

Министерство образования и науки России
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Оренбургский государственный университет»

Е.В. Осиночкина

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Рекомендовано Ученым советом федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет» в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по программам высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900.62 Юриспруденция

Оренбург
2012

УДК 342.(09)
ББК 67.3я73
О-73

Рецензент – доцент, кандидат юридических наук И.А. Воронина

Осиночкина, Е.В.

О 73 Конституционное право: учебное пособие /
Е.В. Осиночкина; Оренбургский гос. ун-т. - Оренбург: ОГУ, 2012. - 275 с.

ISBN 978-5-7410-0893-5

В работе освещены вопросы развития отрасли конституционное право, основы теории Конституции Российской Федерации, политические, экономические, социальные основы конституционного строя Российской Федерации, правовой статус человека и гражданина в Российской Федерации.

Пособие предназначено для студентов дневной и заочной форм обучения по направлению подготовки 030900.62 Юриспруденция.

О $\frac{1202000000}{6Л9-09}$

УДК 342.(09)
ББК 67.3я73

ISBN 978-5-7410-0893-5

© Осиночкина Е.В., 2012
© ОГУ, 2012

Содержание

1 Лекция 1 Конституционное право в системе российского права.....	4
2 Лекция 2 Основы теории Конституции.....	21
3 Лекция 3 Понятие и структура Конституции Российской Федерации.....	32
4 Лекция 4 Порядок изменения Конституции Российской Федерации, реализация и защита конституционных норм.....	40
5 Лекция 5 Основы конституционного строя, народовластие в Российской Федерации.....	59
6 Лекция 6 Политические отношения.....	76
7 Лекция 7 Политические партии и общественные объединения.....	95
8 Лекция 8 Регулирование экономических основ на конституционном уровне...	104
9 Лекция 9 Россия как социальное государство.....	122
10 Лекция 10 Конституционно-правовой статус личности.....	149
11 Лекция 11 Гражданство в Российской Федерации.....	167
12 Лекция 12 Основы правового положения беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации.....	199
13 Лекция 13 Основы конституционно-правового статуса иностранного гражданина в Российской Федерации.....	233
Список использованных источников.....	264

1 Лекция 1 Конституционное право в системе российского права

План лекции

1.1 Понятие, предмет и метод конституционного права

1.2 Система конституционного права. Развитие конституционного права в условиях укрепления Российской государственности

1.3 Нормы российского конституционного права

1.4 Источники конституционного права

1.5 Конституционно-правовые отношения

1.1 Понятие, предмет и метод конституционного права¹⁾

Термин «конституционное право» употребляется в научной и учебной литературе в трех смысловых значениях:

- во-первых, для наименования действующей в России отрасли права;
- во-вторых, для названия соответствующей науки;
- в-третьих, как учебная дисциплина в системе образования.

Они тесно взаимосвязаны, могут существовать и развиваться только в единстве, ибо имеют общий источник — единую сферу общественных отношений. Их различие состоит в том, что в одном случае в центре внимания стоит *объект регулирования*, в другом — *предмет изучения*.

Термин «конституционное право» стал практически применяться во всех учебных заведениях Российской Федерации с 90-х гг. прошлого века, ранее обычно употреблялся термин «государственное право», хотя в науке споры о наименовании велись давно, зарубежный опыт в данном случае также неоднозначен.

Конституционное право в системе российского права занимает ведущее место.

Ведущая роль конституционного права обусловлена характером общественных отношений, лежащих в основе конституционного регулирования;

¹⁾ По материалам: Конституционное право России: учебник / под ред. Г. Н. Комковой. – М.: Юристъ, 2005. – С. 13-28.

характера источников — Конституции и конституционных законов; принципов, положенных в основу такого регулирования.

Конституционное право можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих определенную группу общественных отношений по поводу власти, суверенитета и свободы человека¹⁾.

В юридической науке термином «конституционное право» обозначают отрасль национального права (систему действующих правовых норм): часть правоведения или правовую науку, предметом исследования которой является одноименная отрасль права; учебную дисциплину, преподаваемую в юридических высших учебных заведениях²⁾.

Основными критериями разграничения отраслей права, по общему мнению, сложившемуся в юридической науке, являются предмет и метод регулирования.

Предметом отрасли российского конституционного права являются конституционные отношения по поводу осуществления власти, суверенитета и свободы человека. Конституционные отношения как предмет регулирования для конституционного права — очень многогранное понятие, включающее элементы политических, экономических, социальных, управленческих отношений.

На обыденном уровне нет спора и о предмете конституционного права. Любой юрист скажет, например, что понятия «конституция», «гражданство», «федерация», «избирательное право» — это категории конституционного права.

Проблема предмета конституционного права является дискуссионной в науке. Так, в дореволюционном государствоведении распространенной являлась точка зрения Н.М. Коркунова, определявшего науку государственного права «как учение о юридическом отношении государственного властвования»³⁾. Этой позиции

¹⁾ Конституционное право России: учебник / под ред. Г. Н. Комковой. – М.: Юристъ, 2005. – С. 13.

²⁾ Червонюк, В. И. Конституционное право России: учебное пособие / В. И. Червонюк. -М.: ИНФРА-М, 2003. – С. 6.

³⁾ Коркунов, Н. М. Русское государственное право: в 2 т. / Н. М. Коркунов. - СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1908. - Т. I. (Введение и общая часть). - С. 48.

придерживались и другие, не менее известные государствоведы того времени¹⁾. Однако подобный подход имел широкое распространение в науке государственного права советского²⁾ периодов. Одновременно обозначился более широкий подход к пониманию предмета данной науки. В дореволюционной государствоведческой литературе отмечалось, что предмет государственного права охватывает не только отношения властвования, но и правовое положение граждан³⁾. Сходные взгляды утвердились среди советских государствоведов (С. С. Кравчук, М. Г. Кириченко). В то же время приоритетным остается подход, в соответствии с которым конституционное (государственное) право прежде всего имеет своим предметом организацию государственной власти. Очевидно, что против этого нельзя возражать. Ведь в отличие от других отраслей права одним из главных предназначений конституционного (государственного) права является то, что оно призвано выступать юридической основой формирования и осуществления государственной власти. Конституция, конституционное законодательство потому и возникают, что появляется острая необходимость «связать» государственную власть правом, ввести ее в правовые рамки, придать цивилизованный характер функционированию системы власти. Эта цель обуславливает и другие: закрепляя (признавая) в законодательстве права и свободы, государственная власть тем самым ограничивает сферы, формы, методы своего влияния на гражданскую жизнь общества. Права и свободы в этом (конституционном) смысле выступают юридическими инструментами подчинения власти праву. Закрепление признаваемой мировым сообществом некоей совокупности гражданских прав и свобод в национальной

¹⁾ Андреевский, И. Русское государственное право / И. Андреевский. - СПб.: М.О. Вольф, 1866. – С. 12; Градовский, А. Д. Общее государственное право / А. Д. Градовский. - СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1885; Лазаревский, Н. И. Лекции по русскому государственному праву: в 2 т. / Н. И. Лазаревский. - СПб.: Типография акционерного общества "Слово", 1910. - Т. 1. – С. 33.

²⁾ Лепешкин А. И. считал, что предмет советского государственного права охватывает сферу организации и осуществления государственной власти (см.: Лепешкин, А. И. Курс советского государственного права / А. И. Лепешкин. – М.: Госюриздат, 1961. - Т. 1. - С. 18-19). Этой же позиции придерживались Г.С. Гурвич, А. И. Левин, М. С. Строгович, С. А. Golunский, Я. Н. Уманский и др.

³⁾ Алексеев, А. С. Русское государственное право / А. С. Алексеевский. - М.: Тип. товарищества И.Н. Кушнерева, 1895. - С. 8.

конституции означает, что государственная власть подчиняет себя интересам общества, возлагает на себя обязательства служить этим интересам.

В юридической литературе выделяют *пять существенных признаков, характеризующих конституционные отношения* как предмет правового регулирования отрасли российского конституционного права.

1 Конституционные отношения есть объективные, фактические отношения, существующие независимо от права. Они носят характер надстроечных.

2 Субъектами конституционных отношений выступают, с одной стороны, государство и его органы, с другой — такие социальные группы, как народ, нации, классы, граждане, политические партии и движения. Они выступают участниками не только массовых конституционных отношений, но и индивидуальных (избирательные отношения, отношения по поводу гражданства).

3 Объектами конституционных отношений являются народный суверенитет, народовластие и свобода человека и гражданина.

4 Конституционные отношения — это отношения социальных сил: классов, политических и социальных групп. Соотношение социальных сил может выполнять различную роль: в одних случаях выражать только силу господствующего класса, социального слоя; в других — баланс социально-политических отношений

5 Конституционные отношения являются определяющими для всех иных общественных отношений, ибо они выражают суть конституционного строя.

Определение существа понятия «предмет отрасли права», в данном случае конституционного права, имеет значение и для законодателя, и для правоприменителя, и для науки.

Для законодателя данная научная формула есть объективный критерий при принятии закона, рассчитанного на определенные общественные отношения. Для правоприменителя — какими нормами права следует руководствоваться при разрешении конкретного спора.

Для науки — какие общественные отношения исследовать прежде всего через призму конституционного регулирования. Для каждой отрасли права характерен и особый метод регулирования. Для конституционного права ныне характерно

сочетание двух основных методов правового регулирования: императивного и диспозитивного.

Применение метода зависит от характера субъектов конституционно-правовых отношений. В свою очередь, эти два основных метода подразделяются на следующие юридические возможности регулирующего воздействия на общественные отношения: предписание, запрет и дозволение. В целом же конституционно-правовые методы и способы регулирования конституционных отношений (фактических) основываются на властно-императивных началах, диспозитивный метод используется реже.

1.2 Система конституционного права. Развитие конституционного права в условиях укрепления Российской государственности

В составе этой отрасли можно выделить две относительно автономные и вместе с тем взаимосвязанные части — Общую и Особенную.

Общая часть представлена нормативными положениями, имеющими общенормативное значение для всех институтов и норм Особенной части. К ним правомерно относить положения глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, закрепляющих основы конституционного строя, правового положения граждан, иных лиц, общественных и религиозных объединений, народов России, конституционную правосубъектность органов государственной власти Федерации и ее субъектов, принципы взаимоотношений между ними, назначение конституционного законодательства, его иерархию и др.

Особенная часть представлена комплексами правовых норм, объединенных в институты. К их числу можно отнести: институт гражданства, статуса иностранных граждан в РФ, соотечественников за рубежом, конституционно-корпоративное право (право общественных объединений), конституционно-конфессиональное право (право религиозных объединений), референдумное право, институт федеративного устройства (федеральное право), административно-территориального устройства субъектов РФ (региональное право), избирательное право, президентское

право (право верховного управления), парламентское право, конституционно-судебное право, конституционно-муниципальное право, институт особых (чрезвычайных) конституционно-правовых режимов (чрезвычайное право).

Конституционное право — сложная, многосоставная отрасль права. Кроме институтов права в ее составе можно выделить ряд подотраслей права: избирательное, парламентское, конституционно-процессуальное и др.

Место конституционного права в системе российского права определяется рядом обстоятельств. Современные системы права традиционно подразделяются на три группы отраслей права: а) профилирующие (базовые); б) специальные; в) комплексные¹⁾.

В комплекс профилирующих (базовых) отраслей специалисты по общей теории права включают конституционное право, три материальные отрасли — административное право, гражданское право, уголовное право, а также три процессуальные отрасли (гражданско-процессуальное, административно-процессуальное, уголовно-процессуальное).

При этом конституционное право в силу особых своих свойств (высокая юридическая сила, уровень нормативности правоположений, характер источников, механизмы обеспечения и др.) занимает в этой системе особое место, являясь своего рода надстройкой по отношению к действующей системе российского права. По-видимому, необходимо вести речь и об особом месте конституционного права во всей системе права.

Очевидно, что данная отрасль права не может быть признана однопорядковой иным профилирующим отраслям - это фундаментальная базовая отрасль права, отображающая генеральные правовые режимы, юридические средства и методы регулирования, которые получают конкретное воплощение в иных подразделениях права, в том числе и относимых к профилирующим отраслям права.

¹⁾ Алексеев, С. С. Теория права / С. С. Алексеев. - М.: БЕК, 1993. - С.110.

1.3 Нормы российского конституционного права

Норма права — это общее правило поведения участников правового отношения. Норма права устанавливается государством, обеспечивается его силой и авторитетом, а при необходимости и принудительной мерой. В ней проявляется суверенная воля. Нормы конституционного права закрепляют суверенитет народа, власть и правовые формы ее осуществления, права и свободы человека и гражданина, гарантии их реализации, федеративное устройство России, систему органов Российского государства, их компетенцию.

Особенностью норм конституционного права является то, что они регулируют самые важные общественные отношения.

Нормы российского конституционного права — это общие и обязательные правила поведения, обладающие закрепительным, учредительным и программным свойствами, они предназначены для конституционно-правового регулирования общественных отношений.

