраняя свою федеративную форму государственного устройства.

Так начался новый – третий этап развития Федеративного устройства современной России.

Значительное место в развитии федеративного устройства России на начальной стадии третьего этапа принадлежит **Федеративному Договору, который был подписан 31 марта 1992 года** между Российской Федерацией и ее субъектами, т.е. республиками в составе Российской Федерации, краями, областями, городами Москва и Санкт-Петербург, а также автономными областями и автономными округами **о разграничении** предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти названных субъектов Федерации. Договор подтверждал суверенитет республик в составе Российской Федерации, а края, области, города Москва и Санкт-Петербург, автономные области и автономные округа **признавались субъектами Российской Федерации.** Самое же важное

⁸⁴ 15 марта 1996 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации было принято постановление об объявлении о не имевшем и не имеющем для Российской Федерации значения постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. «О денонсации Договора об образовании Союза ССР». Другим постановлением от 15 марта 1996 г. была подтверждена юридическая сила результатов референдума СССР по вопросу о сохранении Союза ССР, состоявшегося на территории РСФСР 17 марта 1991 г. Однако эти постановления Государственной Думы не имеют правовых последствий, т.е. не могут юридически восстановить СССР и денонсировать Соглашение о создании СНГ.

⁸⁵ Наряду с официальным названием - РСФСР и в Конституции РСФСР и в текстах других нормативных правовых актов периода до 1936 г. довольно часто употреблялись термины - Российская Республика, Советская

состояло в том, что Договор способствовал смягчению усилившихся центробежных тенденций, создававших опасность распада Российской Федерации. **10 апреля 1992 г.** Договор был включен в Конституцию РСФСР 1978 г. как ее составная часть⁸⁶. В Конституции законодательно был **подтвержден статус Российской Федерации как суверенного федеративного государства.**

Дальнейший процесс подготовки Федеративного Договора, а затем и проекта новой Конституции Российской Федерации, привели к тому, что в основу построения Российской Федерации были положены **национально-государственный, национально-территориальный и административно-территориальный принципы.** Именно этот подход к определению субъектного состава Российской Федерации нашел свое закрепление **в статье 5 Конституции Российской Федерации 1993 года.**

В части 1 статьи 5 Конституции Российской Федерации сказано: **«Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации».**

Это свидетельствует о том, что Россия, **во-первых,** стала федерацией с **разнопорядковыми** субъектами, т.е. сочетающей в себе принцип еще большего разнообразия субъектов - автономных государств, автономных национально-государственных образований и административно-территориальных единиц; **во-вторых,** особенностью Российской Федерации явилось и то, что она стала **конституционно-договорной** федерацией⁸⁷; **в-третьих,** в Конституции Российской Федерации провозглашается **принцип равноправия субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.**

Республика, а также и термин – «Российская Федерация».

⁸⁶ Названный Договор от 31 марта 1992 г. включает в себя **три** самостоятельных договора: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области и автономных округов в составе Российской Федерации. - Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России. В ред. 9-10 декабря 1992 г. М. 1993. С. 79-109.

⁸⁷ В части 4 п. 1 раздела второго Конституции Российской Федерации «Заключительные и переходные положения» сказано: «В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного Договора - ... - действуют положения Конституции Российской Федерации». Это, в частности, относится к характеристике республик в составе Российской Федерации в качестве суверенных государств.

Принципы государственного устройства Российской Федерации. – Эти принципы являются исходными началами национально-государственного, национально-территориального и административно-территориального устройства Российской Федерации. Они закреплены в части 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации 1993 года.

1. Государственная целостность Российской Федерации. Это означает, что Российская Федерация - цельное, единое и нераздельное государство; ее субъекты не имеют права выхода из состава федерации. В Преамбуле Конституция Российской Федерации подчеркивается, что многонациональный народ Российской Федерации сохраняет исторически сложившееся государственное единство.

2. Единство системы государственной власти. Целостная, хотя и федеративная государственная организация, предполагает единую систему власти, что проявляется: в суверенитете Российской Федерации, в наличие федеральных органов государственной власти, чьи полномочия распространяются на всю ее территорию; в верховенстве федеральной Конституции и федеральных законов. Субъекты Федерации пользуются значительной самостоятельностью в осуществлении государственной власти. Однако они должны признавать конституционное разграничение предметов ведения и полномочий между ними и Федерацией в целом, верховенство федеральной Конституции и законов, **и исполнять их.** Система государственных органов субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно, но в соответствии с требованиями основ конституционного строя Российской Федерации.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Конституция Российской Федерации определяет: **во-первых**, предметы исключительного ведения Российской Федерации, т.е. круг тех вопросов, решения по которым принимают только органы государственной власти Федерации; **во-вторых**, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; **в-третьих**, Конституция закрепляет право субъектов Российской Федерации самостоятельно принимать решения по вопросам, которые не отнесены к ведению Российской Федерации и не относятся к предметам их совместного ведения. При этом, споры о компетенции между государственными органами Федерации и органами

государственной власти субъектов Федерации разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации.

4. Принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации. Значение этого принципа подчеркнуто в Преамбуле Конституции Российской Федерации, где сказано, что Россия является многонациональным государством и ее федеративное устройство это отражает. Многочисленные национальные государства и национально-государственные образования в Российской Федерации рассматриваются как разнообразные формы национальной государственности, как форма осуществления нациями и народностями права на самоопределение. В настоящее время в Российской Федерации **находятся** 21 республика, одна автономная область и 10 автономных округов.

5. Равноправие субъектов Российской Федерации. Этот принцип федеративного устройства России впервые получил закрепление в п. 4 статьи 5 Конституции Российской Федерации 1993 г. в достаточно своеобразной форме: во-первых, в равенстве их прав **во взаимоотношениях** с федеральными органами государственной власти; во-вторых, в конституционно установленных равных пределах компетенции субъектов всех видов, в одинаковой степени ограниченной компетенции Российской Федерации; в-третьих, в равном представительстве всех субъектов в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Имеющиеся различия в государственно-правовой организации субъектов не влияет на их равное положение в Федерации.

Несмотря на провозглашенное Конституцией равноправие всех субъектов Российской Федерации, их правовой статус все же не во всем одинаков. Различие вытекает, например, из того, что республики объявлены государствами, в то время как все другие субъекты такого статуса не имеют; большинство автономных округов (самостоятельных субъектов Федерации) входят в состав краев и областей, что несколько видоизменяет их статус. Все это делает Российскую Федерацию еще более асимметричной.

§ 2. Государственно-правовой статус Российской Федерации как суверенного государства.

При рассмотрении вопроса о суверенитете Российской Федерации

следует исходить из того, что Российская Федерация всегда, с момента своего возникновения, была суверенным государством. С определенными особенностями сохранялся суверенитет РСФСР и во время пребывания ее в составе Союза ССР.

В настоящее время уже новый конституционно-правовой статус Российской Федерации определяется ее Конституцией 1993 г. и Федеративным Договором от 31 марта 1992 года. Конституционно-правовые особенности статуса Российской Федерации характеризуются тем, что **она стала самостоятельным суверенным государством**, полностью восстановившим свой государственный суверенитет, а ее субъекты стали равными в своих правах во взаимоотношениях с Российской Федерацией, с федеральными органами государственной власти.

Суверенитет Российской Федерации в настоящее время является целостным и неотчуждаемым; о нем, действительно, можно сказать, что именно он представляет собой понятие в превосходной степени. Российская Федерация обладает всей полнотой суверенных прав. Однако, являясь Федеративным государством, она вновь должна ограничивать себя в осуществлении предметов ведения и полномочий, **но уже в пользу своих субъектов**. В этом случае, по сути дела, в самоограничении заложена действительная неограниченность прав Российской Федерации и подлинно демократическая основа разграничения властных полномочий со своими субъектами.

I. Государственно-правовые признаки, которые характеризуют современную Российскую Федерацию как суверенное федеративное государство?

1. *Учредительный характер* федеральной государственной власти, ее самостоятельность, верховенство и независимость **проявляются в следующем:**

в определении наименования государства, установлении основ конституционного строя. В наименовании государства получает отражение общественно-политическая природа конституционного строя, форма государственного устройства, форма правления. Новое наименование государства – «Российская Федерация – Россия» - отражает историческую преемственность с дооктябрьской и послеоктябрьской Россией;

в установлении характера взаимоотношений между человеком, гражданином, обществом и государством, пределов ответственности государства перед гражданином, обществом и, в свою очередь, граждан перед

государством;

в определении формы государственного устройства, объеме предметов исключительного ведения федерации, гарантий целостности исторически сложившегося государственного единства народов;

в выборе системы государственных органов и определении характера взаимоотношений между ними;

в праве вступать в новые государственные и межгосударственные союзы.

