

Раздел IV

ГНОСЕОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

4.1. Конституционно-правовые отношения

4.1.1. Понятие, признаки, содержание конституционно-правовых отношений

Под **конституционно-правовыми отношениями** следует понимать отношения по осуществлению фактической власти и суверенитета народа на основе социально-экономических и политических ценностей.

Конституционно-правовым отношениям свойственны как общие, присущие всем правоотношениям, так и специфические черты. Они имеют единую для всех правоотношений структуру: субъект, объект и содержание (субъективное право и юридическая обязанность). Специфика конституционно-правовых отношений проявляется в том, что они отличаются своим объектом властеотношения.

Всю систему конституционно-правовых отношений можно разбить на **две большие группы.**

В первую из них входят отношения, связанные с установлением основ гражданского общества, конституционного строя и правового статуса человека и гражданина. Эти отношения регулируются конституционным правом не в полном объеме, а именно в своих основах; более детально и конкретно они регулируются нормами других отраслей права.

Вторую группу составляют общественные отношения, в которых находят реальное воплощение права и свободы гражданина и лица, возникающие на основе института гражданства, организация и функционирование органов государственной власти. Отношения, складывающиеся в названной сфере, проявляются в государственной-властной деятельности.

Содержание конституционно-правовых отношений составляют права и обязанности их субъектов и участников, установленные конституционными законами. Отличительными чертами этих прав и обязанностей является то, что они наиболее четко выражают суверенитет народа, и наций и органически связаны общественно-политической системой.

Под **политическими отношениями субстанционального порядка** подразумеваются экономически обусловленные отношения между классами, нациями и другими социально-национальными общностями.

Под **политическими отношениями институционального порядка** имеются в виду отношения, которые складываются внутри самой политической системы в процессе ее функционирования.

Под **политическими отношениями субстанционально-институционального порядка** понимаются отношения между народом, классами, нациями, а также личностью, с одной стороны, и политической системой как механизмом народного-удовольствия — с другой стороны.

4.1.2. Государственно-правовые и конституционно-правовые отношения

Государственно-правовые и конституционно-правовые отношения различаются по фактическим и юридическим основаниям.

Фактические различия связаны с тем, что, во-первых, принципы, идеи, категории создаются соответственно развитию материального производства (предмет изменчивости и историчности конституционализма); во-вторых, законодатель (государственная власть, народовластие) не делает законов, не изобретает их, а только формирует (объекты перевода общественных отношений в политико-правовые); в-третьих, общесоциальные гарантии дополняются юридическими гарантиями (методы перевода системы «правовые регуляторы — общественное производство» под влиянием международных стандартов). Здесь не возникают еще конституционно-правовые отношения создаются лишь их предпосылки.

Юридические различия связаны с механизмом конституционного регулирования, куда относятся вышеперечисленные нормативные основы, конституционные нормы (правовая основа), конституционные правоотношения (государственные правоотношения), конституционно-правовой режим, реализация конституционно-правовых установлений (нормы, институты, принципы, положения, законы, категории, понятия, определения, гарантии). По существу эти пути обеспечения публично-властной (суверенности) государства формируют конституционное право.

Конституционно-правовые отношения — урегулированные нормами конституционного права общественные отношения, в которых субъекты связаны между собой юридическими правами и обязанностями. Они подразделяются на постоянные и временные, материальные и процессуальные, охранительные и регулятивные, простые и сложные, односторонние и двухсторонние.

Основания конституционно-правовых отношений — это условия и обстоятельства, при наличии которых возникают, изменяются и прекращаются конституционно-правовые отношения. К ним относятся: конституционные нормы права, правосубъектность (правоспособность, дееспособность), юридические факты.

4.1.3. Структура конституционно-правовых отношений

Структура конституционно-правовых отношений состоит из субъекта (народ, государство, нация, народность, государственный орган, депутат, субъект РФ, физическое лицо, юридическое лицо, общественное объединение и др.); объекта (поведение субъектов, которое может быть различным по содержанию; территория и собственность); субъективного права (предоставляемая и охраняемая законом свобода субъекта по своему желанию осуществлять те или иные действия); юридической обязанности (мера должного, необходимого поведения субъекта в конституционно-правовых отношениях).

Субъекты конституционно-правовых отношений: а) социальные и национальные общности; б) государство, его составные части, государственные органы и должностные лица; в) общественные объединения и коллективы; г) граждане, иностранные граждане, лица без гражданства ¹⁶¹.

¹⁶¹ Признания субъектов конституционно-правовых отношений см.: разд. 3, п. 3.22.7.

Объектами конституционно-правовых отношений¹⁶² являются предметы и явления (юридические факты), с которыми конституционные законы связывают поведение субъектов (участников) правоотношений. Ими могут быть: 1) государственная территория; 2) материальные ценности; 3) действия субъектов конституционно-правовых отношений; 4) личные неимущественные блага.

Государственная территория как объект конституционно-правовых отношений выступает в правоотношениях между Российской Федерацией и субъектами Федерации (ст. 4 Конституции РФ).

4.2. Основы конституционного строя

4.2.1. Понятие основ конституционного строя

Как известно, впервые конституционный строй был закреплен в Конституции РФ 1993 г. Этим объясняется то, что до настоящего времени в законодательстве не выработано его определение, хотя данное понятие используется в официальных документах. Например, в Концепции национальной безопасности РФ обозначены основные направления защиты конституционного строя. Поэтому в науке конституционного права существует несколько подходов к определению сущности «основ конституционного строя».

По мнению В. Т. Кабышева, Н. А. Михалевой, Е. И. Козловой и О. Е. Кутафина, под «конституционным строем» понимается «система господствующих экономических и социально-политических отношений в их конституционной форме, воплощающих суверенитет народа, свободы и права человека и определяющих сущность общества в целом». Они также считают, что конституционный строй — это «общественный строй, в котором функционирует правовое государство с республиканской формой правления». Как видно, под конституционным строем признается форма (способ) организации государства, которая обеспечивает подчинение его праву¹⁶³. В Большом юридическом энциклопедическом словаре под данным понятием также подразумевается «представленная в соответствующих структурах государства и общества и их институтов и закреплённая нормами Основного Закона и другими конституционно-правовыми актами система основополагающих общественных отношений»¹⁶⁴.

Конституционному строю присущи три формы народовластия в виде: 1) непосредственной демократии (императивные — участие в выборах, в референдуме; консультативные — всенародное обсуждение, наказ избирателей — пп. 2, 3 ст. 3); 2) представительной демократии (ст. 94); 3) профессионализм специальных групп людей (п. 3 ст. 97 Конституции РФ).

В совокупности это означает, что основы конституционного строя базируются на производности государственной власти «суверенитета народа» (ст. 2 Конституции РФ).

¹⁶² Для сравнения см.: Объекты науки конституционного права (разд. 2, п. 2.1); Объекты конституционного права (разд. 2, п. 2.5).

¹⁶³ Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. — М., 1998. — С. 108; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 1998. — С. 77; Кабышев В. Е. К вопросу о конституционном режиме в современной России // Конституционное развитие России: Сб. науч. статей. — Вып. 4. — Саратов, 2003. — С. 43, 46.

¹⁶⁴ Большой юридический энциклопедический словарь / Автор и сост. А. Б. Борихин. — М., 2000. — С. 253.