Юридическая норма — исходный, главный элемент права как социального образования, основополагающее понятие всей правовой системы. Юридическая норма — норма права — это общеобязательное веление, выраженное в виде государственно-властного предписания и регулирования общественных отношений.

Право состоит из нормативных установок как совокупности человеческих знаний. Норма права всегда выражена в законодательстве. Нормативная правовая установка — элемент естественного права, юридическая норма — элемент позитивного права.

Нормы конституционного права обладают рядом общих признаков, присущих нормам любой отрасли права, и специфических, свойственных только конституционному праву.

К общим признакам норм права относят: связь нормы с Российским государством, которое создает любые нормы права; общий характер; общеобязательность юридического правила.

Что означает связь нормы права с государством? Государство создает юридические нормы и охраняет их от нарушений принудительной силой государственного аппарата. Норма права обладает авторитетом государственной власти, она предписывает определенное должное или возможное поведение. В данной связи — в норме права выражается воля государства. Но существует и обратная связь. Право создается властью. Но власть, т.е. ее органы, сами не могут функционировать вне правовых форм. Поэтому властвование тоже становится объектом правового регулирования. Чтобы законно осуществлять власть, необходимо иметь право на власть. Первичная власть принадлежит народу, а народ эту власть, т.е. властные полномочия, делегирует избранным, назначаемым.

Общий характер проявляется во всеобщности норм конституционного права. Они распространяются на всех участников возможных правоотношений. Для конституционных норм характерна большая степень обобщенности, высокий уровень абстракции.

Обязательность. Норма права есть правило поведения, установленное государством, и поэтому носит представительско-обязывающий, т.е. нормативный характер.

Специфические свойства норм конституционного права: закрепительный и учредительный характер и программная особенность. В конституционном праве проводится разграничение понятий *закрепление* и *регулирование* общественных отношений. Право выполняет различные функции. Оно регулирует уже существующие, фактически сложившиеся отношения, но может регулировать и возникающие общественные отношения, а также вызывать к жизни новые общественные отношения. Нормы права, которые придают правовую форму уже сформировавшимся фактическим отношениям, были названы закрепительными. Конституционное закрепление предполагает не только юридическое оформление (фиксацию) и нормативное установление общественных отношений, но и их регулирование. Конституционное регулирование в максимальной степени насыщено политическим содержанием и носит комплексный характер. Конституционное закрепление есть момент конституционного регулирования.

Нормы конституционного права содержатся в Конституции Российской Федерации, в федеральных законах и других нормативных правовых актах.

Нормы конституционного права подразделяют на различные виды в зависимости от оснований их классификации:

- общерегулятивные (общие) и конкретные (частные) — по степени определенности правил поведения; материальные и процессуальные; обязывающие; запрещающие и управомочивающие — по характеру предписаний; императивные;

- диспозитивные, поощрительные и рекомендательные — в зависимости от метода правового регулирования;

- постоянные и временные — по времени действия общие, специальные, исключительные, по сфере применения.

Особенностью норм конституционного права является наличие в них большого количества дефинитивных и декларативных норм.

Общие нормы — это такие нормы, которые формулируют общие принципы, задачи, они не формулируют конкретных прав и обязанностей (например, ст. 2,4 Конституции РФ), а служат юридической базой для текущего законодательства и всей правоприменительной деятельности. Правило поведения выражено в них в самой общей форме и может быть выведено лишь после соответствующего анализа. К общим нормам относят нормы-принципы, нормы-цели, нормы-задачи.

Частные нормы формулируют права и обязанности возможных участников правоотношений и служат предпосылкой правоотношения непосредственно или с помощью других отраслей права.

Частные материальные нормы конституционного права принято в свою очередь подразделять на обязывающие, запрещающие и управомочивающие — по характеру содержащихся в них предписаний.

Обязывающие нормы конституционного права — это такие нормы, где субъект права обязан действовать в соответствии с предписаниями — требованиями норм конституционного права, в данном случае субъект права обязан совершать определенные положительные действия. Например, это нормы, закрепляющие обязанности граждан; нормы определяющие порядок опубликования законов;

нормы, определяющие порядок регистрации общественных организаций в органах юстиции.

Запрещающие — это такие нормы, в которых содержится форма запрета, обязанность субъекта права воздерживаться от действий, запрещенных законом. Например, гражданин РФ не может быть лишен гражданства — ст. 6 Конституции РФ; никто не может присваивать себе власть в Российской Федерации — ст. 3 Конституции РФ.

Управомочивающие — это такие нормы конституционного права, которые предоставляют субъекту правомочия на те или иные положительные действия. Субъект права может действовать определенным образом и по своему усмотрению. Это в основном нормы, закрепляющие компетенцию Российской Федерации, ее субъектов, органов государства. Для норм конституционного права характерна следующая особенность. Они имеют нестандартную структуру. В юридической науке общепринято считать, что для каждой правовой нормы обязательными элементами, составляющими ее структуру, являются гипотеза, диспозиция и санкция.

Однако подавляющее число норм конституционного права не содержит в совокупности всех трех элементов. Так, для значительного числа норм конституционного права характерно наличие только диспозиции, выполняющей основную нагрузку в конституционно-правовом регулировании общественных отношений. Гипотеза и санкция, как правило, необязательно должны присутствовать в данных нормах. Зачастую гипотеза только подразумевается. Санкция же содержится в других отраслях права. Так, в ч. 4 ст. 3 Конституции РФ говорится: «Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону».

Но и в конституционном праве имеются собственные санкции: отмена правовых актов, отзыв депутата избирателями, отмена выборов судом, роспуск Государственной Думы, отрешение от должности Президента РФ, лишение силы акта или его отдельных положений, признанных неконституционными; отставка

Правительства в случаях выражения ему недоверия либо отказа в доверии Государственной Думой и т.д.

Особо следует сказать и о делении норм конституционного права на материальные и процессуальные. Для конституционного права это деление наметилось в 60—70 годах XX в. Материальные нормы предусматривают содержание действий по правовому регулированию общественных отношений, т.е. отвечают на вопрос: что надо делать. Процессуальные же нормы определяют формы реализации материальных норм, то есть отвечают на вопрос как надо сделать. Материальные нормы устанавливают правовой статус, компетенцию субъектов конституционно-правовых отношений. Процессуальные же нормы определяют конкретные организационно-правовые формы реализации материальных норм.

Процессуальные нормы содержатся как в Конституции РФ (процессуальные гарантии осуществления прав и свобод человека и гражданина — ч. 2 ст. 22, ч. 2 ст. 23, ч. 2 — 4 ст. 29; процедура отрешения Президента РФ от должности — ст. 93; порядок формирования и деятельности Государственной Думы и Совета Федерации — ст. 95, 96, 99, 100, 102 и др.; большинство положений гл. 9 Конституции РФ, устанавливающих порядок принятия поправок и пересмотра Конституции), так и в текущем законодательстве (законы о выборах, референдуме, регламенты представительных (законодательных) органов государственной власти и местного самоуправления). Все они в совокупности составляют единую отрасль конституционного права.

В настоящее время в науке высказывается мнение, что ныне сформировалось конституционное судебно-процессуальное право. В данном случае можно говорить о конституционном правосудии как подотрасли российского конституционного права.

Нормы конституционного права объединяются в конституционно-правовые институты. *Институт права* — это система норм, регулирующих группу однородных общественных отношений (институт гражданства, институт прав и свобод человека и гражданина и т.д.). В институт конституционного права могут входить нормы, обладающие различной юридической силой (нормы Конституции

РФ и текущего законодательства). Обычно выделяют простые и комплексные институты. В российском конституционном праве принято выделять четыре большие группы правовых институтов: нормы, закрепляющие основы конституционного строя; нормы, регулирующие права и свободы человека и гражданина; нормы, определяющие федеративное устройство; нормы, регулирующие создание системы органов Российского государства и местного самоуправления.

1.4 Источники конституционного права

Термин «источник права» (или форма выражения права) в юридической науке имеет различный смысл: материальный и формальный (юридический). В материальном смысле — это факторы, определяющие содержание права, т.е. экономические отношения жизни общества. В юридическом смысле — это особые формы выражения правовых норм. Это прежде всего нормативные правовые акты, образующие систему действующего законодательства, в них получает юридическое выражение воля народа.

Источники конституционного права — как правило, нормативные правовые акты, регулирующие конституционные отношения. Источникам права, в том числе и конституционного, присущи следующие качества: определенность, общеобязательность и общеизвестность. Требование *определенности* означает, что должны быть четко и ясно сформулированы права и обязанности возможных участников правоотношения.

Общеобязательность есть охраняемая возможность государственного принуждения для тех, кто станет уклоняться от выполнения предписаний нормативного акта. *Общеизвестность* — предполагает особый порядок публикации нормативных актов и введения их в действие для сведения всех, кому они адресованы.

Особенностью источников конституционного права является то обстоятельство, что они имеют разную юридическую силу и находятся в своего рода иерархической подчиненности. Система источников существенно зависит от формы

государственного устройства. Федеративная природа российского государства имеет важное значение для построения системы источников российского конституционного права (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ).

Отличительной особенностью источников конституционного права является и то, что в их систему все чаще стали входить и «нетрадиционные» регуляторы, такие как правовой обычай и договор.

Новеллой для современной системы источников российского конституционного права стало признание *плюрализма* источников права России не только с точки зрения признания иных, кроме считавшихся таковыми ранее, источников (общепризнанных принципов и норм международного права, решений органов конституционного правосудия), но и различий по исходным началам — речь идет о естественном праве. Все настойчивее проводится мысль о том, что источники конституционного права образуют две основные сферы: естественное право и позитивное право.

К *естественному праву* относят общечеловеческие представления о свободе, справедливости, составляющие суть права. Эти представления есть мерило демократизма любой системы права. Естественное право имеет огромное значение, как для законодателя, так и для правоприменителя. Следует отметить, что широкого признания среди ученых и практиков России идеи естественного права в качестве источников права пока, к сожалению, не получили. Они остаются лишь элементом правосознания, как принципом-идеей, но не регулятором общественных отношений. Все же логика общественного развития России неумолима и приведет к признанию естественного права в качестве *полноправного регулятора* общественных отношений.

Система источников российского конституционного права включает:

- 1) Конституцию Российской Федерации 1993 г. — ведущий источник конституционного права;
- 2) акты референдума;
- 3) Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, принятую на I Съезде народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г.;

- 4) общепризнанные принципы и нормы международного права;
- 5) решения органов конституционного правосудия;
- 6) законы РФ (о поправке к Конституции РФ, федеральные конституционные, федеральные, законы субъектов РФ, конституции республик, уставы иных субъектов РФ);
- 7) регламенты палат Федерального Собрания РФ, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ;
- 8) нормативные правовые акты главы государства и правительства (нормативные указы Президента, нормативные постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов и исполнительных органов власти субъектов Федерации);
- 9) договоры: межгосударственные (Договор о создании Союзного государства России и Беларуси от 8 дек. 1999 г.), внутригосударственные (договоры о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ);
- 10) конституционно-правовые обычаи;
- 11) нормативные правовые акты органов местного самоуправления;
- 12) правовые акты СССР и РСФСР.

Впервые о последнем из названных видов источников конституционного права (п. 12) было сказано в постановлении Верховного Совета РСФСР «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» от 12 декабря 1991 г., где отмечалось, что на территории РСФСР до принятия соответствующих законодательных актов РСФСР нормы бывшего Союза ССР применяются в части, не противоречащей Конституции РСФСР, законодательству РСФСР и настоящему Соглашению. Впоследствии «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ подтвердили этот принцип преемственности: «Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации».

1.5 Конституционно-правовые отношения

В общей теории права под правоотношением понимают общественные отношения, возникающие на основе норм права, прежде всего, позитивного, т.е. законодательно закрепленного. Идеи же естественного права находят выражение в виде принципов, правосознания и иных правовых явлений.

Конституционно-правовое отношение — это общественное отношение, возникающее на основе норм конституционного права, участники которого наделяются правами и обязанностями.

1 Конституционно-правовое отношение есть юридическое выражение реальных процессов, происходящих в условиях российской действительности.

2 Они опосредуют правовую связь между субъектами фактических конституционных отношений.

3 Характер конституционно-правовых отношений обусловлен, прежде всего их социальной природой, местом и ролью в системе общественных отношений.

4 Данному виду отношений присущ высокий политический потенциал, они обеспечивают осуществление власти народа, его суверенитета, реальной свободы человека и гражданина.

5 Специфичность конституционно-правовых отношений состоит в особом характере субъектов, содержания, правовых формах их защиты.

В структуре любого правоотношения выделяют субъекты, их права, обязанности, юридические факты, объекты.

Субъектами, т.е. участниками конституционно-правовых отношений, являются:

- государство и государственные образования (Российская Федерация и ее субъекты);
- административно-территориальные единицы, избирательные округа;
- органы государства;
- органы местного самоуправления;
- должностные лица;

- депутаты законодательных органов Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления, члены Совета Федерации, а также их объединения;

- политические партии и другие общественные объединения;

- граждане РФ, иностранцы, лица без гражданства, собрания избирателей.