2. Российская Федерация как государство **имеет свою территорию**. В государственно-правовой науке вопрос о государственной территории непосредственно примыкает к вопросу о суверенитете государства. *Территория государства*, в общепринятом понимании, **представляет собой**, определяемую государственными границами, которые устанавливаются международными соглашениями, **часть суши с находящимися на ней внутренними водами и заключенную в государственных границах воздушную территорию и недра земли**.

В соответствии с этим, в части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации установлено: «Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море⁸⁸, воздушное пространство над ними». В части 2 этой же статьи 67 содержится своего рода дополнение, из которого следует, что: «Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе⁸⁹ и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права»⁹⁰.

Территория Российской Федерации является пространственным пределом ее власти. В части 1 статьи 4 Конституции сказано, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории⁹¹.

⁸⁸ Федеральный закон от 6 августа 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

⁸⁹ Федеральный закон от 7 декабря 1995 г. «О континентальном шельфе Российской Федерации».

⁹⁰ Федеральный закон от 24 декабря 1998 г. «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

Названные федеральные законы с изменениями и дополнениями изданы в серии «Федеральный закон». Москва. ИНФРА-М. 2002-2003 гг.

⁹¹ Открытое море не является государственной территорией. Прибрежные воды - часть государственной территории; ширина территориальных вод различна в различных государствах - от 3 до 12 морских миль. В СССР, например, декретом от 21 мая 1921 года ширина территориальных вод была установлена в 12 миль.

В соответствии со сложившейся международной практикой, плавающие под государственным флагом

3. Важным элементом государственно-правового статуса Российской Федерации является *федеральное гражданство*. Каждому, проживающему на территории Российской Федерации, гарантируется свобода выбора гражданства, правовая защита и помощь. Защита прав граждан за границей возлагается на государственные органы Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения⁹².

4. Российская Федерация имеет общие для всей страны *высшие государственные органы*. Государственная власть в Российской Федерации осуществляется Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительством Российской Федерации, судебными органами Российской Федерации (ч. 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации). Государственная власть в субъектах Российской Федерации осуществляется образуемыми ими государственными органами (ч.2 ст. 11 Конституции). Разграничение предметов ведения и полномочий между ними осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции).

5. Элементом государственно-правового статуса Российской Федерации является *федеральная нормативно-правовая система*. В рамках этой системы существует и взаимодействует большая группа нормативных правовых актов Федерации и ее субъектов. Это - федеральные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Согласно ч. 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации являются общепризнанные принципы и нормы международного права и ратифицированные международные договоры Российской Федерации. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Ядром правовой системы Российской Федерации является Конституция Российской Федерации, имеющая высшую юридическую силу, прямое действие и применяемая на всей территории Российской Федерации. Законы и

военные корабли и имеющие опознавательные знаки военные самолеты, находящиеся в открытом море торговые суда и пролетающие над морем гражданские самолеты рассматриваются как государственная территория. Это так называемая «летающая» и «плавающая» государственная территория.

⁹² Подробнее об этом см. стр. 37-38 настоящего «Учебного пособия».

иные нормативные акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

6. Важнейшим элементом государственно-правового статуса Российской Федерации является *федеральная государственная собственность и единая кредитно-денежная система*.

Российская Федерация распоряжается имуществом, которое по соглашению Федерации и ее субъектов отнесено к федеральной государственной собственности. В федеральной собственности находятся предприятия промышленности, строительства, иные объекты общероссийского значения; имущество, приобретенное за счет средств Российской Федерации; высшие учебные заведения; особо важные объекты культурного наследия. Во владении и пользовании Российской Федерации, ее органов и организаций находятся земельные участки, предназначенные для общегосударственных нужд.

В Российской Федерации существует единое рублевое пространство, единые правила кредитования и кредитных расчетов, единые правила валютного регулирования и валютного контроля.

Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

7. Элементом государственно-правового статуса Российской Федерации является наличие *национальных Вооруженных Сил*, на которые возложена защита государственных интересов, суверенитета и территориальной целостности Отечества. Российская Федерация определяет структуру и организацию вооруженных сил, разрабатывает и осуществляет оборонную политику государства.

Российская Федерация может заключать оборонительные союзы с другими государствами, создавать с ними объединенные Вооруженные Силы или силы быстрого реагирования – коллективные силы по поддержанию мира.

Использование Вооруженных Сил Российской Федерации, органов внутренних дел, федеральных служб безопасности в целях насильственного устранения или изменения конституционного строя Российской Федерации является тягчайшим преступлением.

8. Структурным элементом государственно-правового статуса Российской Федерации является *абсолютная международная*

правосубъектность России. Это означает включение Российской Федерации в систему мирового сообщества, возможность быть полноправным членом международных организаций. Российская Федерация заключает международные и межгосударственные договоры и соглашения с иностранными государствами; участвует в международных организациях и иных объединениях, системах коллективной безопасности, региональных государственных и межгосударственных союзах. Только Российская Федерация обладает правом объявлять войну и заключать мир. Российская Федерация проводит единую внешнюю политику и координирует внешнеполитический курс республик в ее составе.

9. Важным элементом государственно-правового статуса Российской Федерации является *закрепление Конституцией русского языка в качестве государственного языка* (ч. 1 статьи 68 Конституции Российской Федерации).

Русский язык, как основное средство межнационального общения народов, имеет статус государственного языка в соответствии со сложившимися историко-культурными традициями в государстве. Российское государство признает равные права всех языков народов Российской Федерации на их сохранение и развитие. Субъекты Российской Федерации вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты о защите прав граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. При этом, графической основой строения алфавита языков республик должна быть кириллица. Иные графические основы (латиница и другие) могут быть установлены только федеральным законом⁹³.

Работа в федеральных органах государственной власти, в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления осуществляется на государственном языке Российской Федерации. На заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации, комитетов и комиссий палат, на парламентских слушаниях члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе выступать на

⁹³ Подробней об этом см.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2004 г. «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан». //Российская газета. 23 ноября 2004г. С. 11.

государственных языках республик или иных языках народов Российской Федерации при обеспечении перевода выступления на государственный язык Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации официально публикуются на государственном языке Российской Федерации.

В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации могут употребляться государственные языки республик.

В деятельности государственных органов, организаций, предприятий и учреждений Российской Федерации используются государственный язык Российской Федерации, государственные языки республик и иные языки народов Российской Федерации. Гражданам Российской Федерации, не владеющим государственным языком Российской Федерации и государственным языком республики, предоставляется право выступать на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют. В случае необходимости обеспечивается соответствующий перевод.

В отношениях Российской Федерации с субъектами Российской Федерации используется государственный язык Российской Федерации⁹⁴.

10. *Государственные символы Российской Федерации и ее столица.* Наука государственного права рассматривает только те из символов, которые приобрели наибольшее значение в жизни государства благодаря их применению в качестве символов, **выражающих государственный суверенитет**. Таковыми, прежде всего, являются герб, флаг (цвета) государства. К числу государственных символов можно также отнести государственный гимн, государственные праздники и государственные награды. Конституция Российской Федерации в статье 70 к числу государственных символов государства относит государственные флаг, герб и гимн; их описание и порядок официального использования устанавливается

⁹⁴ Закон РСФСР от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации» в ред. Федеральных законов от 24 июля 1998 и 11 декабря 2002 гг. - Федеральный закон. М., ИНФРА-М. № 22/97. 2003.

федеральным конституционным законом⁹⁵.

Государственный флаг Российской Федерации является наиболее общим и важнейшим символом суверенитета государства, поэтому о нем принято говорить как о верховной эмблеме государства. Символическое значение флага проявляется, прежде всего, в свойственном ему сочетании цветов. Государственный флаг, в отличие от национального, символизирует не ту или иную нацию, а политический институт - государство, в котором проживают различные нации и народности. Но если этнический состав государства однороден, национальный флаг может служить государственным и наоборот.

Государственный флаг Российской Федерации представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней - белого, средней - синего, нижней - красного цвета⁹⁶.

Государственный герб Российской Федерации - это официальная эмблема государства, изображаемая на государственных документах, гербовых печатях, денежных знаках. Государственный герб как официальная эмблема государства может быть использован исключительно в интересах государства, с разрешения его государственных органов.

Государственный герб Российской Федерации представляет собой четырехугольный с закругленными нижними углами, заостренными в оконечности красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми коронами и - над ними - одной большой короной, соединенными лентой. В правой лапе орла - скипетр, в левой - держава. На груди орла, в красном щите, - серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьем черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона.

Использование Государственного флага Российской Федерации и Государственного герба Российской Федерации с нарушением предписаний Федеральных конституционных законов, а также надругательство над

⁹⁵ В настоящее время в Российской Федерации государственная символика утверждена Федеральными конституционными законами от 25 декабря 2000 г.: «О Государственном флаге Российской Федерации»; «О Государственном гербе Российской Федерации» в ред. Федерального конституционного закона от 9 июля 2002 г.; «О Государственном гимне Российской Федерации».