Данный вывод обосновывается формами непосредственного осуществления народом государственной власти; методами деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (п. 2 ст. 3); конституционными основами экономических (ст. 8), социальных (ст. 7), политических (ст. 13) отношений; конституционным положением граждан (ст. 6); конституционными принципами государственности (ст. ст. 16, 66, 80, 102, 103, 110, 118, 130 Конституции РФ).

Не случайно основы конституционного строя РФ предусмотрены в гл. 1 Основного Закона. Согласно ст. 135 Конституции РФ, положения этой главы (как и гл. гл. 2 и 9) не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Следовательно, основы конституционного строя — основные черты суверенного государства, его основные принципы, обеспечивающие конституционный характер данного государства.

Суверенность государства характеризуется следующими основными чертами: 1) многонациональный народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации; 2) единая система государственной власти и ее разделение на самостоятельные ветви власти (законодательную, исполнительную и судебную); 3) единое гражданство; 4) наличие единого государственного языка, государственного флага, гимна, герба; 5) право на международные отношения с иностранными государствами; 6) единые Вооруженные Силы; 7) строгое разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов; 8) независимое и самостоятельное осуществление власти внутри страны и за рубежом; 9) наличие государственной территории; 10) наличие собственности, единой денежной, кредитной и налоговой системы; 11) верховенство федеральных органов государственной власти в решении федеральных вопросов общественной жизни.

Конституцией РФ к основам конституционного строя России отнесено как политическое, так и идеологическое разнообразие.

Под **политическим разнообразием** понимается наличие многопартийности, различных общественных объединений, союзов, движений, формирований. Конституцией запрещается создание и функционирование только таких организаций, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Идеологическое разнообразие означает наличие в обществе различных идеологических концепций, течений, взглядов, учений, что предполагает отсутствие в стране государственной или обязательной идеологии (ст. 13 Конституции РФ). В то же время государство не должно допускать распространения в обществе расистских, человеконенавистнических и иных воинственных и реакционных идеологических течений.

К базовым характеристикам основ конституционного строя Российского государства относятся: признание человека, его прав и свобод высшей ценностью; демократический характер государства; правовой характер государства; социальный характер государства; федеративная форма государственного устройства; республиканская форма правления; суверенитет; единое экономическое пространство; светский характер государства.

Главная гарантия конституционного строя РФ — сохранение национальной безопасности. Ее обеспечение предполагает наличие системы, к элементам которой относятся цель, задачи, принципы, механизмы и формы.

Цель национальной безопасности — обеспечение безопасности многонационального народа России на уровне, достаточном для сохранения им суверенитета и возможности осуществлять власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Для обеспечения национальной безопасности в РФ сформулированы следующие задачи: подъем на высокий уровень военного потенциала государства, улучшение экологической ситуации; обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостности, подъем экономики страны, обеспечение личной безопасности человека, его конституционных прав; совершенствование системы государственной власти, федеративных отношений, укрепление правопорядка.

4.2.2. Элементы конституционного строя России

1. Россия — демократическое государство.
2. Россия — правовое государство.
3. Россия — федеративное государство.
4. Россия — государство с республиканской формой правления.
5. Россия — суверенное государство.
6. Россия — социальное государство.
7. Россия — светское государство.
8. Экономической основой России является частная, государственная, муниципальная и другие формы собственности.
9. Человек, его права и свободы — высшая ценность.

Гражданское общество — это система общественных отношений, в которых находятся между собой люди, обладающие реальными правами и свободами и пользующиеся покровительством государства.

Структурными элементами гражданского общества являются: 1) собственность, свободный труд, предпринимательство; 2) общественные объединения; 3) религия и религиозные объединения; 4) воспитание, образование, наука, культура; 5) семья; 6) средства массовой информации.

Социальными задачами правового государства по отношению к гражданскому обществу являются: обеспечение равных и справедливых возможностей для развития личности, достижения благосостояния человека в обществе; охрана труда и здоровья людей, установление минимального уровня заработной платы, обеспечение поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов, пожилых, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты; проведение гуманной демографической политики, создание необходимых условий для культурного развития человека и общества, обеспечение экологической безопасности и рационального природопользования.

4.2.3. Основные черты социального государства

Основные черты социального государства: 1) охрана труда и здоровья людей; 2) установление гарантированного минимального размера оплаты труда; 3) обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвали-

дов и пожилых граждан; 4) установление государственных пенсий, пособий; 5) развитие системы социальных служб; 6) создание условий для обеспечения занятости населения; 7) финансирование федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения; 8) создание условий для осуществления права на жилище; 9) гарантированность общедоступного бесплатного дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

4.3. Содружество Независимых Государств

4.3.1. Сущность и принципы СНГ

Новая форма объединения государств — Содружество Независимых Государств — возникла в 1991 г. в результате распада СССР. СНГ включает большинство бывших союзных республик, имеет несколько координирующих органов. Но это не наднациональное, а международно-правовое объединение.

Организационно-правовую основу СНГ составляют: Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г., Протокол к нему и Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 г., Устав Содружества Независимых Государств, принятый решением Совета глав государств Содружества 22 января 1993 г.

Учредительные документы СНГ фактически дублируют друг друга и представляют собой скорее определенную формальную сторону образования Содружества, нежели показывают повышение его статуса и увеличение полномочий, которыми его наделяют государства-учредители, как в Европейском Союзе ¹⁶⁵.

Юридическая природа СНГ характеризуется следующими чертами: оно создано самостоятельными государствами и основано на принципе их суверенного равенства; имеет свой Устав, фиксирующий устойчивые функции СНГ, его цели и сферы совместной деятельности государств-членов; имеет четкую организационную структуру, разветвленную систему органов, выступающих в качестве координирующих межгосударственных, межправительственных и межведомственных институтов.

Цель СНГ — сотрудничество государств-членов в политической, экономической, гуманитарной, культурной и других областях; сбалансированное экономическое развитие; обеспечение прав человека, содействие гражданам государств в свободном общении и контактах.

Устав СНГ предусматривает восемь сфер совместной деятельности государств-членов:

- обеспечение прав и свобод человека;
- координация внешнеполитической деятельности;
- сотрудничество в формировании общего экономического пространства;
- сотрудничество в развитии систем транспорта и связи;
- охрана здоровья населения и окружающей среды;
- вопросы социальной и иммиграционной политики;

¹⁶⁵ Содружество Независимых Государств: Сб. науч. тр. Стерлитамакского филиала БашГУ. — Вып. 8 // Автор-сост. М. Ф. Маликов. — Уфа, 2002. — 554 с.

- борьба с организованной преступностью;
- сотрудничество в оборонной политике и охране внешних границ.

При угрозе безопасности членам СНГ возможно совместное использование вооруженных сил.

Содружество Независимых Государств не является государством и не обладает наднациональными полномочиями. Оно базируется на следующих принципах:

1. Каждая республика — участник Содружества — является суверенным государством. Содружество Независимых Государств (СНГ) — конфедеративное демократическое государство, осуществляющее власть в пределах полномочий, которыми его добровольно наделяют участники Содружества.

2. Государства, образующие Содружество, сохраняют за собой право на самостоятельное решение всех вопросов своего развития, гарантируя равные политические права и возможности социально-экономического и культурного прогресса всем народам, проживающим на их территории. Участники Содружества будут исходить из сочетания общечеловеческих и национальных ценностей, решительно выступать против расизма, шовинизма, национализма, любых попыток ограничения прав народов.