Ряд ученых-теоретиков и конституционалистов к субъектам конституционного права относят народ, классы, нации. А.В. Мицкевич, И.Н. Фарбер и другие авторы считают, что наделять эти социальные общности качеством правосубъектности не следует, так как они являются субъектами фактических конституционных отношений, не зависящих от права. Свои права они реализуют через политические партии, движения, а также через конкретных, индивидуальных граждан-избирателей. Конституционная норма ч. 1 ст. 3 о том, что народ — единственный источник власти и носитель суверенитета еще ничего не говорит в пользу правосубъектности народа, ибо ч. 2 ст. 3 Конституции РФ гласит, что народ осуществляет свою власть непосредственно, и высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. В них, как известно, участвует не весь народ, а только избирательный корпус, т.е. граждане-избиратели. Данную социальную общность юридизировать не следует. Народ обладает первичной, учредительной властью, путем выборов — в избирательных правоотношениях — он наделяет властными полномочиями государственного характера конкретное должностное лицо — Президента, депутата, главу исполнительной власти. Но это не означает, что положения ст. 3 Конституции РФ не обладают высшей юридической силой. Это конституционный принцип организации власти, основа конституционного строя России. Она так же естественна, как и наши права.

Возникновение, изменение и прекращение конституционных правоотношений связано с *юридическими фактами* — жизненными явлениями, влекущими правовые последствия. Юридические факты вводят субъективные права и обязанности в механизм конституционного регулирования. К ним относятся: *события*. (например,

достижение определенного возраста для обладания избирательным правом), *действия* (голосование), *состояния* (состояние гражданства).

Конституционно-правовые отношения классифицируют на различные группы в зависимости от оснований. Они подразделяются на общие и регулятивные — по видам норм, срочные и бессрочные — по времени действия, материальные и процессуальные, относительные и абсолютные.

По характеру общественных отношений, лежащих в основе того или иного конституционно-правового отношения, выделяют следующие группы:

1) между избирателями и депутатами, избирателями и органами государственной власти и местного самоуправления, избирателями и политическими партиями, а также между избирателями и выборными должностными лицами. Эти отношения строятся на основе принципа выборности;

2) конституционно-правовые отношения между органами законодательной, исполнительной и судебной власти, которые строятся на основе принципа разделения властей;

3) конституционно-правовые отношения по реализации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

4) конституционно-правовые отношения между органами государственной власти и политическими партиями, общественными объединениями;

5) федеративные конституционно-правовые отношения. Безусловно, в каждой из этих больших групп можно выделить массу конституционно-правовых отношений конкретного характера.

В структуре конституционно-правового отношения выделяют объект.

Под *объектом правоотношения* понимают предмет (или явление действительности), на который направлена деятельность субъектов правоотношения, осуществляемая в процессе реализации ими своих юридических прав и обязанностей. Объект правоотношения — это то, что объединяет правомочия и обязанности субъектов правоотношения. Объект правоотношения помогает исследовать юридическое содержание правоотношения, т.е. права и обязанности.

Объектами конституционно-правовых отношений являются: государственная территория, материальные ценности (имущественные блага), личные неимущественные блага (честь, достоинство человека, неприкосновенность личности), поведение граждан, действия органов государства, должностных лиц, общественных объединений (политических партий, движений). Объектами конституционно-правовых отношений могут быть бездействие (невключение в списки избирателей) или событие (рождение или смерть физического лица, достижение им определенного возраста, истечение определенного срока полномочий).

2 Лекция 2 Основы теории Конституции

План лекции

2.1 Понятие, сущность Конституции

2.2 Понятие Конституции государства и общества, ее юридические признаки и виды

2.3 Верховенство Конституции в Федеративном государстве

2.4 Фактическая и юридическая Конституции

2.1 Понятие, сущность Конституции

Конституция (от лат. *constitutio* — устанавливаю, учреждаю) — основной закон государства, регулирующий важнейшие общественные отношения между гражданином, обществом и государством, закрепляющий основы конституционного строя, организацию государственной власти. Пробразом конституций являлись хартии (уставы) средневековых городов, добившихся «вольностей» от монарха или крупных феодалов, аналогичные акты богатых городов-республик центральной, южной, северной Европы. Первые конституционные акты в современном значении были приняты в конце XVIII в. (США, Франция, Польша). Обычно Конституция —

явление демократического порядка, она принимается народом (или при его участии), ограничивает институты власти, гарантирует права личности.

Ее сущность большинство авторов определяют как баланс основных социальных интересов, представленных в обществе. Близко к этому объяснение сущности конституции как социального плюрализма, политического компромисса.

Этот важнейший политико-правовой акт служит опорой политической и социально-экономической системы, утвердившейся в обществе и государстве. Он, с одной стороны, призван обеспечить стабильность существующих государственных и политических институтов, с другой — делает возможным их динамичное развитие, а в целом ряде случаев позволяет осуществлять радикальные реформы без существенного изменения базовых (основных) норм. Такие нормы также отличаются стабильностью, так как рассчитаны на действие в течение длительного времени.

Конституция имеет свой предмет регулирования, во многом схожий с предметом конституционного права как отрасли права. Она — ведущий источник национального права, оказывающий доминирующее и целенаправленное воздействие на всю систему нормативных и правоприменительных актов. В отечественном правоведении принято употреблять понятия «Конституция» и «Основной закон» как тождественные.

2.2 Понятие Конституции государства и общества, ее юридические признаки и виды

Все российские конституции (начиная с 1918 г.) были по форме едиными консолидированными актами — документами. В ряде зарубежных государств (Великобритания, Новая Зеландия) существуют несистематизированные основные законы, представленные в виде множества (совокупности) важнейших парламентских актов, судебных решений, отдельных общепризнанных правовых обычаев.

Конституция и государство

Первые конституционные акты, или конституции в современном смысле этого слова, не случайно появились в XVII- XVIII вв. (Великобритания, США, Франция), хотя государство возникло намного раньше. Именно тогда человечество осознало высшую ценность личной свободы и в связи с этим необходимость обуздать государство, заставив его подчиняться каким-то заданным правилам.

Представления о Конституции были разработаны раньше (в частности, Аристотелем), но они обращались в основном вокруг вопросов о рациональном устройстве государственной власти в соответствии с понятием демократии и справедливости. Но даже в этом ограниченном понимании основные законы не привились в древних государствах. Во времена римской империи этим термином назывались императорские указы, а в средневековье - акты о феодальных вольностях.

Демократические революции XVII- XVIII вв. были вызваны потребностью не просто переустройства власти, а, главным образом, нахождения оптимального соотношения между властью и свободой. Поэтому, как английская конституционная система, так и писанные конституции США, Франции в первую очередь решали именно эту задачу. В США это было сделано с определенной “осечкой”, ибо создатели Конституции, принятой в 1787 г., попытались обойтись без раздела о правах и свободах граждан, посчитав достаточным английский принцип “что не запрещено, то дозволено”. Но народ быстро заставил законодателей поправить положение, вследствие чего спустя два года был принят Билль о правах (первые десять поправок к Конституции).

Таким образом, конституция является элементом определенной философии государства, и эта философия основывается на понимании опасности ничем не ограниченной власти государства для свободы и благополучия человека. Демократическое государство - всегда конституционное государство, но не всякое государство, имеющее конституцию, может быть названо конституционным и демократическим.

Юридические признаки Конституции понимаются в литературе неоднозначно, чаще всего как качества, детерминирующие особую правовую природу и делающие ее Основным законом.

Это нормативность, наивысшая юридическая сила, специальный порядок принятия и изменения конституционных норм.

Юридическая сила и нормативность конституции определяется через ее функции и прежде всего через юридическую функцию.

Юридическая функция заключается в том, что конституция представляет собой главный источник национальной правовой системы, нормативно-юридический акт, нормы которого обладают высшей юридической силой и составляют основу всей системы правового регулирования. Юридическая функция характеризует собственную служебную роль конституции в национальной правовой системе.

Как правовой акт особого свойства конституция выполняет следующие юридические функции: а) право на делительную, связанную с закреплением в основном законе конкретного перечня прав и обязанностей органов государственной власти и иных субъектов конституционного права (ст. 83-89, 101, 102, 103, 114, 125 Конституции РФ); б) охранительную, характеризующую направленность конституционных норм на защиту основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 3, 4, 9, 13, 15, 69, 133 и др.); в) целеполагающую, или ценностно-ориентационную, которая заключается в закреплении основным законом стратегических целей и задач развития общества и государства. Конституция в этом смысле дает нормативный прогноз, отражает в своих нормах опережающее развитие общественных отношений.

Помимо указанной функции существуют еще и...

Учредительная функция выражается в признании и юридическом оформлении важнейших институтов общества, их узаконивании и придании им государственно-правовой формы (ст. 1 — 16 Конституции РФ). Учредительная функция указывает на то, что конституция появляется вследствие коренных изменений в жизни общества и выступает политической и правовой основой его дальнейшего развития.

Учредительная роль конституции проявляется в том, что она, во-первых, закрепляет сложившуюся систему общественных отношений на момент ее принятия и, во-вторых, юридически узаконивает прогрессивные тенденции политико-правового развития, создавая условия для появления новых отношений, которые в тенденции, в «зародыше» проявляются, но не могут получить общественного признания без их высшей законодательной поддержки.

Политическая или социально-политическая функция проявляется в том, что конституция есть политический документ (своего рода договор общественного согласия), оказывающий регулирующее воздействие на политический процесс и политические отношения. Выполнение конституцией этой функции возможно лишь в том случае, если учреждаемая ею система власти функционирует в режиме демократического политического режима. Политическая функция отражает роль конституции в закреплении и развитии основ государственной политики (идей, принципов, целей), взаимодействия политических институтов общества в функционировании всей политической системы. В этом смысле конституция выполняет роль генеральной политической директивы.

Мировоззренческая (идеологическая) функция заключается в том, что конституция является философией государственной власти, отражая особое мировоззрение: провозглашает и защищает важнейшие ценности — права и свободы человека и гражданина, политический плюрализм, многообразие и равноправие форм собственности, ограничение власти правом и иные общепризнанные демократические ценности, совокупно представляет определенную идеологию — систему идей, воззрений на государственное и общественное устройство. Абсолютная деидеологизация конституции невозможна. В то же время ее чрезмерная идеологизация (как и всякого иного правового акта) «обесточивает» ее юридическую силу. Мировоззренческий характер конституции может проявляться и в том, что ее нормы в определенных политических условиях могут закреплять основы (принципы) соответствующего политического учения в качестве господствующего, своего рода официальной идеологии. Для государств с авторитарными режимами или квазидемократическими режимами подобный характер

конституции возможен. Чрезмерная идеологизация конституции (как и всякого иного правового акта) превращает ее в политическую декларацию правящих элит.

Кроме указанных функций конституция также осуществляет *интеграционную*. Современные конституции призваны противодействовать крайним формам политического радикализма, разъединяющего общество на противоборствующие силы, обеспечивать единство и неделимость государства, препятствовать его территориальному распаду.

Специальный порядок принятия и изменения конституционных норм.

Это известные конституционной практике акты учредительной (верховой) власти, посредством которых разрабатывается и вводится в действие новая конституция страны. В мировой практике известны три способа принятия конституции:

- принятие конституции парламентом. Так, к примеру, была принята Конституция Украины в 1996 г.;

- принятие конституции путем референдума, что, в частности, характерно для действующей Конституции РФ. При этом различают *ратифицирующие референдумы* — ситуация, когда проект конституции разрабатывается специальным органом - учредительным собранием и вносится на всенародное голосование;

- принятие конституции специально учрежденным органом — учредительным собранием.

Государственно-правовой практике XVII-XIX вв. известен такой способ принятия конституции, как октроирование — пожалование, или дарование, властью монарха конституции. Данный способ принятия конституции характерен в основном в государствах с абсолютистским режимом. Октроированными считаются конституции Германии 1871 г., Японии 1889 г. и др., разработанные и дарованные метрополиями своим колониям. Октроированной являлась и первая российская конституция — Основные Государственные законы от 23 апреля 1906 г., принятые по прямому установлению Николая II.

Особым органом осуществления учредительной власти, специально создаваемым для принятия новой конституции, является *учредительное собрание*.

Именно так принимались многие современные европейские конституции. Учредительное собрание может носить различное название - Великое народное собрание (Болгария), Конституционное собрание (Россия), Национальное собрание и т.д.

Первая конституция принята в 1787 г. в США. В последующем конституции принимаются во Франции (1791, 1793 гг.), Польше (1793 г.). Первой конституцией России правомерно считать Основные Государственные законы от 26 апреля 1906 г.

Содержание и демократический способ принятия конституционного документа обуславливают то существенное обстоятельство, что это единственный национальный правовой акт, который сам определяет свою юридическую силу. Никакой закон не может быть поставлен в один ряд с Конституцией, а тем более не может изменять или отменять ее положения. Высшая юридическая сила действующей Конституции РФ отражена в таких ее нормах, как ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 15, ст. 120 и п. 1 «Заключительных и переходных положений».