⁹⁶ Каждому цвету дано свое толкование: красный означает - державность; синий традиционно был выбран как цвет Богородицы, под покровительством которой якобы находится Россия; а белый символизирует свободу и независимость. Было и другое толкование цветов, каждый из которых символизировал Великороссию, Малороссию, Белороссию. По законам геральдики красный цвет означает - могущество, синий - величие, а

Государственным флагом Российской Федерации и Государственным гербом Российской Федерации влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственный гимн Российской Федерации - представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом: при вступлении в должность Президента Российской Федерации; при вступлении в должность руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации и руководителей органов местного самоуправления; при открытии и закрытии заседаний Совета Федерации и сессий Государственной Думы; во время церемоний встреч и проводов, посещающих Российскую Федерацию глав иностранных государств, глав правительств иностранных государств и в других случаях. Государственный гимн исполняется также ежедневно - перед началом и по окончании вещания государственными телевизионными и радиовещательными кампаниями и др. Текст Государственного гимна Российской Федерации также утвержден Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000г. (в ред. Федерального конституционного закона от 22 марта 2001 г.)

Столица Российской Федерации - город, имеющий важнейшее значение среди других городов страны с точки зрения государственной, хозяйственной и культурной жизни. В столице функционируют высшие органы государственной власти государства; столица является местом пребывания дипломатического корпуса.

Согласно ч. 2 статьи 70 Конституции Российской Федерации столицей Российской Федерации является город Москва. Статус столицы установлен Законом Российской Федерации от 15 апреля 1993 года «О статусе столицы Российской Федерации». Территорией столицы Российской Федерации является территория города Москвы. Закон закрепляет федеральную собственность на здания и сооружения, занимаемые федеральными органами, а также земельные участки под ними. Предусматривается компенсация затрат города в связи с выполнением им функций столицы за счет федерального бюджета.

II. Компетенция Российской Федерации. – Особенности

государственно-правового статуса Российской Федерации находят свое конкретное юридическое оформление также в закреплении Конституцией Российской Федерации ее **компетенции**, которая реализуется государственными органами Российской Федерации.

Как мы уже ранее говорили, компетенция состоит из многих элементов, но основными из них являются предметы ведения, права и обязанности. При этом предметы ведения это те области общественных отношений, в пределах которых Российская Федерация осуществляет свою государственную деятельность. Вместе с тем, компетенция в федеративном государстве включает, во-первых, предметы исключительного ведения федеративного государства; во-вторых, предметы совместного ведения федерации и ее субъектов; в-третьих, предметы исключительного ведения субъектов Федерации.

Поэтому собственную компетенцию Российской Федерации составляют - предметы исключительного ведения (ст. 71 Конституции) и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции).

1. Предметы исключительного ведения Российской Федерации.

Данная группа предметов ведения характеризуется тем, что именно в этих пределах Российская Федерация осуществляет свою исключительную, только ей присущую деятельность. По предметам исключительного ведения Российская Федерация принимает федеральные конституционные и федеральные законы, **имеющие прямое действие** на всей территории Российской Федерации. (Ч. 1 ст. 76 Конституции). При этом федеральные конституционные законы не могут каким бы то ни было образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения, установленные в статье 71 Конституции.

К предметам исключительного ведения Российской Федерации относятся следующие группы:

В области государственного строительства к ведению Российской Федерации относится:

принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

федеративное устройство и территория Российской Федерации; установление порядка принятия в Российскую Федерацию и образование в ее

составе нового субъекта;

регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной власти, порядка их формирования и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

В области экономического и социального развития к ведению Российской Федерации относится:

федеральная государственная собственность и управление ею;

установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития;

установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное; кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система исчисления времени; геодезия и картография; наименование географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

федеральная государственная служба.

В области внешних сношений к ведению Российской Федерации относится:

внешняя политика, международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

внешнеэкономические отношения Российской Федерации.

К области государственной безопасности и обороны к ведению Российской Федерации относится:

оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок

их использования;

определение статуса и защита государственных границ, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

К области непосредственного и исключительного законодательства Российской Федерации относится: судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; федеральное коллизионное право.

Предметы исключительного ведения Российской Федерации затрагивают далеко не все сферы общественной и государственной жизни. Но именно в этих сферах в наибольшей степени проявляется суверенитет и территориальное верховенство Российской Федерации, ее назначение обеспечивать общие интересы многонационального государства.

2. Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. – Под совместным ведением понимается отнесение определенных вопросов к компетенции как Федерации, так и ее субъектов. Иначе говоря, эта группа предметов ведения характеризуется тем, что они осуществляются как государственными органами Российской Федерации, так и государственными органами ее субъектов; они закреплены в статье 72 Конституции Российской Федерации.

По вопросам, отнесенным частью 1 статьи 72 Конституции к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, издаются федеральные законы, определяющие **основы** (общие принципы; их еще называют «рамочными» законами) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и государственными органами государственной власти субъектов Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов исполнительной власти. По этим же вопросам могут приниматься указы Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и акты органов исполнительной власти субъектов Федерации. Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизация, а лишь регулирования в определенной части

со стороны федеральных органов государственной власти.

Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов можно разделить на несколько групп:

В области государственного строительства и защиты прав и свобод человека и гражданина:

обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон;

установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В области регулирования экономики и социального развития:

разграничение государственной собственности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры;

общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение;

осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

В области законодательства и деятельности правоохранительных органов и правовой системы:

административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

кадры судебных, правоохранительных органов, адвокатура, нотариат.

Координация международных и внешнеполитических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Из этого перечня предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов следует, что определенная часть отраслей права - административное, трудовое и др. регулируются Российской Федерацией и ее субъектами, а это предполагает издание федеральных законодательных актов (кодексов, федеральных законов) и в соответствии с ними издание соответствующих нормативных актов субъектами Федерации. Федерация совместно с субъектами регулирует такую огромную сферу общественной жизни, как социальная. В отношении создания системы органов государственной власти и местного самоуправления Федерация претендует только на установление общих принципов. Это нашло свое конкретное выражение в принятии Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями от 4.07.2003г. и 11.12.2004г.) и Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Для этой группы предметов ведения характерно и то, что, в соответствии с п. 2 статьи 78 Конституции Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Кроме того, объем полномочий Российской Федерации и ее субъектов может быть скорректирован договорами и соглашениями⁹⁷ о перераспределении полномочий между ними. В числе первых был Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти

⁹⁷ Договор между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий - это правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. Сторонами в Договоре являются федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные законом соответствующего субъекта органы государственной власти субъекта Федерации.

Соглашение - правовая форма передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта друг другу части своих полномочий. Сторонами соглашения являются соответствующие органы исполнительной власти.

Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»⁹⁸. Такие договоры заключались и с другими субъектами Российской Федерации. Практика их заключения в последние годы прекратилась, а многие из заключенных договоров были уже денонсированы.

III. Российская Федерация и Содружество Независимых Государств.

– В статье 78 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Таким объединением, в составе которого находится (состоит) Российская Федерация, является Содружество Независимых Государств (СНГ)⁹⁹.

После того, как 8 декабря 1991 г. Белоруссия, Россия и Украина заявили о прекращении существования Союза ССР, и провозгласили создание СНГ, **21 декабря 1991 г.** в Алма-Ате была принята Декларация, в которой подтверждалось вхождение в состав СНГ, кроме указанных ранее трех государств, еще **восьми** других республик бывшего Союза ССР: Азербайджана, Армении, Казахстана, Молдовы, Таджикистана, Туркмении, Узбекистана,

⁹⁸ Российская газета. 18 февраля 1994 г.

⁹⁹ Мы уже говорили о том, что одним из оснований использования в нашей стране федеративной формы государственного устройства было то, что в сравнении с дореволюционным унитаризмом **федерация** представляла собой новый, радикальный и более демократичный выбор, открывавший путь к национальному равноправию народов. Но преимущества этого выбора, главным образом по отношению к Союзу ССР, оказались неиспользованными. Более того, советская союзная федерация во многом дискредитировала себя, что и явилось причиной поисков новых форм государственного объединения союзных республик.

Образование Союза ССР ставило своей целью объединить возникшие на территории бывшей царской России государства в одно союзное государство с сохранением их суверенных прав. Договор об образовании Союза ССР, как основа для объединения советских республик в федеративное государство с сохранением их суверенных прав, никогда не утрачивал первоначально юридически определенную форму федеративного характера. Поэтому и союзные республики первоначально функционировали в качестве суверенных государств. Однако юридическая форма скрывала складывающиеся фактически унитарные связи и отношения, которые преобладали в деятельности всех союзных государственных структур. Главным образом это затрагивало сферу перераспределения полномочий между Союзом ССР и его субъектами в пользу Союзного центра. Перемещение центра тяжести руководства важнейшими отраслями на уровень общесоюзных структур означало фактическую утрату союзными республиками статуса суверенных государств и установление унитарных начал во взаимоотношениях между ними и федеральным центром.