3. Государства, образующие Содружество, считают важнейшим принципом приоритет прав человека в соответствии с всеобщей декларацией прав человека, другими общепризнанными нормами международного права. Всем гражданам гарантируются возможность изучения и использования родного языка, беспрепятственный доступ к информации, свобода вероисповедания, другие политические, социально-экономические, личные права и свободы.

4. Государства, образующие Содружество, видят важнейшее условие свободы и благосостояния своих народов и каждого человека в формировании гражданского общества. Они будут стремиться к удовлетворению потребностей людей на основе свободного выбора форм собственности и методов хозяйствования, развития общесоюзного рынка, реализации принципов социальной справедливости и защищенности.

5. Государства, образующие Содружество, самостоятельно определяют свое национально-государственное и административно-территориальное устройство, систему органов власти управления. Они признают общим фундаментальным принципом демократию, основанную на народном представительстве и прямом волеизъявлении народов, стремятся к созданию правового государства, которое служило бы гарантом против любых тенденций тоталитаризма и произвола.

6. Государства, образующие Содружество, считают одной из важнейших задач сохранение и развитие национальных традиций, государственную поддержку образования, здравоохранения, науки и культуры. Они будут содействовать интенсивному обмену и взаимообогащению гуманистическими духовными ценностями и достижениями народов Содружества и всего мира.

7. Содружество Независимых Государств выступает в международных отношениях в качестве суверенного государства, субъекта международного права — преемника Союза Советских Социалистических Республик. Его главными целями на международной арене являются прочный мир, разоружение, ликвидация ядерного и другого оружия массового уничтожения, сотрудничество государств и солидарность народов в решении глобальных проблем человечества.

Следует подчеркнуть, что государства, образующие Содружество, являются субъектами международного права. Они вправе устанавливать непосредственные дипломатические, консульские связи, торговые и иные отношения с иностранными государствами, обмениваться с ними полномочными представительствами, заключать международные договоры и участвовать в деятельности международных организаций, не ущемляя интересы каждого из государств, образующих Содружество, и их общие интересы, не нарушая международных обязательств Содружества.

Магистральной тенденцией развития Содружества Независимых Государств является наполнение форм многостороннего сотрудничества реальным содержанием, их адаптация к масштабным разноплановым задачам, стоящим перед государствами-участниками СНГ во взаимодействии как друг с другом, так и с межгосударственными объединениями вовне (Европейским Союзом, Всемирной торговой организацией и др.). В этих условиях ст. 79 Конституции России приобретает актуальное звучание. Подтверждением этой тенденции являются процессы, происходящие в рамках СНГ. В сентябре 2002 г. президентами Белоруссии, Казахстана, России и Украины было подписано Соглашение о формировании Единого экономического пространства (ЕЭП). Суть его заключается в том, чтобы выработать единые параметры взаимодействия с Европейским Союзом и Всемирной торговой организацией с целью создания единого мирового и европейского экономического пространства. Создана рабочая группа по гармонизации законодательства всех четырех стран. Достигнута договоренность о том, чтобы выносить на обсуждение и решение парламентов этих стран проблемы, лежащие в сфере экономики. Поставлена задача по максимальной либерализации торгово-экономических связей между государствами СНГ и «четверки» и выработке единых позиций при вынесении их «на внешний экономических контур»; согласованию действий по вступлению в ВТО; идет совместная разработка с ЕС и ВТО условий вхождения ЕЭП в эти организации.

Концепция формирования ЕЭП ставит задачу добиться нового качества интеграционного взаимодействия. Зафиксирован принцип равноуровневой и разносторонней интеграции. Утверждены Организационные основы и принципы построения интеграционного валютного рынка¹⁶⁶, включая положения об организационной структуре рынка, системе расходов юридического оформления и управления рынками.

4.3.2. Источники права СНГ

К источникам права СНГ относятся: 1) учредительные нормативные акты СНГ (Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г.; Устав СНГ от 22 января 1993 г.; Соглашение о присоединении к СНГ и др.); 2) двусторонние и многосторонние договоры государств — участников Содружества; 3) многосторонние договоры и соглашения государств — участников СНГ (Договор об экономическом Союзе 1993 г. стран СНГ; Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г. и др.); 4) декларации, то есть заявления о намерениях стран СНГ в различных сферах их жизнедеятельности (Декларация о соблюдении принципов сотрудничества в рамках СНГ от 14 февраля 1992 г.; Декларация о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств — участников СНГ

¹⁶⁶ Заседание Совета глав правительств — участников СНГ // Дипломатический вестник. — 2003. — № 5. — С. 56.

от 15 апреля 1994 г. и др.); 5) международные соглашения Содружества как единого субъекта международного права; 6) нормативно-правовые акты органов СНГ, и прежде всего модельные законодательные акты Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ.

4.4. Основы правового положения человека и гражданина

4.4.1. Конституционные основы прав человека

На современном этапе к числу признанных стандартов прав личности отнесены следующие:

— конституционное законодательство любого государства, учитывая условия своей страны, должно включать тот объем основных прав человека и гражданина, который соответствует международно-правовым актам, ратифицированным государством, и принятым на себя государством обязательствам перед международным сообществом;

— внутреннее законодательство не может противоречить зафиксированным в международных актах и принятым международным сообществом общечеловеческим ценностям (свобода, равенство, демократия и др.);

— не существует абсолютных прав и свобод, не говоря о так называемых естественных «неотчуждаемых» правах, — все они могут быть ограничены, но только на основе закона, в пределах, допускаемых конституцией, в соответствии с требованиями международного права и в строго определенных целях, указанных в международных актах (обеспечение общественного порядка, публичной морали, здоровья населения и т. п.);

— если в соответствии с конституцией какое-либо основное право ограничивается, то это ограничение осуществляется путем принятия закона (а не указа президента или иного акта), причем этот закон должен иметь общий характер (например, невозможно запрещение законом какой-либо партии, это может сделать только суд). В таком законе (например, принятом при введении чрезвычайного положения) должно быть указано, какое право ограничивается, на какой срок (или без срока), приведен номер статьи конституции, которая устанавливает это право, и номер ее статьи, на основании которой вводится ограничение;

— права личности ограничены правами других лиц. Каждый человек обладает набором своих субъективных прав, «правовой автономией», но, осуществляя свои права, нельзя вторгаться в права другого лица, необходимо взаимное уважение и соблюдение прав и обязанностей личностей; запрещается злоупотребление правами, то есть использование их не столько ради осуществления своих прав, сколько с целью нанесения ущерба правам и законным интересам других физических и юридических лиц;

— права и свободы человека, закрепленные в Конституции, являются непосредственно действующим правом. Лицо (в том числе и юридическое) может обращаться в суд, ссылаясь непосредственно на норму Конституции. Отсутствие соответствующего закона, детально регулирующего норму Конституции, не является основанием для отказа в принятии соответствующего иска, заявления. Российские суды в ряде случаев поступали именно так, иногда удовлетворяя отказ от обязательной военной службы с заменой ее альтернативной при наличии соответствующих условий, хотя до

сих пор закон об альтернативной службе не принят. По общему правилу, однако, при нарушении конституционных прав граждане обращаются в органы конституционного контроля (конституционные суды, конституционные советы и др.), в иные органы (например, к уполномоченному по правам человека), которые, однако, не всегда вправе принимать обязывающие решения.