Виды Конституций.

Отнесение конституций к той или иной классификационной группе в зависимости от способа, времени их принятия и характера действия, объема конституционного регулирования, характера изменения и других критериев. По времени принятия принято выделять *старые конституции (конституции первого поколения)*, принятые в XVIII-XIX вв. и продолжающие действовать (конституции США 1787 г., Бельгии 1831 г., Швейцарии 1873 г. и др.), и *современные конституции (конституции второго поколения)*, принятые во второй половине XX в. По времени принятия конституции подразделяются на *постоянные* (срок действия которых неограничен) и *временные*, принятые на определенный срок. Характер действия конституции дает основание для выделения *юридических (формальных)* и *фактических (материальных)* конституций.

Различаются писаные и неписаные конституции. Под писаной конституцией понимается принимаемый и изменяемый в особом порядке основной закон государства, обладающий высшей юридической силой, (закон законов). Название конституция не имеют и не могут иметь никакие иные правовые и политические

документы. Если основной закон в государстве отсутствует, а его роль выполняют несколько актов, закрепляющих организацию верховной государственной власти, права и свободы граждан, то можно говорить о неписаной конституции. Такая практика имеет место в Великобритании, Новой Зеландии.

По порядку установления конституции подразделяются на октроированные (дарованные монархом) и неоктроированные (принятые высшим законодательным органом власти, учредительным собранием или референдумом).

По порядку изменения и дополнения конституции бывают гибкими и жесткими. Если конституция изменяется и дополняется в том же порядке, что и текущее законодательство, то её принято относить к разряду гибких, если в более сложном порядке, то конституция называется жесткой. Гибкими являются все неписанные конституции.

По форме закрепления политической власти различаются монархические и республиканские конституции. Современными монархическими конституциями являются конституции Бельгии, Испании, Швеции, Японии и др. К республиканским относятся конституции Италии, Китая, США, Франции, ФРГ, России и республик в её составе и т.д.

По формам закрепляемого государственного устройства конституции подразделяются на федеральные и унитарные (ИНОГДА ПРИВОДЯТ И КОНФЕРАТИВНЫЕ). Федеральная конституция закрепляет принципиальные устои образования федеративного государства: цели объединения субъектов в единый государственный союз, государственно-правовой статус целого и частей (федерации и её субъектов), разграничение компетенции между ними. Она регулирует систему, структуру и порядок формирования органов законодательной, исполнительной и судебной властей федерации, определяет их компетенцию, механизм конституционной ответственности. Федеральными являются конституции США, ФРГ, Индии, России, унитарными $\frac{3}{4}$ конституции Италии, Испании, Китая, Франции, республик в составе России¹⁾.

¹⁾ Конституция Российской Федерации и ее развитие. - Режим доступа: <http://www.refoman.ru/html>.

2.3 Верховенство Конституции в Федеративном государстве

Федеративному государству свойственна конституционная система, состоящая из федеральной конституции и конституций субъектов федерации. Каждая федерация является объединением государственных образований, которые обладают определенными признаками государства, и, прежде всего, - правом принимать свои конституции. Так, в США каждый штат имеет свою конституцию, в ФРГ - каждая земля, в Швейцарии - каждый кантон и т. д.

Конституция Российской Федерации, исходя из общепризнанных норм международного права и мировой конституционной практики, определяя Россию как федеративное государство, состав ее субъектов и их статус, не содержит положения о суверенитете республик.

Если бы Конституция по примеру конституций СССР и содержала бы положение, признающее за республиками суверенитет, то это было бы не только пустой декларацией, но и признанием того, что Россия не федеративное государство, а конфедерация.

То, что ряд республик в составе Федерации в своих конституциях провозглашают себя суверенными, является произвольным употреблением термина, не имеющего никакого юридического значения.

Ссылки этих республик на Федеративный договор между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти ее субъектов, в котором республики обозначены как суверенные, во-первых, не признаны Конституцией России, и, во-вторых, в заключительных и переходных положениях указание на суверенитет республик, закрепленное в Федеративном договоре, провозглашается недействующим как противоречащее положениям Конституции России.

Провозглашение конституциями республик суверенитета последних произвольно и юридически несостоятельно, ибо не соответствует ни одному существенному признаку суверенитета, получившему мировое признание в науке и

практике¹⁾. Конституция законодательным путем создала федерацию в России «сверху», т. е. создала тип федерации, основанной на автономии: центр своими актами, а потом и Конституцией наделил части России статусом автономий разного уровня и разного характера и, установив федеративное устройство государства, признал их субъектами Российской Федерации, т. е., в известной мере, децентрализовал государственную власть по вертикали на началах федерализма²⁾.

Конституционный Суд Российской Федерации, рассмотрев запрос группы депутатов Государственной Думы, своим определением от 27 июня 2000 г. признал не соответствующими Конституции Российской Федерации, утратившими силу, не подлежащими применению судами, другими органами, должностными лицами и подлежащими отмене положения конституций республик Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Северная Осетия — Алания, Татарстан, Алтай о государственном суверенитете этих республик.

Несмотря на то что постановления и определения Конституционного Суда после их опубликования должны быть исполнены немедленно, до сих пор конституции названных республик, за исключением частичных изменений, не полностью приведены в соответствие с постановлением Суда и Конституцией России. Это означает, что механизмы, которые должны обеспечить исполнение Конституционного Суда, бездействуют, а федеральные органы надлежащих мер не принимают³⁾.

¹⁾ Безруков, А. В. Правовая природа конституции в федеративном государстве / А. В. Безруков // Право и политика. - 2003. - № 4. - С. 13-17.

²⁾ Осипян, С. Современные проблемы суверенитета в российской федерации и политического статуса ее субъектов. - Режим доступа: http://www.law-n-life.ru/arch/111_osipjan.doc.

³⁾ По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан: [определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 29. - Ст. 3117.

2.4 Фактическая и юридическая Конституции

В правовой науке существует деление конституций на юридическую и фактическую. Юридическая Конституция - это 137 статей, в целом очень правильных формулировок. Реальный порядок действия этих норм - это фактическая Конституция¹⁾.

Термином “фактическая конституция” или “материальная конституция”, обозначаются реально сложившиеся в той или иной стране основы существующего государственного и общественного строя, т.е. система социально-экономических и общественно-политических отношений.

Юридическая конституция - это нормативно-правовой акт высшей юридической силы.

Юридическая конституция вплетается в ткань фактической. Сущность юридической конституции, её содержание предопределены фактической конституцией, социально-экономическими и общественно-политическими процессами на различных этапах развития общества и государства.

Для анализа соотношения юридической и фактической конституций важное значение имеет вопрос о правильном отражении в нормах конституции реально сложившихся общественных отношений.

На первый план здесь выдвигается вопрос не только об определяющем, но и опережающем.

¹⁾ Интервью с Виктором Шеховцовым - профессором, деканом государственно-правового факультета Юрид. института Дальневост. гос. ун-та. - Режим доступа: <http://www.zgpress.ru>.

3 Лекция 3 Понятие и структура Конституции Российской Федерации

План лекции

3.1 Конституция РФ как юридическая база текущего законодательства

3.2 Принятие Конституции Российской Федерации

3.3 Структура Конституции Российской Федерации

3.1 Конституция РФ как юридическая база текущего законодательства¹⁾

Объективности ради отметим, что в целом большинство исследователей, в том числе авторитетных отечественных правоведов и международных экспертов, довольно высоко оценивают главный закон России с точки зрения содержания и формы, высказывая мнение о том, что по сравнению со многими конституциями зарубежных стран российская Конституция доктринально и практически по своему духу, юридическим и идеологическим свойствам как никогда близка к выработанным на сегодня в мире представлениям о конституции как основном законе общества и государства. В ней закреплены многие предпосылки нормального функционирования нашего общества и государства.

Конституция провозглашает народовластие (народный суверенитет) в качестве важнейшей основы конституционного строя России, закрепляет природу российского государства как демократического, федеративного, правового, с республиканской формой правления, с принципом разделения властей, социального и светского, иначе говоря, отражает в его природе все необходимые черты для полноценного выполнения государством своего предназначения.

Для политической жизни Конституция содержит такие принципы, как политическое многообразие и плюрализм, предполагает существование

¹⁾ Полшко, М. И. К 15-летию Конституции Российской Федерации / М. И. Полшко // Конституция Российской Федерации-политико-правовая основа государства и общества: научно-практическая конф. - Оренбург, 2008. - С. 7-13.

политических партий, разнообразных объединений граждан, их участие в управлении общественными и государственными делами.

Основной Закон закрепляет в качестве одной из черт конституционного строя свободу экономической деятельности и многообразие форм собственности, провозглашая признание и равную защиту частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Одно из несомненных достоинств нашей Конституции - закрепление основ правового статуса личности, провозглашение в качестве принципа конституционного строя постулата «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», а также отражение в нормах Основного Закона широкого каталога основных прав и свобод человека и гражданина, соответствующих общепринятым нормам и стандартам международного сообщества.

Конституция отражает основы государственного устройства, систему органов власти Российской Федерации, являясь в этом плане фундаментом современного государственного строительства в России.

Таким образом, не подлежит сомнению тот факт, что Конституция России - во многих отношениях конструктивный документ, соответствующий мировым демократическим образцам.

Основная критика содержания Конституции сводится к следующему: в конституционной регламентации экономических отношений недостает норм о социальной роли частной собственности (такие положения есть в итальянской, германской и других конституциях). Это способствовало бы более точному решению вопросов о национализации и приватизации собственности. Нет положений об индикативном (недирективном) планировании, хотя этот советский опыт по-другому воспринят в некоторых зарубежных странах (Испании, Франции, не говоря уже о Китае). Прямое следствие такого положения дел - отсутствие четкой системы координат, которые должны определять политику государства в экономической жизни.

В сфере социальных отношений российская Конституция нуждается в закреплении принципов социальной солидарности, социальной справедливости. Эти

нормы также есть во многих зарубежных конституциях. Требуется уточнение регулирования социальной роли государства («социальное государство»). В мире пересматривается концепция «государства благоденствия», которое, как теперь считается в западной литературе, ослабляет активность личности, ее заботу о себе, о семье. Вместо этого все шире распространяется концепция «государства труда». Она предполагает, что государство должно обеспечивать основные нужды человека (определенный уровень образования, здравоохранения).

3.2 Принятие Конституции Российской Федерации

В течение 1990-1992 гг. в действующую Конституцию РСФСР 1978 г. внесено в общей сложности более 350 поправок. Впервые вопрос о новой федеральной Конституции был поставлен I Съездом народных депутатов России, тогда же (22 июня 1990 г.) была образована *Конституционная Комиссия*. В августе 1990 г. разработана концепция, а в сентябре — первый вариант проекта Конституции в ноябре 1990 г. проект опубликован для всенародного обсуждения. Обсуждение официального проекта Конституции протекало сложно, появились альтернативные проекты. Только в октябре 1991 г. официальный проект Конституции был внесен на рассмотрение V Съезда народных депутатов. В марте 1992 г. проект повторно опубликован в печати.

Третий вариант официального проекта Конституции РФ был одобрен Конституционной Комиссией 16 октября 1992 г. Однако последующие, особенно внеочередные VIII и IX Съезды народных депутатов, подтвердив курс на осуществление конституционной реформы, необходимость продолжения работы над проектом **НОВОЙ** Конституции, одновременно приняли решение (март 1993 г.) выработать проект основных положений новой Конституции, согласован, его с субъектами Федерации и после этого вынести на всероссийский референдум. С подобным ходом развития конституционной реформы не согласился Президент РФ Б.Н. Ельцин. С марта 1993 г. между Президентом и Верховным Советом резко обострились отношения. Проведенный по инициативе Президента 25 апреля 1993 г.

референдум выразил доверие Президенту и высказался за досрочное переизбрание народных депутатов. 29 апреля 1993 г. на заседании Совета глав республик в составе РФ по инициативе Президента РФ решено созвать *Конституционное совещание* для разработки согласованного проекта Конституции.

Однако по инициативе Председателя Верховного Совета РФ 7 мая создано заседание Конституционной Комиссии без ведома ее председателя — Президента РФ, на котором было заявлено, что Конституция РФ должна быть принята на Съезде народных депутатов. Это же нашло подтверждение 12 мая на совещании руководителей Советов народных депутатов всех уровней. В этот же день Президент утвердил состав рабочей комиссии по доработке проекта Конституции под своим председательством. В Указе «О мерах по завершению подготовки новой Конституции РФ» Президент РФ постановил завершить работу в срок до 10 июня 1993 г. Основной текст Конституции подготовлен Конституционным совещанием под руководством Президента РФ в июне-июле 1993 г. Но в сентябре-октябре Конституционное совещание и рабочая комиссия вновь вынуждены вернуться к одобренному ранее тексту в связи с предложениями субъектов Федерации, поступившими в летне-осенний период, а также уроками октябрьских событий в Москве. В итоге в декабре 1993 г. путем референдума новая Конституция Российской Федерации была принята.