Эта фиктивность конституционных институтов союзного федерализма, длительное время проявлявшаяся не столь открыто, четко проявилась в стремлении к реорганизации Союза ССР после принятия в республиках Деклараций о государственном суверенитете. Попытки реорганизовать Союз ССР в новое государственное объединение с помощью нового Союзного Договора, во множестве предлагаемых его вариантов, к положительным результатам не привели. После августовских событий 1991 г. практически прекращается деятельность государственных органов Союза ССР, как государственных органов суверенного федеративного государства. Сохранить хотя бы минимальную видимость прежнего единства и должен был осуществить новый союз в форме СНГ.

Киргизстана. В 1993 г, в состав СНГ вошла и Грузия.

В течение 1992 г. шли постепенные поиски формы организации СНГ, что и завершилось **принятием 22 января 1995 года в Минске Устава Содружества Независимых Государств¹⁰⁰**.

В статье 1 Устава сказано, что Содружество Независимых Государств основано на началах суверенного равенства всех его членов. Государства-члены являются самостоятельными и равноправными субъектами международного права. Содружество **не является государством**, не обладает наднациональными полномочиями.

Целями Содружества являются:

осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях;

всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств-членов, а в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция;

обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;

сотрудничество между государствами в области международного мира и безопасности;

содействие гражданам государств-членов в свободном обмене, контактах и передвижении в Содружестве;

взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений;

мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества; и целый ряд других целей.

В статье 3 Устава определены **сферы совместной деятельности** государств-членов Содружества. **К таким сферам относятся:**

обеспечение прав и основных свобод человека;

координация внешнеполитической деятельности;

сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства;

сотрудничество в развитии системы транспорта и связи; охрана здоровья и окружающей среды; вопросы социальной и миграционной политики; борьба с

¹⁰⁰ Российская газета. 12 февраля 1993 г.; Ржевский В.А. О юридической природе форм нового Содружества Независимых Государств. //Государство и право. 1992. № 6. С.27-38.

организованной преступностью; сотрудничество в области оборонной политики и охраны внешних границ.

Правовыми особенностями Содружества являются:

1. Государствами-учредителями Содружества являются государства, подписавшие и ратифицировавшие Соглашение о создании Содружества от 8 декабря 1991 г. и Соглашение от 21 декабря 1991 года. Членами Содружества могут стать государства, которые разделяют цели и принципы Содружества и принимают на себя обязательства, содержащиеся в Уставе Содружества. Допускается возможность ассоциированного членства.

2. Государство-член Содружества **в праве выйти** из Содружества. О таком намерении государство-член извещает письменно депозитария настоящего Устава за 12 месяцев до выхода. Депозитарием, т.е. хранительницей первого основного экземпляра Устава, является Республика Беларусь.

3. В Уставе также определена **система органов** Содружества.

Высшим органом Содружества является **Совет глав государств**, который обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств-членов в сфере их общих интересов.

Совет глав правительств координирует сотрудничество органов исполнительной власти государств-членов в экономической, социальной и иных сферах общих интересов.

В систему органов Содружества также входят: Координационно-консультативный Комитет; Совет Министров обороны; Совет Министров иностранных дел; Совет Министров внутренних дел; Главное командование Объединенных Вооруженных Сил; Совет командующих Пограничными войсками; Комиссия по правам человека; Экономический Суд.

4. Решения Совета глав государств и Совета глав правительств принимается с общего согласия - консенсусом. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не должно рассматриваться в качестве препятствия для принятия решения.

5. Расходы по финансированию деятельности органов Содружества распределяются на основе долевого участия государств-членов.

6. **13 марта 1992 г.** в Москве было подписано Соглашение о **полномочных представителях** независимых государств. Было установлено, что правительства государств-членов СНГ вправе иметь в столицах других государств-участников Соглашения полномочные представительства данного

государства.

7. 27 марта 1992 г. в Алма-Ате подписано Соглашение о Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества. Был создан Совет Ассамблеи и образованы другие рабочие органы.

Все сказанное свидетельствует о том, что Содружество Независимых Государств по многим параметрам **приближается к конфедерации**.

На этом не остановилось развитие форм сотрудничества между государствами в составе Содружества. В последние годы проявились иные формы. Так, 29 марта 1996 г. был подписан Договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях, основными целями которого является дальнейшее развитие принципов, закрепленных в Уставе СНГ¹⁰¹. Более тесные формы сотрудничества предусматривались Уставом Союза Беларуси и России, подписанным в Москве 23 мая 1997 г.¹⁰², а затем и Договором о создании Союзного государства, который подписан 8 декабря 1999 г.¹⁰³ В Договоре определяются цели Союзного государства; определяется суверенный характер государств-участников Союзного государства; определяются предметы ведения и полномочия государств-участников; определяется территория государства; устанавливается, в принципе, единое гражданство.

Дальнейшее развитие получают как двусторонние, так и многосторонние связи в различных сферах экономического, социального, культурного и военного сотрудничества.

Тема 4. СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

В п. 1 статьи 5 Конституции Российской Федерации установлено, что Российская Федерация **состоит** из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации¹⁰⁴.

¹⁰¹ Российская газета. 2 апреля 1996.

¹⁰² Российская газета. 24 мая 1997.

¹⁰³ Российская газета. 29 января 2000.

¹⁰⁴ Название субъектов различных федераций разнообразны: штаты - в США, Мексике Бразилии, Австралии, Индии; кантоны - в Швейцарии; провинции - в Канаде, Аргентине, Пакистане; земли - в Германии и Австрии. Однако повсеместно в зарубежных федерациях их субъекты в рамках одной страны именуются одинаково.

§ 1. Государственно-правовой статус республики в составе Российской Федерации.

Составной частью общей системы российской государственности является **национальная государственность**, которая выступает не только как конкретная форма реализации права наций на самоопределение, но и как совокупность государственно-правовых учреждений и институтов, посредством которых осуществляется государственное властвование в рамках национально-государственных и национально-территориальных образований. В российской национальной государственности проявляется не только то, что свойственно национально-государственному строительству в целом, но и элементы особого для каждой из форм национальных образований, т.е. республик, автономной области, автономных округов.

По отношению к республике в составе Российской Федерации это означает, что она - **государство** (ч. 2 ст. 5 Конституции), обладающее на своей территории всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 73 Конституции).

В настоящее время в Российской Федерации находится 21 республика, перечень которых содержится в статье 65 Конституции Российской Федерации. Каждая республика отличается от других величиной своей территории, численностью и плотностью населения, его национальным составом. Национальный характер республики определяется тем, что на ее территории компактно проживает большинство той нации, которая дала имя республике, хотя эта нация может и не составлять большинства населения республики. Республики отличаются друг от друга и по уровню развития экономики, национальной культурой, историческим прошлым и др.

Вместе с тем, все республики имеют ряд важных общих качеств. Одно из них заключается в том, что каждая республика в составе Российской Федерации **является национальным государством**. Государство это не обладает суверенитетом, оно находится в составе Российской Федерации **на конституционно-договорных началах**, что устанавливается и в конституциях

республик. Конституция Российской Федерации исходит из того, что федерация и ее субъекты - это одно целое и его части. Внутрифедеративные отношения в Российской Федерации строятся на основе Федеральной Конституции 1993 года и Федеративного договора от 31 марта 1992 г. Республики не могут быть независимы от Российской Федерации. Они не вправе в одностороннем порядке изменять свой правовой статус. (Ч. 5 статьи 66 Конституции Российской Федерации).

Государственно-правовые признаки, характеризующие республику в составе Российской Федерации как государство следующие:

1. Республика, как государство в составе Федерации, характеризуется, прежде всего, **наличием у нее учредительной власти**. Это находит свое проявление в том, что республика принимает свою конституцию, которая должна соответствовать Конституции Федерации, составлять с ней единое конституционное пространство, основанное на общих принципах. В конституции республики решается вопрос о наименовании республики, определяется статус республики как государства в составе Федерации; учитываются национальные и иные особенности граждан республики при определении их правового положения; с соблюдением требований п. «н» статьи 72 Конституции Российской Федерации, определяет систему государственных органов республики. Республика признает приоритет федеральных нормативных правовых актов, изданных по предметам исключительного ведения Российской Федерации.

2. Каждая республика **имеет свою территорию**, которая, совместно с территориями других субъектов, образует территорию Российской Федерации. Конституции республик устанавливают, что территория республики принадлежит ее многонациональному народу и является исконной землей традиционного расселения ее коренных народов (Республика Саха, Республика Бурятия и др.). **Республика обладает территориальным верховенством**. Территория республики является пространственным пределом ее государственного властвования. Территория республик не может быть изменена без ее согласия. Границы между республиками и другими субъектами Российской Федерации могут быть изменены по взаимному согласию соответствующих субъектов (ст. 67 Конституции Российской Федерации); решение по указанному вопросу может быть принято только на референдуме.