4.4.2. Конституционные основы личности

Конституционные основы личности определены в гл. 2 Конституции РФ.

К таким основам отнесены: право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право на свободу передвижения внутри страны, на выезд из нее и возвращение в нее (ст. 27), право на свободу совести, вероисповедания (ст. 28), право на свободу мысли и слова (ст. 29), право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32), право частной собственности (ст. 35), право свободно распоряжаться своими способностями к труду (ст. 37), право на образование (ст. 43), гарантия судебной защиты прав и свобод (ст. 46).

К основным принципам прав человека относятся: 1) соответствие прав и свобод человека и гражданина общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ); 2) неотчуждаемость основных прав и свобод человека и их принадлежность каждому от рождения (ч. 2 ст. 17); 3) 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 (ч. 2 ст. 19); 4) гарантированность равенства прав и свобод человека и гражданина государством (ч. 2 ст. 19); 5) равенство прав и свобод мужчины и женщины и равные возможности для их реализации (ч. 3 ст. 19); 6) равенство всех перед законом и судом (ст. 19).

Основные структурные элементы: гражданство (принадлежность к государству человека и правовая связь с ним); правосубъектность (правоспособность и дееспособность); юридическая ответственность (конституционная, уголовно-правовая, административно-правовая, гражданско-правовая, дисциплинарная); гарантии (общесоциальные и социальные, экономические, политические, культурные, организационные, правовые); законные интересы (правовые и неправовые); принципы.

Содержание конституционного статуса личности проявляется в соотношении интересов государства (власти) и личности (человека, гражданина). Баланс интересов достигается при ограничении власти в пользу гражданских свобод. При этом свобода личности также имеет установленные законодательством пределы. Выделяются несколько сфер проявления свободы личности: индивидуальная свобода, экономическая свобода, духовная свобода, общественная свобода и политическая свобода. Конституционно-правовое регулирование взаимоотношений государства и личности определяется теоретической концепцией, положенной в его основу¹⁶⁷.

Конституционный статус личности как институт конституционного права — это совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих положение человека в обществе, определяемое достигнутым уровнем экономического, социального, политического развития конкретного государства.

¹⁶⁷ Утяшев М. И., Утяшева Л. М. Права человека в современной России. — Уфа, 2003. — С. 53–63.

В структуре конституционного статуса личности выделяются следующие институты: гражданства, общей правоспособности, основных прав и свобод, основных обязанностей, гарантий прав и свобод и их защиты, принципов правового положения человека в конкретной правовой системе.

Международно-правовую основу прав и свобод человека составляют:

- Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.;
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.;
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод с 4 ноября 1950 г. (Римская конвенция);
- Конвенция о статусе беженцев 1950 г.;
- Декларация прав ребенка 1959 г. и Конвенция о правах ребенка 1989 г.;
- Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечности или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания 1984 г. (Конвенция против пыток);
- Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965–1969 гг.;
- Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. (Хельсинский акт);
- Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г.;
- Европейская Конвенция о пресечении терроризма 1977 г.

Существуют также иные международно-правовые акты. Значение данных актов в том, что они содержат универсальные стандарты в области прав человека, которые выработаны мировым сообществом. Международное сообщество добивается выполнения этих стандартов всеми странами. В мире осталось немного государств, которые не соблюдают общепризнанные международные правила в сфере защиты прав и свобод. Большинство демократических стран стремится к уважению прав и свобод человека, их правовой защите. Часть государств приводит свое внутреннее законодательство в соответствие с международными нормами, а в некоторых странах (например, в России) международные акты (в том числе в области прав и свобод человека) непосредственно включаются во внутреннее законодательство и имеют прямое действие.

4.4.3. Конституционные основы государства и гражданина

Основные виды прав: право на здоровую окружающую среду, право на мир, социальное и экономическое развитие, право на тишину, покой, право на международное общение, право на солидарность.

К **личным правам** граждан Российской Федерации относится право на жизнь, личную и семейную тайну; защиту своей чести и доброго имени; неприкосновенность жилища; определение и указание своей национальной принадлежности; пользование родным языком, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения, творчества; возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями органов государственной власти или их должностных лиц; рассмотрение дела гражданина в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом; получение квалифицированной юридической помощи, пользование помощью адвоката и т. д.

Все эти личные права гарантируются Конституцией и находятся под охраной государства. Однако их реальность зависит от разработки и закрепления в специальных нормативных правовых актах (включая законы) правовых механизмов их осуществления.

Личные права и свободы граждан по новой Конституции обретают основополагающее значение. Это находит свое подтверждение в ст. 2 Конституции РФ, провозгласившей, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Ее содержание предопределено исходной концепцией Конституции о приоритете прав личности над правами общества и государства.

Право на жизнь означает, что государство гарантирует гражданину защиту от посягательства на его жизнь. Причем в соответствии с этим правом никто не может быть произвольно лишен жизни. Только в случае совершения особо тяжких преступлений, предусмотренных нормами уголовного права, преступнику может быть вынесен судом смертный приговор. Однако, согласно п. 2 ст. 20 Конституции РФ, смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

Право на свободу и личную неприкосновенность выражается в воздержании государства в лице своих органов от совершения действий, посягающих на них. Ограничения допустимы лишь в связи с совершением наказуемых противоправных деяний или изолированием от общества вследствие определенного заболевания. Причем в отношении лиц, обвиняемых в совершении преступлений, Конституция строго предписывает, что их арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению.

Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени включает в себя широкий спектр общечеловеческих ценностей. Их содержание и специфика определяются соответствующими сферами жизнедеятельности гражданина и закрепляются определенными нормами права.

Так, например, юридическую ответственность может повлечь разглашение тайны сберегательных вкладов, коммерческих тайн, распространение заведомо ложных, позорящих другое лицо измышлений, умышленное унижение чести и достоинства личности и т. д.

4.4.4. Принципы правового статуса человека и гражданина в Российской Федерации

Принципы правового статуса человека и гражданина в Российской Федерации — это те признаваемые и охраняемые государством начала, на основе которых человек пользуется своими правами и свободами.

Среди данных принципов можно выделить основные: равноправие; гарантированность прав и свобод государством; неотъемлемость и неограничение прав и свобод; наличие наряду с правами обязанностей.

Равноправие включает в себя три элемента: равенство всех перед законом и судом; равенство человека и гражданина; равенство мужчины и женщины.

Данный принцип означает, что права и свободы признаются за всеми людьми в равной мере и все наделяются равным правовым статусом в обществе.

Гарантированность прав и свобод подразумевает, что данные права и свободы не просто существуют, но и защищаются принудительной силой государства, которое в лице компетентных органов правомочно пресечь нарушение и восстановить нарушенные права и свободы.

Гарантии делятся на социально-экономические, политические, юридические.

Под **социально-экономическими** гарантиями подразумеваются благоприятные условия жизни людей, которые способствуют пользованию правами и свободами: стабильность, высокий уровень экономики; развитая сфера обслуживания и др.

Политические гарантии — развитость политических институтов, их способность выражать и защищать интересы граждан, наличие политической культуры в обществе.