Особенную роль в подготовке и принятии новой Конституции России призваны были сыграть такие учреждения, как Конституционная комиссия и Конституционное совещание.

Конституционная комиссия — это созданная высшим органом государственной власти из числа представителей всех субъектов Федерации комиссия, имеющая своей главной задачей разработку проекта новой российской Конституции. Такая комиссия создавалась на I Съезде народных депутатов РСФСР 22 июня 1990 г. из представителей Верховного Совета, субъектов РСФСР, всего 102 человека, работала под председательством Б.Н. Ельцина (в то время Председателя Верховного Совета РСФСР). Первый вариант проекта Конституции рассмотрен V Съездом народных депутатов в октябре 1991 г. VI Съезд народных депутатов в

апреле 1992 г. одобрил общую концепцию конституционной реформы и основные положения доработанного проекта. На Конституционную комиссию возлагалась обязанность дог. работать проект и представить его на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов. Однако ни один из трех последовавших за этим Съездов - VII, декабрь 1992 г., VIII, март 1993 г., IX, апрель 1993 г. — эту задачу не выполнил. В мае 1993 г. проект Конституции, одобренный Верховным Советом, опубликован. Проект по основным вопросам конституционной реформы расходился с идеологией и взглядами президентской стороны. Проект, в частности, определял правовое положение Верховного Совета, свойственное в большей мере парламентской республике, в силу чего существенно ограничивались полномочия главы государства.

Так, Президент обязывался представлять Верховному Совету ежегодные доклады об осуществлении внутренней и внешней политики. Исключительно с согласия Верховного Совета предполагалось назначать Председателя Правительства, министров экономики, финансов, внутренних и иностранных дел, обороны и безопасности. Верховный Совет наделялся правом определять основные направления внутренней и внешней политики.

Предполагалось, что назначенный на 17 ноября 1993 г. Съезд народных депутатов должен принять новую Конституцию. Получивший всенародную поддержку избирателей в ходе проведенного 25 апреля 1993 г. референдума Президент не принял такую копию Основного Закона.

Конституционное совещание представляет созванную по инициативе Президента РФ в 1993 г. конференцию представителей органов государственной власти и общественности для завершения подготовки проекта новой Конституции. Конституционное совещание создано 5 июня 1993 г. В него входили пять групп представителей: федеральных органов государственной власти; органов государственной власти субъектов РФ; местного самоуправления; политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и религиозных конфессий; промышленников и предпринимателей. Проект новой Конституции, который представлен Президентом РФ, обсуждался

группами представителей до 25 июня 1993 г. В результате обсуждения проекта внесено более 500 поправок к тексту проекта, изменено более 200 положений первоначального текста. Без изменений остались лишь три статьи.

3.3 Структура Конституции Российской Федерации¹⁾

Структура Конституции РФ - ее внутреннее строение, подразделение (рубрикация) на части, разделы, главы, статьи, пункты, внутренняя согласованность составных частей, последовательность их расположения. С.к. включает в себя преамбулу, основную часть, представленную разделами и главами, и заключительные и переходные положения. Иногда С.к. охватываются и приложения. Так, в ранее действовавшей Конституции РФ от 12 апреля 1978 г. в качестве приложения был представлен Федеративный договор от 31 марта 1992 г.

Действующая Конституция РФ по своей структуре приближена к европейским конституциям. Она состоит из Преамбулы, Основной части, представленной 137 статьями, объединенными в первом разделе, состоящем из 9 глав, а также заключительных и переходных положений, являющихся вторым разделом. С.К. РФ, логическая взаимосвязь ее основных частей обусловлены пределами конституционного регулирования, господствующей в стране конституционной доктриной.

Первая глава Конституции РФ "Основы конституционного строя" состоит из 16 статей, которые закрепляют исходные принципы конституционного регулирования важнейших сторон жизни российского общества, определяют сущность государства, правовое положение человека и гражданину, принципы социальных и экономических отношений, основы политической системы общества, взаимоотношений государства и религии. Основы конституционного строя составляют первичную нормативную базу для остальных положений Конституции РФ, всей системы действующего законодательства. Нормы, закрепляющие основы конституционного строя РФ, обладают наивысшей юридической силой по

¹⁾ <http://mirslouvrei.com>

отношению к иным ее положениям. Этим нормам должны соответствовать все иные положения Конституции. Закрепление в Конституции РФ (ст. 2) положения о том, что человек, его права и свободы являются наивысшей ценностью общества, определило конкретизацию основных прав и свобод человека и гражданина, их гарантий в главе 2 Конституции "Права и свободы человека и гражданина". Эта глава содержит 48 статей, в которых закрепляются принципы правового положения человека и гражданина в России; принципы гражданства в России; система гражданских (личных), политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод человека и гражданина; гарантии прав и свобод; основные (конституционные) обязанности человека и гражданина. Помещение вслед за главой о правах и свободах человека и гражданина главы о федеративном устройстве - свидетельство особой значимости для России конституционного урегулирования федеративных отношений, определения взаимоотношений Федерации и ее субъектов, разграничения предметов и сфер их ведения и полномочий, закрепления конституционных механизмов разрешения споров о компетенции. Глава 3 - "Федеративное устройство" - содержит 15 статей, развивающих и закрепляющих важнейшие положения, закрепленные в главе 1, в частности в ст. 1, 4, 5. Нормы данной главы дают полный, исчерпывающий перечень наименований субъектов РФ; характеризуют конституционный статус РФ и ее субъектов, взаимоотношения между федеральной властью и властью субъектов Федерации.

Главы 4-8 закрепляют основы организации государственной власти и местного самоуправления в РФ. Глава 4 "Президент Российской Федерации" состоит из 14 статей, которые закрепляют статус Президента как главы государства; порядок вступления в должность Президента РФ; полномочия Президента РФ, основания их досрочного прекращения; порядок отрешения Президента РФ от должности.

Глава 5 "Федеральное Собрание" раскрывает основы организации и деятельности парламента РФ и включает в себя 16 статей, которые закрепляют статус Федерального Собрания - парламента как представительного и законодательного органа РФ; порядок формирования Федерального Собрания и его

структуру; компетенцию Совета Федерации - верхней палаты парламента и Государственной Думы - нижней палаты парламента; нормы о законодательном процессе в РФ.

Глава 6 "Правительство Российской Федерации" состоит из 8 статей, регулирующих деятельность Правительства, возглавляющего исполнительную власть в РФ. В частности, в главе 6 закреплены порядок формирования, структура Правительства; компетенция Правительства; порядок выражения недоверия Правительству и его отставки.

В главе 7 "Судебная власть" содержится 12 статей, характеризующих понятие судебной власти в РФ. В главе определены судебная система в России; статус судей, принципы судопроизводства; порядок формирования и компетенция Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, Прокуратуры РФ.

Глава 8 "Местное самоуправление" конкретизирует положения ст. 12 Конституции РФ и закрепляет систему местного самоуправления в РФ, функции местного самоуправления в РФ, гарантии местного самоуправления. Глава 9 "Конституционные поправки и пересмотр Конституции" содержит нормы, определяющие порядок изменения и дополнения действующей Конституции и ее пересмотра, т.е. принятия новой Конституции РФ.

Домашнее задание-характеристика и порядок принятия:

- 1) Конституции РСФСР 1918 года;
- 2) Конституции СССР 1924 года;
- 3) Конституции РСФСР 1925 года;
- 4) Конституции СССР 1936 года;
- 5) Конституции РСФСР 1937 года;
- 6) Конституции СССР 1977 года;
- 7) Конституции РСФСР 1978 года.

4 Лекция 4 Порядок изменения Конституции Российской Федерации, реализация и защита конституционных норм

План лекции

4.1 Порядок изменения Конституции Российской Федерации

4.2 Значение постановления Конституционного суда РФ о толковании ст. 136

Конституции РФ

4.3 Реализация Конституции РФ: понятие и формы

4.4 Охрана Конституции РФ - Конституционный контроль и конституционный надзор в России

4.4.1 Понятие и виды конституционного контроля

4.4.2 Судебная система - важнейший элемент механизма охраны Конституции РФ

4.4.3 Конституционный надзор. Органы конституционного надзора в РФ

4.5 Конституционная охрана и конституционная ответственность

4.1 Порядок изменения Конституции Российской Федерации

Конституция РФ различает термины *«пересмотр»* и *«внесение поправок»*. Пересмотром является изменение гл. 1,2 и 9 Конституции РФ, причем они не могут быть предметом рассмотрения Федерального Собрания Российской Федерации. Внесение поправок в гл. 3—8 Конституции РФ входит в компетенцию российского парламента.

Субъектами, обладающими правом вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции РФ, являются: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Процедура пересмотра гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ состоит из следующих стадий.

Во-первых, инициатива пересмотра данных глав Конституции должна быть поддержана тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации (107 голосов) и депутатов Государственной Думы (270 голосов).

Во-вторых, если такое решение Федеральным Собранием будет принято, то созывается Конституционное Собрание.

В-третьих, Конституционное Собрание вправе принять одно из двух решений:

1) подтвердить неизменность действующей Конституции; тогда процедура пересмотра Конституции заканчивается;

2) разработать проект новой конституции.

В-четвертых, если Конституционное Собрание разработает новую Конституцию России, то она может быть принята двумя путями:

1) квалифицированным большинством в две трети от общего числа членов Конституционного Собрания;

2) всенародным голосованием (референдумом).

Референдум может быть признан результативным, если за новую Конституцию проголосуют более половины избирателей, принявших участие в референдуме, при условии, что проголосовало более половины избирателей, проживающих на территории Российской Федерации. Такой порядок пересмотра гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ призван обеспечить стабильность конституционного строя и защиту прав и свобод граждан.

Иная (облегченная) процедура относится к гл. 3-8. *Поправки* к ним принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона. Однако в силу они вступают только после одобрения законодательными органами субъектов Федерации.

Предложение о поправке должно содержать либо текст новой статьи (части, пункта статьи) Конституции РФ, либо текст новой редакции статьи, либо положение об исключении статьи из Конституции РФ. Предложение вносится в Государственную Думу.

Проект закона о поправке к Конституции рассматривается Думой в трех чтениях. За его принятие должно проголосовать не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы и трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации. После этого закон публикуется для всеобщего сведения и направляется Председателем Совета Федерации в законодательные (представительные) органы субъектов РФ. Они обязаны рассмотреть закон о поправке к Конституции РФ в течение одного года со дня его принятия.

После того как законодательные (представительные) органы не менее чем двух третей субъектов Федерации одобряют данный закон, он направляется Президенту РФ для подписания и официального опубликования.

С начала 1998 г. стало возможным вносить поправки в положения гл. 3—8 в связи с принятием соответствующего федерального закона. В то же время процедура пересмотра гл. 1, 2, 9 остается неурегулированной из-за отсутствия важнейшего федерального конституционного закона о Конституционном Собрании.

Статья 65 Конституции РФ, которая содержит перечень наименований всех субъектов РФ, изменяется изданием Указа Президента РФ по ходатайству органа государственной власти субъекта РФ о его переименовании. В 1996 г. было уточнено название трех российских республик — Ингушетии, Северной Осетии — Алании, Калмыкии, в 2001 г. — Чувашии, в 2003 г. — Ханты-Мансийского автономного округа. Юридическая база издания подобного указа — постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ. Кроме того, указы издаются по принятию поправки к Конституции РФ. Согласно Федеральному закону от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» поправка вносится указом Президента РФ в текст Конституции в месячный срок со дня вступления в силу закона о поправке.

В современный период наиболее реальным является изменение конституционных норм гл. 3 «Федеративное устройство» в связи с развитием и гармонизацией внутригосударственных отношений и необходимостью укрупнения отдельных субъектов РФ. Так, Федеральный конституционный закон от 24 марта

2004 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» закрепил образование нового субъекта РФ — Пермского края с 1 декабря 2005 г.

4.2 Значение постановления Конституционного суда РФ о толковании ст. 136 Конституции РФ

Недостаточная конституционная урегулированность процедуры принятия поправок к Конституции Российской Федерации обусловила обращение Государственной Думы с запросом в Конституционный Суд, который в своем постановлении от 31 октября 1995 г. № 12-П¹⁾ пришел к следующим выводам.

Конституция Российской Федерации, регламентируя порядок внесения поправок в Конституцию Российской Федерации, определяет в ст. 136, что поправки к главам 3-8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Порядок принятия федерального конституционного закона установлен ст. 108 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, которая закрепляет необходимость одобрения такого закона большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы; принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию.

Вместе с тем, процедура принятия поправок к главам 3-8 Конституции Российской Федерации существенно отличается от процедуры принятия

¹⁾ По делу о толковании статьи 136 Конституции РФ: [постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 45. - Ст. 4408.