3. Каждая республика **имеет свое гражданство**, а каждый гражданин

республики является и гражданином Российской Федерации. Наличие гражданства Российской Федерации и гражданства республики в ее составе не означает, что это двойное гражданство. Это - два уровня единого российского гражданства. Однако республики не имеют права приема в гражданство.

4. В соответствии со статьей 77 Конституции Российской Федерации, **система государственных органов республики устанавливается республикой самостоятельно** в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом. К числу таких принципов Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относит, в частности: обеспечение государственной и территориальной целостности Российской Федерации; распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; единство системы государственной власти; самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий; и некоторые другие.

Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта; высший исполнительный орган государственной власти субъекта; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией субъекта Российской Федерации. Конституцией субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации¹⁰⁵.

С учетом требований Федерального закона, в республиках имеются законодательные (представительные) органы государственной власти, наименование которых установлено в конституции республики с учетом национальных, традиционных и иных особенностей развития республики; в

¹⁰⁵ См.: ст.ст.1 и 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. в ред. Федеральных законов от 24 июля 2002 г. и 4 июля 2003г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». - Федеральный закон. № 30 (105). 2003. М. 2003.

каждой республике имеется правительство республики, верховный суд, высший арбитражный суд. Многие республики имеют Конституционный суд республики. Систему органов прокуратуры в республике возглавляет прокурор республики, подчиненный Генеральному прокурору Российской Федерации.

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти республик **образуют** в этих республиках единую систему исполнительной власти Федерации.

5. Республика имеет свою государственно-правовую нормативную систему. В нее входят: республиканская конституция; республиканские кодексы, законы, подзаконные акты, изданные по предметам исключительного ведения республики; республиканские нормативные правовые акты, изданные по предметам совместного ведения Федерации и республик на основе принципов Конституции Российской Федерации, Федеративного договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республикой; договоры и соглашения республики с Российской Федерацией по социально-экономическим, экологическим и другим вопросам; аналогичные договоры и соглашения с другими субъектами Российской Федерации; соглашения республики по внешнеэкономическим вопросам с зарубежными странами; акты органов местного самоуправления.

Республиканская конституционно-правовая нормативная система является органической частью конституционно-правовой нормативной системы Российской Федерации.

6. Республика в составе Российской Федерации самостоятельно распоряжается принадлежащей ей собственностью. Находящиеся в собственности республики соответствующие объекты, природные богатства используются в целях обеспечения материальных и духовных потребностей народов республики.

Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами регулируются законодательством Российской Федерации и законодательством республики в составе Федерации. По взаимной договоренности между федеральными органами государственной власти и государственными органами республики часть природных ресурсов может приобретать статус федеральных.

7. В соответствии с частью 2 статьи 68 Конституции Российской Федерации, республики **вправе устанавливать свои государственные языки**. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республики они употребляются наряду с русским языком, который является государственным языком Российской Федерации (ч. 1 статьи 68 Конституции Российской Федерации). Двуязычие в настоящее время признается практически всеми республиками, что закрепляется в конституции республики.

Вместе с тем, в соответствии с требованиями Закона РСФСР от 26 октября 1991 г. в ред. Федеральных законов от 24.07.1998г. и от 11 декабря 2002 года «О языках народов Российской Федерации», республики признают и гарантируют равные права всех национальных языков на их сохранение и развитие. Поэтому в местностях компактного проживания национальных групп, не имеющих своих национально-государственных и национально-территориальных образований, наряду с государственными языками республики и Российской Федерации в официальных сферах общения может использоваться язык населения данной местности.

8. Республики в составе Российской Федерации **обладают международной правосубъектностью**. Однако, строя свою внешнеполитическую деятельность, субъекты Российской Федерации не могут в достаточной степени опереться на действующую Конституцию Российской Федерации. Она умалчивает о самом праве субъектов Федерации на международные связи. На это право косвенно указывается в статье 72 Конституции Российской Федерации, в которой к предметам совместного ведения отнесена «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». В Федеративном договоре 1992 года сказано, что субъекты Российской Федерации являются «самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей». В настоящее время этот вопрос урегулирован Федеральным законом от 15 декабря 1998 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». В Федеральном законе содержится общее требование, в соответствии с которым заключаемые республиками соглашения по международным и внешнеэкономическим вопросам не должны противоречить Конституции Российской Федерации и международным обязательствам Российской Федерации.

9. Каждая республика в составе Российской Федерации **имеет свою государственную символику** - государственный флаг, государственный герб, государственный гимн, свою столицу, что закрепляется в конституции каждой республики. Государственная символика республики выражает ее самобытность и исторические традиции народов, населяющих республику, определяется и устанавливается самой республикой.

10. Естественно, как государство, республика **имеет свою компетенцию**, которая определяется в статье 72 Конституции Российской Федерации и собственной конституцией республики. Однако, поскольку в статье 5 Конституции Российской Федерации все субъекты Российской Федерации равноправны, мы посчитали возможным рассмотреть этот вопрос в § 4 настоящей главы «Учебного пособия».

§ 2. Край, область, город федерального значения в составе Российской Федерации. Государственно-правовой статус.

Мы уже неоднократно говорили, что одной из особенностей Российской Федерации является **разновариантность ее субъектов**. С заключением Федеративного договора 31 марта 1992 года и принятием Конституции Российской Федерации 1993 года **субъектами Российской Федерации признаны края, области, города федерального значения** (Москва и Санкт-Петербург). По всем предыдущим Конституциям РСФСР край и область относились к административно-территориальным образованиям и их взаимоотношения с органами государственной власти Федерации носили характер, который обычно складывается между центром и его административно-территориальными единицами, **т.е. обычный унитарный характер**. Федеративные отношения складывались только между центром и национальными государствами и национально-государственными образованиями.

С принятием Федеративного договора и Конституции Российской Федерации 1993 года в основу Российской Федерации положен не только национально-территориальный, но и региональный, т.е. административно-территориальный принцип. В связи с этим значительно повышен правовой статус края, области, города федерального значения, которые стали теперь **государственно-территориальными образованиями и субъектами**

Российской Федерации.

В настоящее время в Российской Федерации находятся **шесть краев и 49 областей**, а также **два города** федерального значения, перечень которых содержится в п. 1 чч. 2, 3 и 4 статьи 65 Конституции Российской Федерации.

Край и область представляют собой сложный хозяйственный комплекс, включающий индустриальные центры и сельскохозяйственные районы. Многие края и области по размерам своей территории, количеству населения, развитию хозяйства превосходят как многие республики в составе Российской Федерации, так и отдельные государства Европы и Азии¹⁰⁶.

Государственно-правовой статус края и области определен главой третьей Конституции Российской Федерации и Федеративным договором от 31 марта 1992 года. Государственно-правовой статус г. Москвы определен Законом, принятым Верховным Советом РСФСР 15 января 1993 г. «О статусе города Москвы - столицы Российской Федерации»; статус г. Санкт-Петербург - Уставом города Санкт-Петербург.

В наиболее общем виде, государственно-правовые признаки, характеризующие край, область, город федерального значения в качестве субъекта Российской Федерации, следующие:

1. Край, область, город федерального значения - **обладают элементами учредительной власти**, что проявляется в праве **принимать свои уставы**, равно как и законы, и иные нормативные правовые акты. Эти акты, изданные в пределах компетенции края, области, города федерального значения, **подлежат государственной защите**.

Устав в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным договором закрепляет за краем, областью, городом федерального значения право решать все вопросы их компетенции в соответствии со статьей 73 Конституции Федерации самостоятельно.

Законы Российской Федерации имеют одинаковую юридическую силу на территории всех краев, областей, городов федерального значения.

¹⁰⁶ Например, такие области Российской Федерации как Астраханская, Воронежская, Самарская, Саратовская и др. по размерам своей территории в несколько раз больше таких республик, как Республика Адыгея, Ингушская Республика, Республика Марий Эл и др. Эти области по размерам своей территории превосходят отдельно взятые Бельгию, Голландию, Данию. Территория Тюменской области в три раза больше такого государства, как Испания (1.435,2 тыс. км² и, соответственно 504 тыс. км²).

Куйбышевская область в составе РСФСР образована 14 мая 1928 г. как Средневожская; 20 октября 1929 г. переименована в Средневожский край; 27 января 1935 г. - в Куйбышевский край; 5 декабря 1936 г. - Куйбышевскую область; 25 января 1992 г. - в Самарскую область. Территория области - 53,6 тыс. км²; население области - 3,3 млн. человек.

2. Край, область, город федерального значения **имеют свою территорию**, которая не может быть изменена без их согласия. В то же время, как об этом уже говорилось, территория края, области, города федерального значения, совместно с территориями других субъектов, образует территорию Российской Федерации, которая признается целостной и неотчуждаемой.