Юридические гарантии — это те правовые средства, которые обеспечивают осуществление и охрану прав и свобод; режим законности в стране; наличие эффективно работающих правоохранительных органов; справедливый суд; высокая квалификация юристов; высокий уровень юридической грамотности граждан.

Неотчуждаемость прав и свобод заключается в том, что они неотчуждаемы и принадлежат человеку с рождения (а не даруются государством). За человеком признаются не только те права, которые указаны в Конституции, но и все другие, которые не нарушают прав иных лиц. Права и свободы действуют непосредственно и не нуждаются в дополнительном утверждении. Запрещается издание законов и других нормативных актов, умаляющих и нарушающих основополагающие права и свободы.

Наряду с субъективными правами — мерами возможного поведения — существуют и **обязанности** — меры должного поведения человека в обществе. Обязанности необходимы для поддержания жизнеспособности государства и порядка в нем. Основными обязанностями человека и гражданина в РФ являются: воинская обязанность, обязанность платить налоги, обязанность беречь природу, обязанность соблюдать Конституцию и законы, иные обязанности.

Некоторые права одновременно являются обязанностями (например, забота о детях, посещение начальной и средней школы).

К **юридическим свойствам** основных прав, свобод и обязанностей относятся их публичный характер, принадлежность человеку (субъективное право), возникновение непосредственно из норм конституции, равный объем для всех граждан или допущение ограничения прав определенных категорий граждан (по социальным, религиозным, политическим и иным мотивам), закрепление основными правами и обязанностями длящихся отношений.

4.4.5. Основные гарантии прав и свобод человека в Российской Федерации

Основные виды: **конституционные, административно-правовые, уголовно-правовые, гражданско-правовые.**

Подразделяются: **по кругу лиц**, к которым они обращены (общие — для всех граждан, специальные — определенный круг граждан); **по назначению** (материальные и процессуальные); **по субъектам**, которые обеспечивают их (межгосударствен-

ные органы по защите прав и свобод человека, федеральные органы государственной власти и их должностные лица, органы государственной власти субъектов РФ и их должностные лица, органы местного самоуправления и их должностные лица).

Личные права определяют статус человека как биосоциального организма. К ним относятся: право на жизнь; право на достоинство; право на свободу; право на личную неприкосновенность; право на неприкосновенность жилища; право на выбор места жительства и свободное передвижение; право на пользование родным языком и определение национальности; право на информацию и защиту информации; право на свободу совести; право на свободу мысли и слова; право на судебную защиту своих прав и юридическую помощь.

Политические права определяют статус человека как субъекта политической общности — государства. Как правило, политическими правами обладают лишь граждане данного государства. (Отсюда понятие «права человека и гражданина»: права человека принадлежат всем лицам, проживающим в данном государстве, права гражданина — его гражданам.)

Основные политические права человека и гражданина в России составляют: право на объединение; право на проведение собраний, митингов и демонстраций; право участвовать в управлении государством; право избирать и быть избранным в органы государственной власти и управления; иные политические права.

Экономические, социальные и культурные права определяют статус человека как субъекта трудовой деятельности, члена гражданского общества, участника культурной жизни.

Группа основополагающих экономических, социальных и культурных прав включает в себя: право частной собственности; право на свободное предпринимательство; право на труд; право на отдых; право на образование; право на забастовку; право на жилище; право на медицинское обслуживание; право на социальное обеспечение; право на поддержку в старости; право на участие в культурной жизни; право на свободу творчества.

Данная классификация в Конституции официально не приведена, но нормы Основного Закона, регулирующие права и свободы человека, расположены в тексте Конституции в соответствии с приведенной классификацией. Перечень прав и свобод, закрепленных конституционно, не является исчерпывающим и не умаляет других прав, не указанных в Конституции.

К **главным органам по международной защите прав и свобод** относятся комитеты ООН (например, Комитет по правам человека); Европейская комиссия по правам человека; Европейский суд по правам человека.

Решение Европейского суда по правам человека обязательно для применения на территории Российской Федерации.

К **основным (конституционным) обязанностям человека и гражданина в РФ** относятся соблюдение Конституции и законов; уважение прав и свобод других лиц; защита Отечества; уплата налогов и сборов; бережное отношение к природе и окружающей среде; забота о памятниках истории и культуры; получение основного общего образования; забота о детях и нетрудоспособных родителях.

Система конституционных прав, свобод и обязанностей — это их совокупность, характеризующаяся наличием внутренних связей, последовательностью расположения

и единством, определяемыми принципами правового положения человека в конкретном государстве.

4.4.6. Понятие и признаки гражданства Российской Федерации

Гражданство представляет собой правовое состояние, отличающееся устойчивостью и прочным характером отношений государства и человека. Как правовая связь гражданство порождает взаимные права и обязанности государства и гражданина. Нормы о гражданстве содержатся в конституциях, законах о гражданстве, ряде иных актов национального и международного права. Их совокупность составляет институт объективного (конституционного) права. Кроме того, гражданство может быть рассмотрено и как субъективное право гражданина.

Гражданство РФ есть устойчивая правовая связь между человеком и государством (Россией), которая выражается в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности.

Гражданство — юридическая категория, само по себе проживание лица на территории государства не порождает для него гражданства данного государства. **Гражданином Российской Федерации** является физическое лицо (человек), которое обладает гражданством РФ по Федеральному закону от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹⁶⁸ (с изменениями на 2 ноября 2004 г.¹⁶⁹) и имеет документ, подтверждающий наличие у него российского гражданства.

Иностранным гражданином в РФ признается лицо, не имеющее гражданства РФ, но имеющее подтверждение своей принадлежности к гражданству иного государства.

Лицом без гражданства (апатридом) считается человек, не являющийся гражданином РФ и не принадлежащий к иностранному гражданству. По своему правовому статусу апатриды приравниваются к иностранцам.

Гражданство каждого человека оформляется индивидуально, подтверждается паспортом и иными документами, устойчиво и не может быть изменено произвольно. Через гражданство государство распространяет на человека свою суверенную власть как внутри страны, так и за ее пределами.

Законодательство о гражданстве в СССР и России прошло большую эволюцию.

До свержения самодержавия в 1917 г. в России существовало не гражданство, а подданство. Подданные делились на различные категории (природные подданные, инородцы, финны и др.) и были не равны в правах. При советской власти, в 1917–1991 гг., были приняты следующие основополагающие акты о гражданстве:

— Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов от 11 ноября 1917 г. — вводил единый правовой статус для жителей России — гражданин Российской республики;

— Положение о союзном гражданстве от 29 октября 1924 г. — ввело единое гражданство СССР с сохранением республиканского гражданства; республики СССР имели широкие полномочия в решении вопросов о гражданстве;

¹⁶⁸ Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 22. — 3 июня.

¹⁶⁹ Федеральный закон от 2 ноября 2004 г. № 127-ФЗ // Российская газета. — 2004. — № 246. — 5 ноября.

— Положение о гражданстве 1931 г. — облегчало прием в гражданство СССР и выход из него (вопрос решался ЦИК союзной республики, в отдельных случаях — облисполкомом);

— Закон о гражданстве СССР 1938 г. — усилились тенденции централизации. Вопросы гражданства отнесены к исключительному ведению Президиума Верховного Совета СССР;

— Закон о гражданстве СССР 1978 г. — допустил возможность лишения гражданства;

— Закон о гражданстве СССР 1990 г. — демократизация вопросов гражданства, запрещение лишения гражданства.