федерального конституционного закона. Во-первых, круг субъектов, наделенных правом внесения предложений о поправках к Конституции Российской Федерации, установленный ст. 134 Конституции Российской Федерации, не совпадает с кругом субъектов права законодательной инициативы, установленным ст. 104 Конституции Российской Федерации.

Во-вторых, согласно ст. 136 Конституции Российской Федерации для вступления поправок в силу требуется их одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

На основании изложенного Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что из установленной Конституцией Российской Федерации процедуры принятия поправок к главам 3-8 Конституции Российской Федерации вытекает, что поправки в смысле ст. 136 Конституции Российской Федерации принимаются в форме особого правового акта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Положение ст. 136 Конституции Российской Федерации о том, что поправки к главам 3-8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, означает распространение на процедуру принятия поправок требований ст. 108 (ч. 2) Конституции Российской Федерации об одобрении данного акта большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. При этом вводится особое условие для вступления поправок в силу, а именно: необходимость их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации; кроме того, должно быть соблюдено положение ст. 134 Конституции Российской Федерации, устанавливающей круг субъектов, обладающих правом внесения предложений о поправках к Конституции Российской Федерации.

Законодатель вправе урегулировать порядок направления принятых поправок для их рассмотрения органами законодательной власти субъектов Российской Федерации, порядок проверки соблюдения необходимых процедур одобрения

поправок, а также вопрос о том, каким способом одобренная поправка учитывается в конституционном тексте.

Вступивший в силу после одобрения необходимым числом законодательных органов субъектов Российской Федерации закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию.

С учетом постановления Конституционного Суда Государственная Дума приняла Федеральный закон "О порядке принятия поправок к Конституции Российской Федерации"¹⁾, подробно регламентирующий все стадии конституционного законодательного процесса.

Таким образом, на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации был окончательно сформирован правовой институт отрасли конституционного права, регламентирующий порядок внесения изменений в Конституцию Российской Федерации.

4.3 Реализация Конституции РФ: понятие и формы

Под *реализацией* Конституции понимается деятельность соответствующих субъектов по воплощению в реальную жизнь (практику) конституционных предписаний. Главный смысл этого сложного и не одномоментного процесса состоит в осуществлении целей Конституции РФ, обеспечении особого правового порядка в политически значимых сферах социальных отношений и связей.

Реализация Конституции носит комплексный и универсальный характер, ибо охватывает различные и качественно неоднородные сферы общественных отношений.

Областью (зоной) реализации конституционных норм являются важнейшие стороны жизнедеятельности общества, в этом процессе участвуют многие субъекты

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 6 фев. 1998 г. : одобр. Советом Федерации 18 фев. 1998 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 10. - Ст. 1146.

права. Его особенность заключается в том, что активными участниками данной деятельности являются народ, государство, субъекты Российской Федерации.

Осуществление конституционных норм протекает в различных формах: соблюдение, исполнение, использование и применение.

Соблюдение выражается в том, что субъекты соотносят свое поведение с юридическими запретами (характерной чертой данной формы является пассивное поведение субъекта: он не совершает действий, запрещенных основными нормами).

Государственные институты, гражданское общество, политические партии заинтересованы в этой форме реализации права, так как от нее во многом зависит стабильность конституционного строя и характер политического режима. Значимость соблюдения конституционных предписаний специально отмечена в Основном Законе России.

Среди фундаментальных обязанностей, возлагаемых на органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединения, закреплена и обязанность соблюдения Конституции РФ и законов (ч. 2 ст. 15).

Многие основные права и свободы человека и гражданина реализуются, если они не нарушаются кем-либо. В демократическом государстве действует требование (запрет) на недопустимость издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина.

Исполнение конституционных предписаний (в отличие от соблюдения) предполагает активную деятельность, требуемую базовой нормой и направленную на достижение выдвинутых ею целей. Эта форма осуществляется соответствующими субъектами в рамках конституционных и законодательных норм и имеет первостепенное значение для государственных органов и должностных лиц, так как связана с выполнением обязанностей и обязательств перед гражданами. Особая роль при этом принадлежит Президенту РФ (ст. 80, 82 Конституции РФ).

В Конституции РФ установлены три способа исполнения:

- все субъекты права обязаны точно и единообразно исполнять Конституцию и федеральные законы РФ;

- государство обязано исполнять международные договоры Российской Федерации;

- граждане обязаны выполнять конституционные обязанности. Также соответствующие обязанности несут проживающие на российской территории иностранные граждане и лица без гражданства, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Использование связано преимущественно с процессом реализации конституционных прав и свобод в ходе и в результате правомерных действий и поступков на основе дозволений.

Эта форма характерна для осуществления управомоченных норм. Здесь участники общественных отношений своими прямыми или опосредованными действиями осуществляют предоставленные им правомочия, и у них имеется большая свобода в выборе вариантов поведения.

Например, это касается основных прав и свобод, предусмотренных ст. 31 — 34,45 Конституции Российской Федерации.

Применение конституционных норм предполагает сложную и ответственную государственно-властную деятельность компетентных органов государства и должностных лиц, направленную на установление юридически значимых фактов. Нормы конституционного права применяются тогда, когда необходима защита прав и законных интересов граждан, должностных лиц, общественных объединений или существует спор о праве.

Нередко для восстановления нарушенного права приходится привлекать аппарат государственного принуждения. Эффективным правоприменительным и юрисдикционным органом выступают суды, в особенности Конституционный Суд Российской Федерации.

4.4 Охрана Конституции РФ - Конституционный контроль и конституционный надзор в России

4.4.1 Понятие и виды конституционного контроля

Конституционный контроль и конституционный надзор как способы охраны Конституции РФ занимают очень важное место в системе ее охраны.

Контроль по С.И.Ожегову - “проверка, а также постоянное наблюдение с целью проверки либо надзора”¹⁾. Следовательно, конституционный контроль - это проверка, а также постоянное наблюдение с целью проверки за нормативно-правовыми актами, действующими на территории РФ на предмет их соответствия Конституции РФ. В юридической литературе понятия конституционного контроля и конституционного надзора обычно не разделяются. Однако, по моему мнению, эти понятия необходимо дифференцировать. Из анализа законодательства по этому вопросу следует, что орган государственной власти, обнаружив несоответствие какого-либо нормативного акта Конституции может в зависимости от компетенции:

1) отменить этот акт полностью или в части либо не применять его полностью или частично;

2) обратиться к органу, правомочному осуществлять какое-либо из перечисленных в первом пункте действий (направить представление, заключение, протест).

Таким образом, органы государственной власти можно разделить на органы, непосредственно воздействующие на нормативные акты и действующие посредством воздействия на другие органы государственной власти. Полагаю, что конституционный контроль осуществляет первая группа органов государственной власти, а конституционный надзор, соответственно, - вторая.

¹⁾ Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. - М.: Русский язык, 1990. – С. 293.

В литературе выделяют два вида конституционного контроля: политический и судебный в зависимости от органов, его осуществляющих¹⁾.

Президент РФ согласно статьи 80 Конституции РФ является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Он вправе отменить постановления и распоряжения Правительства РФ, а также и собственные указы в случае их несоответствия Конституции РФ (статья 115 Конституции РФ), приостанавливать действие актов органов государственной власти субъектов РФ, которые по его мнению не соответствуют Конституции РФ (статья 85 Конституции РФ), таким образом осуществляя политический конституционный контроль.

Судебный конституционный контроль осуществляется всеми судами²⁾. Исходя из конституционных принципов верховенства и прямого действия Конституции РФ, суд согласно статьи 5 Федерального конституционного закона “О судебной системе” от 31.12.96. № 1-ФКЗ в ходе рассмотрения конкретного дела обязан не применять нормативный акт, не соответствующий Конституции РФ.

4.4.2 Судебная система - важнейший элемент механизма охраны Конституции РФ

Основные принципы формирования судебной системы и осуществления ей правосудия рассматриваются в главе 7 Конституции РФ, а также в Федеральном конституционном законе “О судебной системе” от 31.12.96³⁾.

В соответствии со статьей 118 Конституции РФ и статьи 1 указанного федерального конституционного закона судебная власть осуществляется посредством конституционного, уголовного, административного и гражданского судопроизводства. В зависимости от подсудности в судебной системе выделяют

¹⁾ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 2 т. / под ред. Б. А. Страшуна. - М.: БЕК, 1999. - Т. 1. - С.71.

²⁾ Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О. Е. Кутафина. - М.: Юридическая литература, 1996. - С. 528.

³⁾ Российская Федерация. Законы. О судебной системе Российской Федерации: [федер. конст. закон : принят Гос. Думой 23 окт. 1996 г. : одобр. Советом Федерации 26 дек. 1996 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 1. - Ст. 1.

конституционные суды (Конституционный Суд РФ и конституционные суды субъектов РФ), суды общей юрисдикции и арбитражные суды (статьи 125-127 Конституции РФ).

Из перечисленных судебных органов особо следует выделить Конституционный Суд РФ, который занимает одно из важнейших мест в системе охраны Конституции РФ.

“В советский период на судебные органы не возлагалась функция конституционного контроля. Да и сама эта функция длительное время осуществлялась не специализированными органами, а наряду с другой государственной деятельностью. Известным шагом на пути к созданию специализированной системы контроля (надзора) за соблюдением Конституции стало создание в 1988 году Комитета конституционного надзора СССР, полномочия которого, однако, были весьма ограничены и не включали право отмены акта, признанного неконституционным”¹⁾.

“Конституционный суд как судебный орган конституционного контроля, осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства, был учрежден решением Съезда народных депутатов РСФСР 19 декабря 1990 года, Первый Закон о Конституционном суде России был принят в мае 1991 года. В этом же году Конституционный Суд начал свою работу. Ныне действующий Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”²⁾ был принят Государственной Думой 24 июня, а подписан Президентом России 21 июля 1994 года. Принятие второго Закона о Конституционном Суде было связано с появлением новой Конституции России, необходимостью учета накопленного опыта конституционного судопроизводства и внесения в него известных коррективов. Конституционный Суд как

¹⁾ Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О. Е. Кутафина. - М.: Юридическая литература, 1996. – С. 526.

²⁾ Российская Федерация. Законы. О Конституционном Суде Российской Федерации: [федер. конст. закон : принят Гос. Думой 24 июня 1994 г. : одобр. Советом Федерации 12 июля 1994 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. - № 13. - Ст. 1447.

специализированный орган конституционного контроля был создан в России впервые”¹⁾.

Как было уже сказано выше, Конституционный Суд РФ является элементом судебной системы (статья 118 Конституции РФ). Следовательно, все основные принципы деятельности судов, заложенные в Конституции (статьи 119-124), относятся к нему в той же мере.

Статья 1 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” от 21.07.94. (далее - Закон) гласит о том, что Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Целями деятельности Конституционного Суда РФ являются: защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории России (статья 3 Закона). Руководствуясь этими целями, Конституционный Суд РФ:

1) разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

б) конституций республик, уставов, а так же законов и иных нормативных актов субъектов

РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ;

в) договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

г) не вступивших в силу международных договоров РФ;

2) разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

¹⁾ Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О. Е. Кутафина. - М.: Юридическая литература, 1996. – С. 526.

б) между органами государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ;

3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;

4) дает толкование Конституции РФ;

5) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершения иного тяжкого преступления;

6) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения и так далее (статья 3 Закона).

Законодатель постарался предотвратить вмешательство Конституционного Суда в политические вопросы, в силу того огромного значения, которым обладают его решения, а так же не допустить пересечения его компетенции с другими органами государственной власти. Так, в соответствии со статьей 3 Закона Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права, а при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления фактов, от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит компетенцию других судов или иных органов.

Субъектами права на подачу запроса в Конституционный Суд РФ согласно пункту 2 статьи 125 Конституции РФ являются: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

С запросом о толковании Конституции РФ в Конституционный Суд РФ вправе обратиться все вышеуказанные субъекты, за исключением Высшего Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Конституционный Суд РФ является единственным органом государственной власти, имеющий право на официальное толкование Конституции РФ. При той жесткости Конституции РФ, то есть

чрезвычайно сложной процедуры принятия к ней поправок, значение ее официального толкования трудно переоценить.

В отличие от вышесказанного, по запросам судов и жалобам граждан на нарушение их прав и свобод Конституционным Судом РФ проверяется конституционность нормативного акта только в том случае, если он применен или подлежит применению в конкретном деле.

4.4.3 Конституционный надзор. Органы конституционного надзора в РФ

Как было уже сказано выше, конституционный надзор отличается от конституционного контроля тем, что надзорные органы не вправе отменять нормативные акты, являющиеся по их мнению неконституционными. Между тем эти органы вносят очень большой вклад в дело охраны Конституции РФ, постоянно проверяя нормативные акты и в случае обнаружения в них несоответствия Конституции РФ обращаясь к субъектам конституционного контроля с требованием о восстановлении конституционной законности.

Из федеральных органов государственной власти такие функции возложены на Прокуратуру РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ.

Прокуратура РФ ведет свою историю с 1722 года, когда она была учреждена Указами Петра Великого. На протяжении практически всей истории существования этого органа государственной власти основным его предназначением был надзор за исполнением законов.