3. Каждый край, область, город федерального значения **образуют свои представительные (законодательные), исполнительные и судебные органы**, которые функционируют на основе Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 1999 г. в ред. Федеральных законов от 24 июля 2002 г и 4 июля 2003 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», иных федеральных законов, уставов соответствующих краев, областей, городов федерального значения. Государственные органы указанных субъектов **относятся к органам государственной власти** и больше не считаются местными органами, как это было по прежним Конституциям РСФСР.

4. **Экономическую основу** жизнедеятельности края, области, города федерального значения составляет **собственность**, если она не подпадает под статус федеральной собственности. Порядок управления собственностью края, области, города федерального значения, а также объектами федеральной собственности, переданными в хозяйственное ведение и распоряжение субъектов, регулируется федеральными законами и актами законодательных (представительных) органов государственной власти соответствующих субъектов. В собственности этих субъектов находится гораздо меньше объектов, чем у республик в составе Российской Федерации.

5. В краях, областях **употребляется государственный язык** Российской Федерации - русский, так как основной процент населения этих субъектов - русские. В то же время на территории краев и областей компактно проживают представители других наций и народностей, В этом случае на таких территориях может применяться и язык соответствующей нации или народности.

В п. 2 статьи 13 Закона РСФСР «О языках народов Российской Федерации» сказано: «Законы и иные нормативные правовые акты краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов официально публикуются на государственном языке Российской Федерации».

Федерации.

В необходимых случаях указанные нормативные акты наряду с официальным опубликованием могут публиковаться на языках народов Российской Федерации в соответствии с законодательство субъекта Российской Федерации».

6. Край, область, город федерального значения **являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей**, соглашений с другими субъектами Российской Федерации, если это не противоречит федеральной Конституции и законам Российской Федерации. Координация международных и внешнеэкономических связей осуществляется федеральными органами совместно с государственными органами края, области, города федерального значения. Здесь также действует Федеральный закон от 15 декабря 1998 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

7. Российская Федерация и субъекты Федерации могут временно делегировать друг другу на договорной' основе часть своих полномочий. Предусматривается возможность заключения соглашений между краями, областями и другими субъектами Российской Федерации по предметам их ведения и полномочий.

8. Край, область, город федерального значения вправе иметь свою символику. Порядок использования символики определяется законом соответствующего субъекта. Так, в Самарской области действует закон от 22 сентября 1998 г. «О государственных символах Самарской области», который был принят Самарской Губернской Думой.

9. Компетенция Самарской области, как и компетенция других краев и областей будет рассмотрена в § 4 настоящей главы.

Определенными особенностями характеризуется статус такого субъекта Российской Федерации, как Москва, являющаяся столицей Российской Федерации. Как мы уже говорили, статус г. Москвы определяется Законом от 15 апреля 1993 г.

Также определенная особенность характерна для статуса края или области, **в составе которых находится автономный округ**.

Разъяснение по этому поводу дано Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14 июля 1997 года по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации

положения о вхождении автономного округа в состав края, области¹⁰⁷.

В Постановлении Конституционного Суда устанавливается:

вхождение одного субъекта Российской Федерации в состав другого является реальным лишь в том случае, если происходит включение его территории в состав территории другого субъекта. Поэтому край, область, в состав которого входит автономный округ, представляют собой государственно-правовое образование, включающее, наряду с административно-территориальными единицами (муниципальными образованиями), другое государственно-территориальное образование, являющееся субъектом Российской Федерации и одновременно составной, хотя и особой частью края, области; в правовом смысле это означает, что на одной и той же территории функционируют федеральная власть, власть субъектов Российской Федерации, власть местного самоуправления нескольких уровней, что обуславливает необходимость разграничения их полномочий;

вхождение автономного округа в состав края, области **означает также признание населения округа частью населения края, области**. В связи с этим население округа вправе с населением других районов края, области **принимать участие в выборах** органов законодательной и исполнительной власти края, области; край, область формирует свои государственные органы с привлечением населения автономного округа;

в соответствии с Конституцией Российской Федерации, край, область и автономный округ **обладают равными правами при реализации права** законодательной инициативы в Государственной Думе (статья 104 Конституции Российской Федерации), при формировании Совета Федерации (ч. 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации) и при одобрении поправок к главам 3 – 8 Конституции Российской Федерации (статья 136 Конституции Российской Федерации);

органы государственной власти края, области **не должны вторгаться в компетенцию автономного округа**. Все вопросы конкретных взаимоотношений должны быть согласованы между государственными органами края, области и государственными органами автономного округа.

§ 3. Государственно-правовой статус автономных образований в составе

¹⁰⁷ Российская газета. 22 июля 1997.

Российской Федерации.

В соответствии с частями 6 и 7 статьи 65 Конституции Российской Федерации, в составе Российской Федерации находится **одна автономная область** – Еврейская АО, а также **десять автономных округов**. И автономная область, и автономные округа относятся к административной автономии, т.е. являются национально-территориальными образованиями, а в настоящее время и субъектами Российской Федерации.

По Конституции РСФСР 1978 года автономные области и автономные округа входили в состав края или области. Однако Законом РСФСР от 15 декабря 1990 года автономные области были выведены из состава краев и областей и включены в Российскую Федерацию непосредственно. Четыре из пяти автономных областей объявили себя республиками в составе Российской Федерации (Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская, Хакасская).

Тем же Законом от 15 декабря 1990 г. представительному органу автономного округа была предоставлена возможность, самостоятельно решить вопрос о том, **входить ли ему** в состав Федерации через край, область, **или непосредственно**. Этим правом воспользовался Чукотский Совет народных депутатов и Законом Российской Федерации от 17 июля 1992 года, было утверждено **непосредственное вхождение** Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации. Однако действующая Конституция Российской Федерации такой возможности не предусматривает, и девять автономных округов по-прежнему входят в состав края или области.

Статус автономной власти и автономных округов определяется Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором от 31 марта 1992 года, который включает и Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Вместе с тем, в соответствии с п. 3 статьи 66 Конституции Российской Федерации, по представлению законодательных и исполнительных органов государственной власти автономной области и автономных округов **может быть принят** федеральный закон об автономной области и, соответственно, об автономном округе. Принятие такого закона, следовательно, необязательно, это зависит от желания самой автономии. Взаимоотношения между автономными округами, находящимися в составе

края или области, определяются также уставами соответствующих края или области и уставами автономного округа.

Что характерно для государственно-правового статуса автономных образований в составе Российской Федерации? -

1. Автономная область и автономные округа **обладают элементами учредительной власти**. Это проявляется в их праве **принимать свои уставы, законы и иные нормативные правовые акты**. Устав, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеративным договором, закрепляет за автономной областью, автономными округами право решать все вопросы, отнесенные к их компетенции, издавать нормативные правовые акты в форме законов, определять символику субъекта Федерации.

2. Являясь субъектами Российской Федерации, автономная область и автономные округа **располагают своей территорией**, которая не может быть изменена без их согласия. Границы между автономными образованиями и другими субъектами Российской Федерации могут быть изменены только на основании общего согласия.

Территориальное верховенство автономных округов в известной мере противоречиво. С одной стороны, автономный округ, как вытекает из Конституции (п. 4 статьи 66), может входить в «состав края или области». С другой, округ, как и край, и область, рассматривается Конституцией как равноправный субъект Российской Федерации. А как быть с территорией, в данном случае? Это пример коллизии в государственном (конституционном) праве. Чтобы разрешить это противоречие, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 11 мая 1993 г. по делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» отметил, что вхождение автономного округа и нахождение его «в составе края или области, не означает, по действующему законодательству, поглощение его территории, являющейся составной частью территории Российской Федерации»¹⁰⁸.

3. По численности и структуре **населения** все автономные округа невелики и многонациональны. В каждом автономном округе проживает, как правило, несколько национальностей. Наибольший удельный вес коренной

¹⁰⁸ Российская газета. 22 мая 1993.

национальности в Ненецком автономном округе – 16,5%, наименьший – в Ханты-Мансийском - 1,4%.

4. Автономная область, автономные округа **образуют органы законодательной и исполнительной власти**, которые функционируют на основе Конституции Российской Федерации, Федеративного договора от 31 марта 1992 года, Федерального закона от 6 октября 1999 г. (с последующими изменениями и дополнениями) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Что касается создания федеральных органов государственной власти, включая суд и прокуратуру, то решение этих вопросов отнесено к ведению Российской Федерации.

5. Вопросы **владения, пользования и распоряжения** землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами автономных образований регулируются федеральными законами, а также на их основе правовыми актами автономных образований. Статус федеральных природных ресурсов определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти автономных образований **с учетом необходимости сохранения и поддержания** исторически сложившихся традиционных форм хозяйствования и использования природных ресурсов на соответствующей территории (п. 3 статьи 3 Федеративного договора).

6. Автономная область и автономные округа **являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических** связей, соглашений с краями, областями, другими субъектами Российской Федерации. Координация международных и внешнеэкономических связей осуществляется федеральными органами государственной власти.