В настоящее время в Российской Федерации действует Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62 «О гражданстве Российской Федерации»¹⁷⁰.

4.4.7. Принципы гражданства Российской Федерации

Принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

1. **Право каждого человека на гражданство** сводится к тому, что иностранные граждане, лица без гражданства в установленном законом порядке могут приобрести гражданство Российской Федерации.

2. **Принцип равного гражданства** означает, что законодательство Российской Федерации не устанавливает каких-либо различий в правовом статусе лиц, ставших гражданами России по разным основаниям: в результате приема в гражданство, в результате восстановления в гражданстве, по рождению, в порядке регистрации гражданства и др.

3. **Принцип единого гражданства** обусловлен федеративным характером государственного устройства России, где наряду с общефедеральным гражданством существует гражданство республик в составе Российской Федерации. Этот принцип означает, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики в составе Российской Федерации, являются одновременно гражданами этой республики. Конституции соответствующих республик (Калмыкии, Кабардино-Балкарии и др.) также закрепляют свое республиканское гражданство, существующее в единстве с гражданством Российской Федерации.

4. Ст. 4 Закона о гражданстве устанавливает, что Российская Федерация **поощряет приобретение гражданства** Российской Федерации лицами без гражданства.

5. **Недопустимость лишения государством гражданина своего гражданства или права его изменить.**

6. **Принцип двойного гражданства.** Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства,

¹⁷⁰ Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 22.

если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ст. 62 Конституции РФ).

В настоящее время получила распространение практика заключения между государствами договоров о двойном гражданстве, которые обязывают стороны учитывать наличие у своих граждан также гражданства другой стороны и не требовать от них выполнения определенных гражданских обязанностей, если эти обязанности были выполнены по отношению к другой стороне (например, воинская обязанность).

7. Сохранение гражданства Российской Федерации за лицами, проживающими за пределами Российской Федерации (ст. 4 Закона о гражданстве).

8. Защита государством граждан Российской Федерации, находящихся за ее пределами (ч. 2 ст. 61 Конституции РФ). Ст. 7 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» содержит положение о том, что государственные органы Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, их должностные лица обязаны содействовать гражданам Российской Федерации в обеспечении им возможности пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами России, в защите их прав и охраняемых законом интересов, а при необходимости принимать меры для восстановления нарушенных прав граждан Российской Федерации.

9. Сохранение гражданства Российской Федерации при заключении и расторжении брака. Согласно ст. 8 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», заключение и расторжение брака гражданином Российской Федерации с лицом, не принадлежащим к гражданству Российской Федерации, не влечет за собой автоматического изменения гражданства. Изменение гражданства одним из супругов также не влечет за собой изменения гражданства другого супруга.

10. К числу принципов гражданства Российской Федерации может быть отнесен такой институт, как **почетное гражданство**, которое предоставляется Президентом Российской Федерации лицу, не являющемуся гражданином Российской Федерации, но имеющему выдающиеся заслуги перед Россией или мировым обществом.

4.4.8. Порядок приобретения гражданства Российской Федерации

Гражданство Российской Федерации приобретается:

- а) по рождению;
- б) в результате приема в гражданство Российской Федерации;
- в) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;
- г) по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» или международным договором Российской Федерации.

1. Приобретение гражданства по рождению — «филиация». В мировой практике существует два основных способа приобретения гражданства по рождению: на основе принципов «права крови» и «права почвы». В первом случае ребенок приобретает гражданство родителей независимо от места рождения, во втором ребенок стано-

вится гражданином того государства, на территории которого он родился, независимо от гражданства родителей¹⁷¹.

Российское законодательство о гражданстве сочетает эти два принципа, хотя доминирующим является принцип *«права крови»*:

— ребенок, родители которого на момент его рождения состоят в гражданстве Российской Федерации, является гражданином Российской Федерации независимо от места рождения;

— ребенок, один из родителей которого на момент его рождения состоит в гражданстве Российской Федерации, а другой является лицом без гражданства, приобретает гражданство Российской Федерации независимо от места рождения.

При различном гражданстве родителей, один из которых на момент рождения ребенка состоит в гражданстве Российской Федерации, а другой имеет иное гражданство, вопрос о гражданстве ребенка, независимо от места его рождения, определяется письменным соглашением родителей. При отсутствии такого соглашения ребенок приобретает гражданство Российской Федерации, если он родился на территории Российской Федерации либо если иначе он стал бы лицом без гражданства.

Принцип *«права почвы»* применяется в отношении гражданства детей, находящихся на территории Российской Федерации:

— родители которых неизвестны;

— родители которых являются лицами без гражданства или же состоят в гражданстве других государств, если последние не предоставляют ему своего гражданства.

2. Прием в гражданство — «натурализация» (ст. ст. 13, 14 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»). Дееспособное лицо, достигшее 18-летнего возраста и не состоящее в гражданстве Российской Федерации, может ходатайствовать о приеме в гражданство Российской Федерации. В качестве условия приема в гражданство Российская Федерация требует постоянного проживания на ее территории для иностранных граждан и лиц без гражданства — в течение 5 или 3 лет непрерывно непосредственно перед обращением с ходатайством. Для беженцев указанные сроки сокращаются вдвое.

Закон о гражданстве содержит перечень обстоятельств, которые облегчают прием в гражданство посредством сокращения установленных сроков проживания, вплоть до их полного снятия. К ним относятся:

— состояние в гражданстве бывшего СССР в прошлом;

— усыновление ребенка, являющегося гражданином Российской Федерации;

— наличие высоких достижений в области науки, техники и культуры, а также обладание профессией или квалификацией, представляющими интерес для РФ;

— наличие заслуг перед народами, объединенными в РФ, в возрождении Российской Федерации, в осуществлении общечеловеческих идеалов и ценностей;

— получение убежища на территории Российской Федерации;

— состояние в прошлом лица или хотя бы одного из его родственников по прямой восходящей линии в российском гражданстве по рождению.

¹⁷¹ Подробно см.: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М., 2000. — 528 с.; Он же. Библиография по конституционному и муниципальному праву России. — М., 2002. — 446 с.; Кутафин О. Е. Российское гражданство. — М., 2003. — 587 с.

Отклоняются ходатайства о приеме в гражданство Российской Федерации лиц, которые:

- выступают за насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации;
- состоят в партиях и других организациях, деятельность которых несовместима с конституционными принципами Российской Федерации;
- осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые по законам Российской Федерации.

5. **Восстановление в гражданстве** (ст. 15 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»). Закон о гражданстве предусматривает несколько форм восстановления в гражданстве: в порядке регистрации, в результате признания факта восстановления в гражданстве, по ходатайству лица.

В порядке регистрации в гражданстве Российской Федерации восстанавливаются:

- лица, у которых гражданство Российской Федерации прекратилось в связи с усыновлением, установлением опеки или попечительства;
- лица, у которых гражданство Российской Федерации прекратилось в связи с изменением гражданства родителей — в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста.

В результате признания факта восстановления гражданство Российской Федерации приобретают бывшие граждане РСФСР, лишённые гражданства или утратившие его без их свободного волеизъявления.

Лицо, ранее состоявшее в гражданстве Российской Федерации, но которое не имеет оснований для восстановления в гражданстве в первых двух формах, приобретает гражданство Российской Федерации по ходатайству о восстановлении.