В настоящее время деятельность Прокуратуры РФ регулируется статьей 129 Конституции РФ и Федеральным законом от 18.10.95г. “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О Прокуратуре РФ”¹⁾ (далее - Закон), которым указанный Закон был изложен в новой редакции.

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О Прокуратуре РФ”: [федер. закон : принят Гос. Думой 18 окт. 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 47. - Ст. 4472.

В плане охраны Конституции РФ Прокуратура РФ осуществляет согласно статьи 1 Закона надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, и их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. В понятие “закон” здесь, по моему мнению, входит и основной закон РФ - Конституция РФ.

Кроме того, в той же статье Закона на Прокуратуру РФ возлагаются функции по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина вышеуказанными субъектами.

При осуществлении своих функций прокурор:

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;
- разъясняет пострадавшим порядок защиты прав и свобод;
- опротестовывает противоречащие закону нормативно-правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;
- вносит представления (статьи 21 - 28 Закона).

Протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению в десятидневный срок с момента поступления. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме (статья 23 Закона).

Представление прокурора подлежит безотлагательному рассмотрению, и в течение месяца со дня его внесения должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. В случае несоответствия Постановлений Правительства РФ Конституции РФ Генеральный Прокурор информирует об этом Президента РФ.

В отличие от Прокуратуры РФ компетенция Уполномоченного по правам человек значительно уже, что, однако, не мешает ему занимать важное место в системе охраны Конституции РФ.

Институт Уполномоченного по правам человека (далее - Уполномоченный) появился в РФ сравнительно недавно.

“В мировой практике” институт Уполномоченного “ занимает важное место в системе органов, осуществляющих контроль за деятельностью аппарата управления, эффективно защищающих права личности... В разных странах он называется по разному: омбудсмен, проведор, медиатор, уполномоченный и так далее; обобщающее, почти общепринятое наименование - “омбудсмен”¹⁾.

В России Уполномоченный действует на основании Федерального конституционного закона от 26.02.97 № 1-ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”²⁾ (далее - Закон). Статья 103 Конституции РФ также упоминает Уполномоченного. Цели деятельности Уполномоченного обозначены в статье 1 Закона.

Это обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдение и уважение государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный назначается на должность и освобождается от нее Государственной Думой по предложению Президента РФ либо Совета Федерации, либо депутатов Государственной Думы, либо депутатских объединений в Государственной Думе. В соответствии со статьей 3 Закона деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

¹⁾ Хомачева, Н. Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности / Н. Ю. Хомачева // Государство и право. - 1997. - № 9. - С. 21.

²⁾ Российская Федерация. Законы. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: [федер. конст. закон : принят Гос. Думой 25 дек. 1996 г. : одобр. Советом Федерации 12 фев. 1997 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 9. - Ст. 1011.

Таким образом, институт Уполномоченного в системе охраны Конституции РФ отвечает за дополнительную охрану главы 2 Конституции РФ, закрепляющей основные права и свободы человека и гражданина в РФ.

Законом установлены определенные гарантии беспрепятственной деятельности Уполномоченного.

Так, Уполномоченный обладает неприкосновенностью (статья 12 Закона), за воспрепятствование осуществлению им своих функций виновные лица несут административную ответственность (статья 165 Кодекса об административных правонарушениях РСФСР).

Согласно статьи 37 Закона создается рабочий аппарат, осуществляющий юридическое, организационное, информационное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного.

В соответствии со статьями 15-16 Закона Уполномоченный рассматривает жалобу каждого физического лица, находящегося на территории РФ, на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если заявитель ранее обжаловал эти решения или действия в судебном или административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

Уполномоченный обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях он усматривает нарушения прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления прав и свобод (статья 26 Закона).

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

- 1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод подателя жалобы;
- 2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного, административного или уголовного производства в отношении должностных лиц, в решениях или действиях которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда...

4) изложить свои доводы лицу, обладающему правом приносить протесты;

5) обращаться в Конституционный суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

4.5 Конституционная охрана и конституционная ответственность

По вопросу существования конституционной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности в литературе высказываются различные, зачастую прямо противоположные мнения.

Нельзя не согласиться с Н. М. Колосовой, считающей, что для создания эффективного механизма охраны Конституции Российской Федерации необходим институт конституционной ответственности, то есть ответственности за нарушение норм Конституции РФ, как самостоятельный вид юридической ответственности¹⁾.

Вышеуказанный автор предлагает отграничить политическую ответственность: “отсутствие четких юридических оснований в каждом конкретном случае для привлечения того или иного субъекта к конституционной ответственности свидетельствует или о пробеле в конституционном законодательстве или о том, что здесь налицо сугубо политическая ответственность.” Н. М. Колосова полагает, что основанием для наступления конституционной ответственности является нарушение “Конституции РФ, а равно и других источников конституционного права”.

Однако, исходя из определения юридической ответственности, нарушения конституционных норм здесь недостаточно, Необходимо также, чтобы ответственность за нарушение этих норм была предусмотрена законом, что и предлагает автор.

¹⁾ Колосова, Н. М. Конституционная ответственность - самостоятельный вид юридической ответственности / Н. М. Колосова // Государство и право. - 1997. - № 2. - С. 86.

В отличие от Н. М. Колосовой, Д. Т. Шон напротив считает, что определить точный перечень оснований конституционной ответственности невозможно¹⁾.

По кругу субъектов конституционной ответственности мнения различных авторов также разделились. По мнению Д. Т. Шона, круг этих субъектов достаточно ограничен. К ним следует отнести высшие, региональные, местные органы власти, должностные лица высшего уровня, то есть структуры и лица, принимающие наиболее важные государственные решения.

Круг субъектов конституционной ответственности, называемый Н. М. Колосовой значительно шире. Это органы государственной власти и местного самоуправления, общественные объединения, должностные лица, депутаты, физические лица.

Кроме того, автор причисляет к субъектам конституционной ответственности государство в целом, обосновывая свое утверждение тем, что государство согласно статьи 53 Конституции РФ обязано возместить пострадавшему лицу вред, причиненный незаконными действиями (или бездействиями) органами государственной власти и должностных лиц²⁾.

Исходя из того, что конституционная ответственность - самостоятельный вид юридической ответственности, ее санкции должны отличаться от санкций других видов юридической ответственности. Н. М. Колосовой описаны следующие виды санкций за конституционные правонарушения.

“ 1 Досрочное лишение (изменение) конституционного статуса органа, должностного лица, общественного объединения. Например, отставка Правительства РФ (статья 117 Конституции РФ).

2 Устранение конституционного нарушения.

В частности, признание неконституционными актов или их отдельных положений (часть 6 статьи 125 Конституции РФ), приостановление действия актов органов власти субъектов РФ (часть 2 статьи 85 Конституции РФ).

¹⁾ Шон, Д. Т. Конституционная ответственность / Д. Т. Шон // Государство и право. - 1995. - № 7. - С. 39.

²⁾ Колосова, Н. М. Указ. соч. - С.89.

3 Ограничение (лишение) специального статуса физического лица. Так, часть 1 статьи 56 Конституции РФ ограничивает права и свободы граждан в условиях чрезвычайного положения.”

Юридическая ответственность представляет собой дополнительные (так называемые штрафные) санкции, которые правонарушитель несет помимо обязанности восстановить положение, существовавшее до совершения правонарушения (возместить вред).

В этой связи нельзя не согласиться с М. А. Красновым и Д. Т. Шоном, которые “не относят отмену незаконных актов к санкциям конституционной ответственности, так как нет ограничений или ущемлений материального или юридического характера для тех, кто их издал.”

Полагаю, что для охраны Конституции РФ наличие такого правового института как конституционная ответственность чрезвычайно важно.

Однако, в настоящее время ответственность за нарушения Конституции РФ не предусмотрена конституционным законодательством, разбросана по различным отраслям права и в значительной части законодательно не урегулирована.

В заключение хотелось бы отметить, что система охраны Конституции РФ еще находится в стадии становления и далека от идеала. Но несмотря на это, возникновение такой системы свидетельствует о повышении роли Конституции в нашем государстве, что само по себе важно, поскольку именно Конституция, принятая всенародным голосованием, должна ограничивать граждан РФ от произвола государственных органов, обеспечивать достойное существование всем гражданам России.

5 Лекция 5 Основы конституционного строя, народовластие в Российской Федерации

План лекции

5.1 Понятие основ конституционного строя

5.2 Народовластие как важнейший принцип Конституционного строя России

5.3 Основные принципы конституционного строя

5.4 Понятие государственного суверенитета, его юридические свойства
Взаимосвязь суверенитета государства с суверенитетом народа и национальным суверенитетом

5.1 Понятие основ конституционного строя

Основы конституционного строя являются важнейшими характеристиками общества, государства во всех его главных проявлениях, и в первую очередь отношений государственной власти со своими гражданами, что в значительной степени определяет правовое положение человека и гражданина. Именно из основ конституционного строя возникают самые важные общественные отношения между человеком и государством, между различными частями государства, его органами, между государством и общественными организациями.

Так, Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепляет и регулирует эти отношения в первой главе, особо подчеркивая, что никакие другие положения Конституции (а тем более других нормативных актов) не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 16 Конституции РФ).

Исходя из этого, под *основами конституционного строя* следует понимать закрепленные конституционными нормами наиболее важные общественные отношения, возникающие:

- из экономической и политической основ деятельности государства;
- из принципов взаимоотношений государства и человека;
- из структуры самого государства, формы государственного правления, основы государственного устройства и политического режима;
- из принципов взаимоотношения государства с общественными и другими негосударственными организациями.

Такого полного и концентрированного закрепления важнейших принципов, на которых базируется организация государственной и общественной жизни, как это сделано в Конституции Российской Федерации, нет ни в одной из зарубежных

конституций. Значение норм гл. 1 подчеркивается и тем фактом, что они не могут изменяться иначе, чем путем принятия новой Конституции (ст. 135 Конституции Российской Федерации). Устанавливая экономические основы государственной власти, Конституция регулирует формы собственности, определяет статус каждой из этих форм, подчеркивая их равенство и право на защиту со стороны государства.

Закрепляя политические основы, Конституция регулирует общественные отношения, возникающие по поводу осуществления народовластия, роли и места государственной власти в обществе, правового положения специально создаваемых различных политических организаций, т.е. определяет механизм политической власти (политическую систему).

Именно в первой главе Конституции РФ 1993 г. содержится много принципиально новых положений, характеризующих важнейшие изменения государственного строя России, происшедшие в 90-е гг. XX в.

5.2 Народовластие как важнейший принцип конституционного строя России

Отношения, регулируемые нормами гл. 1 Конституции РФ, обеспечивают целостность общества, основанного на общих началах экономического и политического устройства. Поэтому их называют базовыми, основополагающими.

Российская Федерация - Россия (провозглашается в ст. 1 Конституции РФ) *есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.* Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны. *Демократия* в дословном переводе с греческого, как известно, означает народовластие.

Демократический характер Российского государства проявляется в том, что согласно ст. 3 Конституции РФ "носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ".

Конституция закрепляет основные формы реализации народом своего суверенного полномочия. В ч. 2 ст. 3 Конституции РФ подчеркивается, что народ осуществляет свою власть в форме представительной демократии через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Формами непосредственного осуществления народовластия являются:

- референдумы и свободные выборы;
- опросы общественного мнения;
- обсуждение проектов законов;
- формирование органов местного самоуправления.

Представительная форма народовластия выражается в том, что интересы и волю народа представляют и выражают законные избранники народа в законодательные органы власти (Государственную думу Федерального собрания РФ, в парламенты субъектов Российской Федерации), в представительные органы местного самоуправления.

Установленная законом периодичность и обязательность выборов является одной из важнейших гарантий реализации народовластия.

Таким образом, народовластие осуществляется (механизм осуществления народовластия) через государство, политические партии, другие общественные объединения, органы местного самоуправления, институты непосредственной демократии.

Захват власти или проявление властных полномочий рассматривается как тягчайшее преступление и преследуется по закону (ч. 4 ст.3 Конституции РФ).

К основам конституционного строя относятся закрепляемые Конституцией принципы (см. рисунок 1), характеризующие основы гражданского общества, отношения государства к формам собственности, устройство самого государства (его суверенитет, форма правления, форма государственного устройства, субъекты государственной власти, формы ее реализации и другие основы функционирования политической организации общества).



Рисунок 1 - Принципы конституционного строя Российской Федерации

По своему содержанию эти принципы могут быть разделены на:

- принципы - основы организации государственной власти;
- принципы организации и функционирования гражданского общества;
- принципы, определяющие взаимоотношения государства и человека;
- принципы, определяющие место Российской Федерации в мировом сообществе.