7. Автономная область и автономные округа имеют свою символику и свой административный центр (г. Ханты-Мансийск в Ханты-Мансийской (Югра) автономном округе, п. Палана - в Корякском автономном округе и др.).

Вхождение автономного округа в состав края или области по смыслу п. 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации означает такое конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом Российской Федерации, одновременно составляет часть другого субъекта Российской Федерации - края или области. Это состояние определяет

особенности не только края, области, о чем мы уже говорили, но и особенности статуса автономного округа, что определено в том же Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г.

Вхождение автономного округа в состав края или области не изменяет его конституционно-правовой природы как субъекта Российской Федерации и не означает, что автономный округ утрачивает элементы своего статуса - территории, населения, систему государственных органов, устав, законодательство и др.;

автономный округ сохраняет статус равноправного субъекта Российской Федерации, поскольку он вправе самостоятельно распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией Российской Федерации.

§ 4. Компетенция субъектов Российской Федерации.

Республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации **между собой равноправны**. Это положение является исходным для рассмотрения компетенции субъектов Российской Федерации.

Компетенцию субъектов Российской Федерации, как и компетенцию субъектов других федераций, **составляют**:

во-первых, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, закрепленные в статье 72 Конституции Российской Федерации и которые распространяются в одинаковой степени **на всех ее субъектов**;

во-вторых, в статье 73 Конституции Российской Федерации установлено, что вне пределов ведения Российской Федерации (т.е. статьи 71) **и полномочий** Российской Федерации **по предметам совместного ведения** Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (т.е. ст. 72) **субъекты** Российской Федерации **обладают всей полнотой государственной власти**. Это означает, что предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации определяются законодательными (представительными) органами государственной власти самих субъектов Федерации и закрепляются, соответственно, в конституциях республик или в уставах других субъектов

Российской Федерации.

I. Предметы совместного ведения субъектов Российской Федерации с Российской Федерацией. – Эта группа предметов ведения характеризуется тем, что в определяемых ими пределах реализуют свои полномочия Российская Федерация и субъекты Федерации.

В пределах этой сферы деятельности субъекты Российской Федерации **самостоятельно**:

в области государственного строительства и законодательства:

обеспечивают соответствие конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативно-правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

в соответствии с федеральными нормативно-правовыми актами обеспечивают защиту прав и свобод человека и гражданина; защиту прав национальных меньшинств: обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности и режим пограничных зон;

обеспечивают реализацию на территории субъекта установленных принципов организации системы органов государственной власти субъекта и местного самоуправления;

реализуют свое право на издание законов по вопросам административного, административно-процессуального, трудового, семейного, жилищного, земельного, водного и лесного нормативно-правового регулирования, а также и законов о недрах и об охране окружающей среды;

принимают меры к обеспечению кадрами судебных и правоохранительных органов, адвокатуры и нотариата.

Соответствующие полномочия принадлежат субъектам Российской Федерации и при реализации ими своей деятельности в области экономического и социально-культурного развития, и в области внешних сношений.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации **не могут противоречить** федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации. В случае противоречия

между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (п. 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации)¹⁰⁹.

В то же время, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, **изданным по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации, действует** нормативный правовой акт **субъекта Российской Федерации** (п. 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Законопроекты по предметам совместного ведения **направляются** федеральными органами государственной власти республикам, краям, областям, городам Москве и С.-Петербургу, автономной области, автономным округам для **обсуждения и представления ими своих предложений**.

II. Предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации. – Круг этих вопросов определяется в конституциях республик, в уставах иных субъектов Российской Федерации, отдельных актах федеральных органов государственной власти Российской Федерации, в договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между государственными органами Российской Федерации и государственными органами субъектов Российской Федерации. Так, например, в Уставе Самарской области круг этих вопросов определен в статьях 29 - 32.

В целях «Учебного пособия» можно выделить ту часть предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации **в области государственного строительства**, которая в большей степени характерна всем субъектам Российской Федерации:

республики в составе Российской Федерации принимают свои конституции, вносят в них изменения и дополнения, осуществляют контроль за соблюдением конституционных предписаний;

¹⁰⁹ 22 сентября 1998 года Самарская Губернская Дума приняла закон «О внесении изменений и дополнений в Устав Самарской области», которым установлено: «До принятия федерального закона и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации органы государственной власти Самарской области вправе осуществлять по этим вопросам собственное правовое регулирование.

После принятия соответствующих Федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации нормативные правовые акты Самарской области приводятся в соответствие с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Законы и иные нормативные правовые акты Самарской области не приведенные в соответствие с федеральным законодательством, применению не подлежат в части, противоречащей федеральным законам».

В настоящее время это положение нашло свое закрепление в статье 28-1 Устава Самарской области. //Устав Самарской области. Самара. 2000.

края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа принимают свои уставы;

все субъекты осуществляют законодательство по вопросам, отнесенным к их ведению;

решают вопросы, связанные с наименованием, переименованием субъекта Федерации и представляют свое решение по этому вопросу в федеральные органы государственной власти;

устанавливают систему законодательных, исполнительных органов государственной власти, определяют порядок их формирования и деятельности, исходя из общих принципов, закрепленных в Конституции Российской Федерации и федеральных законах;

формируют органы государственной власти и управления субъекта Федерации, соблюдая требования федеральных законов;

устанавливают порядок управления и обеспечивают управление учреждениями и организациями, находящимися в подчинении субъекта Федерации, определяют их статус и полномочия в соответствии с федеральным законом;

обеспечивают правовое и иное обеспечение организации и деятельности местного самоуправления;

разрешают вопросы административно-территориального устройства субъекта Федерации.

К ведению субъектов Российской Федерации относится также определение политики и программ в области государственного, экономического, социального, культурного, экологического и национального развития субъекта.

§ 5. Внутрифедеративные гарантии правового положения субъектов Российской Федерации.

Так как республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа являются субъектами Российской Федерации, то в данном случае особое значение приобретает вопрос о тех гарантиях, которые обеспечивают стабильность и устойчивость их правового статуса в составе Российской Федерации. В Конституции Российской Федерации 1993 г., в Федеративном договоре от 31 марта 1992 г., а также в

соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» закреплены **следующие внутрифедеративные гарантии:**

1. В статье 65 Конституции Российской Федерации содержится перечень республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, **их точное наименование**. А это означает, что изменение их статуса должно совершаться в строго определенном порядке. Изменения в эту статью Конституции могут быть внесены на основании Федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта в составе Российской Федерации, об изменении государственно-правового статуса субъекта Российской Федерации. При этом, статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (п. 5 статьи 66 Конституции Российской Федерации).

С соблюдением требований статей 10 и 11 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года были проведены референдумы и другие организационно-правовые мероприятия по образованию нового субъекта Российской Федерации на базе объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. В результате, Федеральным конституционным законом от 25 марта 2004 года «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» новый субъект Российской Федерации имеет наименование - Пермский край. Новый субъект считается образованным с 1 декабря 2005 года¹¹⁰. Со дня образования Пермского края и до завершения формирования законодательного (представительного) органа государственной власти Пермского края, первого созыва, но не позднее 31 января 2007 года, действует переходный период образования Пермского края.

2. **Новое наименование субъекта Российской Федерации**, по смыслу ч. 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации, подлежит включению в Конституцию Российской Федерации **в упрощенном порядке**. Конституционный Суд своим Постановлением от 28 ноября 1995 года

¹¹⁰ Российская газета. 26 марта 2004.

разъяснил, что новое наименование субъекта Российской Федерации включается в статью 65 Конституции Российской Федерации указом Президента Российской Федерации о приведении наименования субъекта Российской Федерации в тексте Конституции Российской Федерации в соответствии с решением субъекта Российской Федерации¹¹¹. Такие указы Президента Российской Федерации были приняты: 9 января 1996 г. о новом наименовании субъектов Российской Федерации - Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия - Алания (прежние наименования, соответственно, Ингушская Республика и Республика Северная Осетия); 10 февраля 1996 года - о новом наименовании субъекта Российской Федерации - Республика Калмыкия (прежнее наименование - Республика Калмыкия - Хальмг Тангч); и 25 июля 2003 года о новом наименовании субъекта Российской Федерации Ханты-Мансийский автономный округ - Югра (прежнее наименование - Ханты-Мансийский автономный округ)¹¹².

3. **Поправки в главу III Конституции «Федеративное устройство»**, в которой определен не только субъектный состав Российской Федерации, но и определяются основы конституционно-правового статуса субъектов Федерации, принимаются в порядке, предусмотренном в статье 136 Конституции Российской Федерации и с соблюдением требований, установленных в Федеральном законе от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»¹¹³.

Кроме того, положения главы I Конституции Российской Федерации, в статье 5 которой содержатся основы федеративного устройства Российской Федерации, вообще не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием (ч. 1 статьи 135 Конституции Российской Федерации).