6. **Выбор гражданства** — «оптация». Согласно ст. 17 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», «лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, которые установлены соответствующим международным договором Российской Федерации»¹⁷².

4.4.9. Концепция гражданства Российской Федерации и ее субъектов

Необходимость разработки концепции гражданства Российской Федерации и ее субъектов обуславливается следующими обстоятельствами.

Во-первых, возникает проблема развития экстерриториальности действия международно-правовой нормы в силу их соответствия (несоответствия) нормам внутригосударственного права.

Во-вторых, преодоление противоречий международных актов в действующем законодательстве осуществляется на основе применения международных норм или же трансформации их в законодательстве.

В-третьих, признание первенства (примата) норм международного права над нормами внутригосударственного права предполагает и реализацию закона о между-

¹⁷² Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 22.

народных договорах. В условиях создания единого пространства в Европе все более расширяется сотрудничество государств по оказанию международной помощи на основе конвенции по гражданским и семейным делам, административного и уголовно-процессуального права, по правовым основам местного самоуправления. На осуществление этой задачи направлена практика регистрации нормативных актов в Министерстве юстиции и их опубликование, проведение экспертиз по предлагаемым законам, делегирование полномочий в законотворчестве, согласительные процедуры при рассмотрении проектов законов на основе принципов взаимоотношений законодательных и правовых органов.

В-четвертых, концепция гражданства связана с миграционной политикой, а еще точнее, с созданием условий для переселенцев. Например, ежегодно в республику Башкортостан приезжают примерно 500 «зарубежных башкир» на основе знакомства, родственности, «свободного поиска» лучшей жизни или расчета на помощь суверенного государства.

В-пятых, на правовую регламентацию гражданства РФ и ее субъектов непосредственно повлияли Декларация о государственном суверенитете Российской Федерации и декларации о государственном суверенитете республик (бывших автономий), а также денонсация Договора об образовании СССР и подписание Федеративного договора, образование Содружества Независимых Государств, изменение правового статуса национально-государственных образований (республик), административно-территориальных единиц (краев, областей, гг. Москвы, Санкт-Петербурга) и национально-территориальных объединений (автономной области, автономных округов) в Российской Федерации.

К числу обстоятельств, обусловивших новые взаимоотношения Российской Федерации и ее субъектов по гражданству, следует отнести и определение гражданства РФ на основе международных стандартов, в частности в свете Всеобщей декларации прав человека и Декларации прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, принятой 22 ноября 1991 г. Положения последней стали основой прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ, а в законодательстве некоторых субъектов Федерации они не нашли четкого закрепления.

К сказанному следует добавить, что на современном этапе гражданство РФ и ее субъектов определяется не одинаково. В частности, это связано с тем, что в теории конституционного права ранее разрабатывалась двухуровневая концепция единого гражданства РФ и ее субъектов, что в настоящее время нашло отражение в законодательстве Калмыкии. Спорность такой концепции очевидна, так как в субъектах Федерации существуют различные социально-правовые факторы. Не случайно принцип единого гражданства РФ и ее субъектов определяет содержание законодательства о гражданстве Российской Федерации, Бурятии, Коми и Удмуртии.

В силу изменившихся экономико-политических условий в регионах РФ и согласно договорам, заключенным между РФ и ее субъектами (Татарстан, Башкортостан), видимо, допустимо формирование своего гражданства в республиках, и не имеет значения, как оно будет строиться — в виде единого гражданства, двухуровневого или трехуровневого, двойного или тройного гражданства при условии, что в субъектах Федерации для всех граждан (как граждан РФ, так и граждан субъектов Федерации) будут обеспечены одинаковые социально-экономические и политико-правовые условия.

Со дня становления РФ (1918–1922 гг.) и до распада СССР (1922–1991 гг.) в РФ было единое гражданство. Существовавшее утверждение о том, что в СССР было тройное гражданство (гражданство СССР, гражданство РСФСР (союзных республик) и гражданство автономных республик) на практике не имело существенного значения, так как, в частности, от имени РСФСР (в том числе и ее автономных республик) во всех сферах жизни (внутри страны и за рубежом), как правило, выступал СССР со своим единым гражданством (как известно, в ООН от имени своих граждан выступали также Белоруссия и Украина).

В целом же можно признать, что возможности определения своего гражданства в РФ и ее субъектах впервые закладывались в Федеративном договоре (1992 г.), ибо бывшие автономные республики признаны самостоятельными субъектами РФ, а некоторые из них после оглашения своих Деклараций о суверенитете ставили вопрос о целесообразности становления их членами Содружества Независимых Государств (Республика Башкортостан) и даже субъектами международного права (Республика Татарстан).

Между тем те субъекты РФ, которые уравнивали себя в правовом положении с РФ в целом, четко не уяснили отличительных особенностей Российской Федерации, которые выражались в многонациональном характере государственного суверенитета и единстве ее государственной власти. Ведь Российская Федерация представляла интересы всех субъектов РФ в международных отношениях и в деятельности Содружества Независимых Государств. В отличие от РФ ее субъекты есть национально-государственные образования в рамках единой Федерации. Иными словами, национальный суверенитет у них выступает формой государственного суверенитета, а содержание государственного суверенитета республик как субъектов Федерации определяется их многонациональным народом. Здесь же следует подчеркнуть, что в отличие от предыдущей новая Конституция РФ 1993 г. предусматривает единые механизмы и гарантии осуществления прав граждан РФ и ее субъектов. Так, в области политики они проявляются в идеологическом многообразии; в экономической сфере — в различных формах собственности, конкуренции и свободе экономической деятельности; в социальной — в свободном развитии человека, гарантиях социальной защиты; в правовой — во взаимной ответственности государства и граждан (ст. ст. 6, 7, 8, 13, 19, 23 Конституции РФ).

Концептуальной основой единого гражданства РФ и ее субъектов является народовластие (ст. 3 Конституции РФ). Поэтому принадлежность к народу, а не к отдельным нациям (народностям) выражает сущность гражданства РФ. Отсюда и вытекает принцип единого гражданства РФ, который закреплен в ст. 6 Конституции РФ. В ней гражданство Российской Федерации признается единым и равным независимо от оснований приобретения.

Принцип единого российского гражданства выражается в общности принципов экономической, политической, социальной, правовой систем российского законодательства и законодательства республик в составе РФ. Он означает (как это предусмотрено в ст. 2 Закона РФ «О гражданстве»), что «...граждане РФ, постоянно проживающие на территории республик в составе РФ, являются одновременно гражданами этой республики». В соответствии с принципом федерализма и принципом единого и равного гражданства на территории России граждане РФ, проживающие на террито-

рии края, области, автономной области, автономного округа, являются одновременно гражданами РФ. Данное положение наряду с Законом «О гражданстве» следовало бы также закрепить и в ст. 6 Конституции РФ.

На наш взгляд, **гражданство** — это политико-правовая принадлежность лиц государству, являющемуся самостоятельным субъектом международного права. Республики в составе РФ обладают ограниченной международной правосубъектностью. А государство, признанное суверенным в рамках международного сообщества, защищает права и законные интересы граждан как внутри страны, так и за ее пределами. Именно такой смысл вложен в ст. 62 Конституции РФ и ст. 3 Закона РФ «О гражданстве».

С этих позиций не совсем оправданно конституционное положение отдельных субъектов Федерации, предусматривающее двойное гражданство, как, например, это установлено в ст. 22 Конституции Республики Башкортостан. Характерно, что в ней нет записи о том, что граждане РФ являются гражданами Республики Башкортостан. С учетом того, что в Республике Башкортостан нет Закона о гражданстве РБ, выходит, что по ст. 22 Конституции РБ граждане РФ и РБ не имеют правовой основы для своей защиты.

Спорность определения гражданства субъектов РФ вытекает из Федеративного договора и п. 4 ст. 5 Конституции РФ, согласно которым все субъекты РФ равноправны в своих взаимоотношениях с федеральными органами. Значит, следует уточнить определение гражданства во всех трех типах субъектов РФ. Но это вряд ли возможно: во-первых, они (субъекты) имеют разные правовые статусы, и их равноправие достигается по линии взаимоотношений с федеральными органами государственной власти; во-вторых, все граждане субъектов Федерации являются гражданами РФ.

Целесообразность единого гражданства РФ можно было бы обосновать и тем, что в рамках единой Федерации не должно быть двойного гражданства в виде гражданства РФ и гражданства ее субъектов, как бы они ни определялись. Лица, проживающие на территории субъектов Федерации России, оставаясь гражданами РФ, признаются (на основе прописки и регистрации) жителями села, поселка, деревни, района, города, области, края, округа и республики. Для получения каких-то экономических, социальных, правовых и иных льгот (если они есть!) следовало бы предусмотреть срок проживания на определенной территории, скажем, как это предусмотрено во Франции и США — 5 лет, в Англии и Норвегии — 7 лет, в Испании — 10 лет и т. д. Цена оседлости, если прибегнуть к такому сравнению, соответствовала бы ст. 13 Всеобщей декларации прав человека, ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 27 Конституции РФ и Закону РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. Представляется вполне достаточным подтверждение о принадлежности к гражданству РФ для решения своих социально-бытовых вопросов. Этому способствует и ускоренный, сокращенный порядок приема граждан РФ по линии миграционной службы, который установлен в Законах РФ «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» от 19 февраля 1993 г.

Важность единого гражданства Российской Федерации тем более значима, что в республиках РФ экономические условия могут быть иными, чем в Российской Федерации в целом.

В согласовании нуждается также законодательство Российской Федерации и ее субъектов в плане статуса беженцев и вынужденных переселенцев, трудовой миграции, в том числе и иностранной рабочей силы. Правда, некоторые вопросы урегулированы в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. Тем не менее достаточно много проблем возникает по реализации Указа Президента РФ «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы» от 16 декабря 1993 г.

Четкое определение единого российского гражданства и гражданства субъектов РФ диктуется и реализацией Соглашения о помощи беженцам, вынужденным переселенцам, подписанного главами государств Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, Туркмении и Узбекистана. Речь идет о финансировании строительства предварительного пункта приема беженцев и вынужденных переселенцев, определении пособий не только социально незащищенным, но и всем указанным лицам, а также о компенсациях за оставленное имущество на территории других государств.

В плане правовой обеспеченности единого гражданства РФ нуждается в изучении и одиножды обсужденный вопрос о целесообразности создания самостоятельной судебной системы Республики Башкортостан. В приложении к Федеративному договору от 31 марта 1992 г. и постановлению Верховного Совета Республики Башкортостан «О судебной реформе в Республике Башкортостан» от 29 февраля 1992 г., в Республике Башкортостан предусматривалось создание самостоятельной судебной системы¹⁷³. Характерно, что суды Республики Башкортостан руководствовались уголовным и гражданским законодательствами Российской Федерации, а решения и приговоры выносились именем Республики Башкортостан. Исключение (недопустимость) обжалования решений, приговоров судебных органов Республики Башкортостан могло бы привести к нарушению конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, проживающих на территории Башкортостана. Здесь следует учесть два момента: во-первых, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Федеральным законом (ст. 55 Конституции РФ); во-вторых, по Договору Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г. вопросы судостроительства находятся в ведении РФ. Если будет законодательно закреплена самостоятельная судебная система РБ, то должны быть очерчены объекты разграничения прав граждан РФ, проживающих на территории РБ, и прав граждан самой РБ. Создание Конституционного Суда Республики Башкортостан, согласно ст. 72 Конституции РФ, бесспорно, будет способствовать достижению правовой согласованности Конституций РФ и РБ.

Правовая несогласованность по целому ряду вопросов между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан порой приводит к игнорированию предумо-

¹⁷³ Данное постановление утратило силу в связи с принятием Закона Республики Башкортостан от 05.10.2004 г. № 112-з «О внесении изменений в отдельные нормативные правовые акты РБ, признании утратившими силу и приостановлении некоторых нормативных правовых актов РБ и их отдельных положений в связи с изменениями...» (с изм. на 23 декабря 2004 г.) // Республика Башкортостан. — 2004. — № 198 (25681). — 12 октября.

тренных федеральными законами гарантий, касающихся прав граждан. Так, например, в Закон «О статусе судей в Республике Башкортостан» было внесено изменение, предусматривающее недопустимость обжалования решения квалификационной коллегии судей в Высшую квалификационную коллегию судей Российской Федерации, а окончательное решение по жалобам принималось Верховным Советом Республики Башкортостан (Государственным Собранием РБ). Речь идет о тех работниках, которые относятся к государственным служащим РФ¹⁷⁴.

В целях нормативного обеспечения гражданства Российской Федерации и гражданства Республики Башкортостан необходимо: 1) исключить внутренние противоречия в Договоре Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г. и привести его положения в соответствие с Конституцией Российской Федерации по проблемам гражданства; 2) в Республике Башкортостан провести социологические исследования и референдум по проблемам гражданства РБ.

В заключение хотелось бы отметить, что взаимоотношения РФ и ее субъектов по регламентации гражданства, на наш взгляд, должны формироваться или на основе федерализма, или же на конфедеративных началах. Особенности конституций субъектов Федерации толкают Федерацию к унитаризму. Может быть, в дальнейшем следовало бы определить нашу Федерацию по типу СССР, на принципах экономической интеграции в рамках СНГ.

Если во взаимоотношениях Российской Федерации и ее субъектов строго придерживаться федеративных отношений, то законодательство Республики Башкортостан и остальных субъектов Федерации по проблемам гражданства должно быть приведено в соответствие с Законом РФ «О гражданстве» при помощи конституционных судов РФ и ее субъектов, Государственно-правового управления при Президенте РФ и соответствующего органа в ее субъектах после проведения социально правовой экспертизы конституционных положений как Российской Федерации, так и субъектов, в том числе Договора РФ и РБ от 3 августа 1994 г. Эти организационно-правовые и процессуально-правовые меры должны быть осуществлены на основе компетенции Федерального Собрания¹⁷⁵.

.....
¹⁷⁴ Закон Республики Башкортостан от 27.10.1992 г. № ВС-13/14 «О статусе судей в Республике Башкортостан» утратил силу в связи с принятием Закона Республики Башкортостан от 30.12.2000 г. № 147-з «О признании утратившими силу отдельных нормативных правовых актов, регулирующих статус в Республике Башкортостан».

¹⁷⁵ В свое время эти мысли были изложены в статье: Маликов М. К. Гражданство Российской Федерации и ее субъектов // Государство и право. — 1997. — № 8. — С. 21–24.