4. Субъекты Российской Федерации **участвуют** в осуществлении **функций и федеральных полномочий** в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. В настоящее время такими формами являются:

а) субъектам Федерации **гарантируется представительство** в Федеральном Собрании.

В Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

¹¹¹ Российская газета. 13 января 1996.

¹¹² Российская газета, соответственно: 13 января и 10 февраля 1996г.; 30 июля 2003.

¹¹³ Российская газета. 10 марта 1998 г., а также стр. 69-71 в «Учебном пособии»: Беспалый И.Т. Государственное право Российской Федерации. Самара. 2004.

входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации. (Ч. 3 ст.102 Конституции).

В Государственной Думе Федерального Собрания субъекты Российской Федерации представлены на общих основаниях, установленные в законах о выборах.

б) Законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежит **право законодательной инициативы** в Государственной Думе Федерального Собрания (ст. 104 Конституции Российской Федерации). Субъекты Российской Федерации принимают участие в разработке нормативных правовых актов государственных органов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации.

в) **Федеральный конституционный закон считается принятым**, если он одобрен не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Поправки к главам 3 – 8 Конституции Российской Федерации принимаются с соблюдением порядка, предусмотренного для принятия федерального конституционного закона и с последующим одобрением законодательными (представительными) органами государственной власти не менее двух третей субъектов Российской Федерации. (Статья 136 Конституции Российской Федерации).

д) Согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. международный договор Российской Федерации, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, **заключается по согласованию** с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция по возможной реализации отдельных положений международного договора Российской Федерации¹¹⁴.

5. В пределах ведения Российской Федерации и полномочии Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти

¹¹⁴ Российская газета. 16 июля 1995.

и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации **образуют единую систему** исполнительной власти Российской Федерации (п. 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации). Это свидетельствует о наличии вертикальной подчиненности в системе исполнительной власти Российской Федерации. Поэтому Президент Российской Федерации **вправе** приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина **до решения этого вопроса** соответствующим судом. (Ч. 2 статьи 85 Конституции Российской Федерации).

6. Конституция Российской Федерации устанавливает **особые гарантии юридической силы актов** государственных органов субъектов Российской Федерации, **изданным по предметам исключительного ведения** субъектов Российской Федерации. В п. 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации установлено, что **в таком случае действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.**

7. Конституционный Суд Российской Федерации:

а) **разрешает дела о соответствии** Конституции Российской Федерации **конституций, уставов**, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

б) **разрешает споры** между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации;

в) по запросам органов государственной власти субъектов Российской Федерации **дает толкование** Конституции Российской Федерации. (Статья 125 Конституции Российской Федерации).

8. Территория субъекта Российской Федерации является пространственным пределом, на которую распространяется государственное властвование субъекта Федерации. На эту территорию не может распространяться власть другого субъекта Российской Федерации (исключение

сделано для автономных округов, входящих в состав края или области). Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия. (П. 3 статьи 67 Конституции Российской Федерации).

9. В Конституции Российской Федерации отсутствуют нормы, прямо устанавливающие **основания для федерального вмешательства** в права субъектов Российской Федерации. Однако есть общее положение, открывающее возможность такого вмешательства. Часть 4 статьи 78 Конституции Российской Федерации устанавливает: «Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации». Конкретными инструментами, способствующими исправлению нарушений конституционных норм субъектами Федерации, **являются согласительные процедуры** для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае не достижения согласованного решения, Президент может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Президенту Российской Федерации принадлежит также право на введение чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации, и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. В понятие «отдельные местности» включаются и субъекты Российской Федерации¹¹⁵.

§ 6. Национально-культурная автономия в Российской Федерации.

При рассмотрении вопроса о становлении Российской Федерации мы отмечали, что в основу формирования ее субъектного состава был положен принцип «областной автономии», т.е. субъектами Российской Федерации могли быть только территории, на которых проживает компактное большинство

¹¹⁵ См.: ст.ст. 1-3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 года «О чрезвычайном положении».

соответствующей нации или народности. Наряду с планом «областной автономии» в России известен и план так называемой «культурно-национальной автономии», который был отвергнут на том основании, что он способствовал закреплению национального неравноправия¹¹⁶.

Новым шагом, но уже на новом уровне и на новых теоретических и практических принципах является современное признание национально-культурной автономии в Российской Федерации в качестве одного из способов защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

Правовое регулирование национально-культурной автономии осуществляется, в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, Федеральным законом от 17 июня 1998 г. «О национально-культурной автономии» (с последующими изменениями и дополнениями Федеральными законами от 10 ноября 2003 г., 29 июня и 28 августа 2004 года), Федеральным законом от 19 мая 1995 года «Об общественных объединениях», другими федеральными законами, а также с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

В статье 1 Федерального закона «О национально-культурной автономии» дано следующее определение национально-культурной автономии:

«Национально-культурная автономия в Российской Федерации - это форма национально культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры».

Новая редакция статьи 1 Федерального закона была дополнена указанием на то, что: **«Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономия является общественная организация».** (Подчеркнуто мною - И.Б.).

Национально-культурная автономия может быть местной, региональной

¹¹⁶ Подробней об этом, см. стр. 105 настоящего «Учебного пособия».

и федеральной.

Местная национально-культурная автономия является основанием для образования региональной национально-культурной автономии двух и более субъектов Российской Федерации. Федеральная национально-культурная автономия граждан Российской Федерации учреждается не менее чем половиной зарегистрированных региональных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности.

Местная национально-культурная автономия учреждается на общем собрании (сходе) граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности и постоянно проживающими на территории соответствующего муниципального образования. Учредителями местной национально-культурной автономии, наряду с гражданами Российской Федерации, могут выступать зарегистрированные общественные объединения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, действующие на территории соответствующего муниципального образования. Порядок приема в члены национально-культурной автономии определяется уставом соответствующей национально-культурной автономии.

Образование, государственная регистрация, реорганизация и (или) ликвидация национально-культурных автономий осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О национально-культурной автономии», а также Федеральным законом «Об общественных объединениях».

Национально-культурная автономия имеет право:

получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры;

обращаться в органы законодательной (представительной) власти, исполнительной власти и местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы;

создавать средства массовой информации в порядке, установленном федеральным законодательством, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;

создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование;

участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций;

следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры, реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, в соответствии с законами субъектов Российской Федерации вправе предусматривать в бюджетах субъектов Российской Федерации финансовые средства для оказания поддержки национально-культурным автономиям¹¹⁷.

§ 7. Административно-территориальное деление территории субъектов Российской Федерации.

Под административно-территориальным делением следует понимать научно обоснованное разделение территории государства, либо территории субъекта Российской Федерации на определенные части, в соответствии, с которыми строится система органов местного самоуправления (муниципальных образований).

Административно-территориальное деление складывается из различных видов административно-территориальных единиц и их звеньев, которые в совокупности составляют территорию республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

В соответствии с Законом Самарской области от 27 мая 1997 г. «Об административно-территориальном устройстве Самарской области», административно-территориальными единицами признается часть территории области в фиксированных границах, совпадающих с границами муниципальных образований, признанная в установленном законом порядке административно-территориальной единицей.

Территория Самарской области непосредственно подразделяется на

¹¹⁷ Новая редакция статьи 19 Федерального закона от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии», внесенная федеральным законом от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии». //Российская газета. 22 августа 2004 г.

территории городов областного значения и районов Самарской области, которые являются административно-территориальными единицами Самарской области. Территории районов Самарской области непосредственно подразделяются на территории волостей и городов районного значения, являющихся административно-территориальными единицами района Самарской области.

При образовании районов Самарской области учитываются сложившиеся на данной территории сочетание сельскохозяйственного и иного производства, тяготение волостей и городских поселений к определенному центру, состояние путей сообщения и средств связи между поселениями, численность населения и общий экономический потенциал территории, достаточный для функционирования объектов производственной и социальной инфраструктуры межпоселенческого значения.

При образовании волостей учитывается наличие относительно крупного населенного пункта или группы соседствующих небольших поселений, тяготеющих к одному из них как административному, торговому и культурно-бытовому центру, его транспортная доступность, возможность организации в границах данной территории минимально необходимых коммунально-бытовых и социально-культурных услуг местному населению.

Населенные пункты (поселения), находящиеся на территории Самарской области делятся на городские и сельские.

К городским поселениям относятся города, поселки городского типа, курортные поселки, дачные поселки. На территории Самарской области имеются города областного значения и города районного значения.

К сельским населенным пунктам на территории Самарской области относятся: села, деревни, поселки, хутора, железнодорожные станции, железнодорожные разъезды, железнодорожные казармы, железнодорожные будки, кордоны, кошары, аулы.

Решения по вопросам образования, объединения, упразднения районов области, а также отнесение населенных пунктов к городам областного значения принимаются на заседании Самарской Губернской Думы, по результатам референдума, проведенного на соответствующей территории.