1 В первую группу (*основы организации государственной власти*), кроме уже рассмотренного выше народовластия, можно включить следующие принципы: демократический политический режим, республиканскую форму правления, суверенитет Российской Федерации, провозглашение России правовым государством, федеративное государственное устройство, разделение властей:

а) *демократический политический режим* включает в себя, прежде всего, реальность всех форм народовластия (о чем было сказано выше), организацию такого порядка деятельности всех органов государства, который бы подтверждал и

гарантировал власть народа как первоисточник всех видов общественной и государственной власти. Немаловажную составную часть демократии представляет собой широкая система прав и свобод человека и гражданина, гарантированность их реализации, что имеет двустороннее значение как для населения страны, так и для государства, которое получает поддержку своего населения, как одно из главных условий жизнедеятельности и развития;

б) Конституция провозглашает Россию *Республикой* (ст. 1). Любые попытки доказать целесообразность введения в России монархии являются нарушением важнейшего конституционного принципа;

в) по Конституции Российская Федерация объявляется *правовым государством*.

Для правового государства характерными признаками являются:

- верховенство закона во всех сферах общественной и государственной жизни;

- реальность прав и свобод личности, обеспечение ее свободного развития;

- взаимная ответственность государства и личности, обязательность закона не только для граждан, но и самого государства;

- строгое исполнение требований закона, господство в государстве принципа законности;

- осуществление государством эффективного контроля за исполнением законодательства.

В условиях правового нигилизма, низкой правовой культуры граждан, отсутствия необходимых для населения законности и правопорядка, низкого уровня жизни граждан России нельзя говорить о правовом государстве. Провозглашение незыблемости основ конституционного строя и конституционного статуса человека и гражданина означает попытку связать государство им же созданным правом, что является одним из признаков правового государства. Четко проведен в Конституции и на практике принцип разделения властей. Верховенство Конституции должно обеспечиваться деятельностью Конституционного суда РФ. Конституция РФ

требует, чтобы все законы были официально опубликованы. Неопубликованные законы не могут применяться;

г) Конституция в ст. 1 провозглашает *федеративное государственное устройство*. Федерация выступает и как форма государственного устройства, и как способ регулирования национальных отношений в многонациональном государстве; дает возможность нациям иметь свою государственность, т.е. обеспечивает важнейший международно-правовой принцип самоопределения наций и народов. Поэтому субъектами Федерации выступают, наряду с другими, республики в составе Российской Федерации, автономная область и автономные округа. В новом подходе к федеративному устройству России демократия находит свое выражение в том, что законодательство закрепляет децентрализацию власти, отказывается от предоставления центру монополии на власть, дает возможность отдельным регионам самостоятельно решать многие вопросы их жизни. Поэтому субъектами Российской Федерации стали не только национальные образования, но и все крупные административно-территориальные единицы страны: края, области, два города федерального значения. Таким образом, федеративное государственное устройство России построено на сочетании национального и территориального признаков. При этом Конституция закрепила равенство всех субъектов Федерации (ст. 5);

д) Россия является *суверенным государством*. Конституция провозгласила государственный суверенитет только за Российской Федерацией. Суверенитет государства означает такое свойство государства, которое позволяет ему самостоятельно и независимо от других государств осуществлять свое верховенство в пределах своей территории. Он проявляется в самостоятельной возможности законодательных органов государственной власти решать свои вопросы, независимо от других видов органов, в единстве законодательной власти. Конституция закрепляет, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, что особенно важно для единства государства при его федеративной форме (ст. 4). Важно и то, что именно Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, провозглашая и гарантируя положение о

том, что границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия;

е) Статья 10 Конституции закрепляет известный большинству стран мира *принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную*, органы которых являются самостоятельными. Государственную власть в России, как установлено в ч. 1 ст. 11 Конституции, осуществляют Президент России, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная дума), Правительство России, суды России. Из этой формулировки вытекает, что классический принцип разделения властей на современном этапе развития России осуществляется с особенностями, которые заключаются в выведении Президента из исполнительной ветви власти на самостоятельное место в системе высших органов государственной власти;

ж) для механизма реализации полновластия народа важное значение имеет *местное самоуправление*. Согласно ст. 12 Конституции "в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти";

з) впервые в конституционном законодательстве России в самом тексте Конституции указывается на *особую защиту системы государственной власти*. Как подчеркивается в ч. 4 ст. 3 Конституции, "никто не может присвоить власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону".

2 К *принципам организации и функционирования гражданского общества* следует отнести экономический, политический и идеологический плюрализм, провозглашение России светским и социальным государством:

а) *экономический плюрализм*. Одним из самых коренных изменений, происшедших в России в 90-е гг. XX в., явился переход к признанию и закреплению в Конституции многообразия форм собственности, в том числе и частной собственности. Конституция не только провозглашает признание многообразия

форм собственности, но и закрепляет обязанность государства равным образом защищать все эти формы.

Следует обратить внимание на порядок перечисления этих форм. Вопреки обычно избираемому алфавитному порядку Конституция ставит на первое место частную форму собственности, тем самым подчеркивая ее особую роль и значение в новый период развития Российского государства (ч. 2 ст. 8). Вполне логично, что среди экономических приоритетов, наряду с единством экономического пространства, гарантируется поддержка конкуренции и свободы экономической деятельности.

В ст. 35 Конституции РФ устанавливается, что право частной собственности охраняется законом, каждый вправе иметь свое имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Все это свидетельствует о том, что Россия стремится создать рыночное хозяйство;

б) запрещая устанавливать в качестве государственной или обязательной какую-либо одну идеологию, Конституция закрепляет *идеологическое многообразие* (ст. 13), признавая все виды идеологических учений, если они не проповедают насилие и рознь;

в) в России признается *политическое многообразие, многопартийность*; общественные объединения провозглашаются равными перед законом; запрещаются те общественные объединения, которые стремятся к насильственному изменению основ конституционного строя, нарушению целостности и подрыву безопасности государства, а также к другим антиобщественным действиям (ч. 3, 4, 5 ст. 13). Запрещается вопреки воле граждан вовлекать их в общественные организации и насильственно удерживать их в этих организациях. Это позволяет гражданам, имеющим различную политическую ориентацию, оказывать влияние на политический процесс, принятие государственных решений, постепенно активизировать участие в общественной жизни;

г) провозглашая Россию *светским государством*, Конституция запрещает устанавливать какую-либо религию государственной или обязательной, гарантирует

равенство религиозных конфессий, в том числе и путем отделения религиозных объединений от государства (ст.14);

д) провозглашая Россию как *социальное государство*, Конституция ставит перед ней задачу и цель направить свою политику на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7).

3 *Принципы, определяющие взаимоотношения государства и человека*, закреплены в ст.ст. 2, 3, 6, 7, 13 гл. 1 Конституции РФ.

Определяя цель государства в его взаимоотношениях с человеком и гражданином, Конституция устанавливает в ст. 2 положение о том, что человек, его *права и свободы являются высшей ценностью*, а обязанность государства - признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Таким образом, укрепляется вера, что придет время, когда не человек будет для государства, а государство будет существовать для человека, для обеспечения его прав и свобод.

В ст. 6 Конституции закрепляются важные положения, касающиеся:

- единства российского гражданства;
- равенства всех граждан независимо от оснований приобретения гражданства;
- равенства прав и обязанностей граждан;
- запрета лишения гражданства;
- подтверждения права граждан изменить свое гражданство и на основании международных договоров иметь двойное гражданство.

Данное положение дополняется установленными в ст.ст. 61, 62 Конституции РФ нормами, согласно которым гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству.

Демократический политический режим, кроме народовластия, включает в себя широкую систему прав и свобод, принадлежащих человеку и гражданину, гарантии их реализации. Согласно общепризнанным принципам и нормам международного права Конституция не только увеличила количество прав и свобод, но и произвела определенную переориентацию в приоритетах этих прав, поставив на первое место

те из них, которые связаны непосредственно с личностью человека. Важным конституционным положением является закрепление неотчуждаемости прав и свобод от человека и принадлежность их каждому от рождения.

Провозглашая равенство всех перед законом, гарантируя равенство прав и свобод человека и гражданина, независимо от пола, расы, национальности, происхождения и других обстоятельств (ст. 19), Конституция гарантирует и контроль за их реализацией.

Важен и закрепляемый Конституцией и имеющий также всеобщий характер принцип, гласящий, что "осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц" (ст. 17).

4 К принципам, определяющим положение Российской Федерации в мировом сообществе, относятся нормы, закрепленные в ст.ст. 4, 13, 15. Россия строит свою внешнюю политику, отношения с мировым сообществом, исходя из принципа невмешательства в дела других государств, мирного сосуществования с другими государствами и одновременно целостности и неприкосновенности своей территории и самостоятельного решения своих внутренних проблем.

В России запрещены партии, выступающие за нарушение целостности Российской Федерации, разжигающие расовую и национальную рознь как внутри государства, так и по отношению к народам других стран.

Важное значение для конституционного права Российской Федерации имеют международные:

- договоры, заключенные с соседними странами об урегулировании государственных границ;
- договоры об обоюдном признании двойного гражданства (например, с государством Израиль);
- двусторонние договоры о признании за гражданами обоих государств на их территории общечеловеческих прав и свобод.

Россия считает составной частью своей правовой системы общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры, заключенные ею с другими странами.

В ст. 15 Конституции Российской Федерации записан принцип, по которому за нормами международного договора, подписанного и ратифицированного Россией, признается приоритет перед внутренними законами, если их правила расходятся.

Механизм осуществления народовластия представлен на рисунке 2.

Следует еще раз напомнить, что согласно предписанию ст. 16 Конституции положения, составляющие основы конституционного строя Российской Федерации, могут быть изменены не иначе как в порядке, установленном самой Конституцией.

Никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

Если предложение о пересмотре норм, составляющих основы конституционного строя, будет поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается *Конституционное собрание*. Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование.

При его проведении Конституция считается принятой, если за нее проголосовало больше половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.



Рисунок 2 - Народовластие в Российской Федерации

5.4 Понятие государственного суверенитета, его юридические свойства.

Взаимосвязь суверенитета государства с суверенитетом народа и национальным суверенитетом

Суверенитет (от английского sovereignty и французского souverainete) – это верховная власть. Суверенитет – один из существенных признаков государства, его возможность полноправно осуществлять внутри- и внешнеполитические дела страны и не допускать вмешательства в свою деятельность иностранных государств и других внутригосударственных сил (организаций). В качестве неотъемлемых юридических свойств суверенитета выделяются единство, верховенство, независимость государственной власти.

Верховенство государственной власти выражается в том, что она определяет весь строй правовых отношений в государстве, устанавливает общий правопорядок, правоспособность, права и обязанности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и граждан. Ярким выражением верховенства

государственной власти является верховенство на всей территории государства конституции и других законов, издаваемых высшими органами государственной власти.

Верховенство государственной власти России как признак суверенитета Российской Федерации закреплено в ст.4 Конституции РФ, которая гласит: «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации».

Верховенство государственной власти делает ее единственной политической властью, исключая тем самым возможность существования наряду с суверенной государственной властью какой-либо иной политической власти.

Единство государственной власти, как свойство государственного суверенитета, выражается в наличии единого органа или системы органов, составляющих в своей совокупности высшую государственную власть. Юридические признаки единства государственной власти заключается в том, что совокупная компетенция системы органов, составляющих высшую государственную власть, охватывает все полномочия, необходимые для осуществления функций государства, а различные органы, принадлежащие к этой системе, не могут предписывать одним и тем же субъектам при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие правила поведения.

Согласно ст.11 Конституции РФ в Российской Федерации государственная власть реализуется системой, в которую входят федеральные государственные органы – Президент, законодательные, исполнительные и судебные органы, а также государственные органы субъектов Федерации.

Единство системы государственной власти – одна из гарантий государственной целостности Российской Федерации. Одновременно это единство выступает как одно из самых важнейших проявлений суверенитета Российской Федерации.

Важным свойством суверенной государственной власти является ее независимость. Независимость государственной власти означает самостоятельность государства в отношениях с другими государствами.

Независимость и верховенство государственной власти выражаются:

- в универсальности – решения государственной власти обязательны для всего населения, организаций и лиц, облеченных властью в данной стране
- в прерогативе – возможность отмены и признания ничтожным любого незаконного проявления другой общественной власти, а также возможность закрепления государственной властью любого проявления общественной власти (обычная, требования и др.)
- в наличии специальных средств воздействия, которыми не располагает никакая другая общественная организация.

Однако вышеперечисленные юридические свойства суверенитета не имеют абсолютного характера. Уже в начале XX века появляются суждения, что «власть каждого государства ограничена и обусловлена извне – зависимостью его от международного общения, изнутри – от разнообразных общений, из которых оно стало слагаться»¹⁾, т.е. в современном мире суверенитет ни одного государства не означает, что оно не связано ни с чем внутри страны и абсолютно независимо от других государств, от мирового сообщества в целом.

Любое демократическое государство, в частности и Россия, внутри страны независимо от мнения граждан, социальных групп и их негосударственных образований. Определяющим в деятельности органов государственной власти Российской Федерации являются права и свободы человека и гражданина (ст.18 Конституции РФ). В международных отношениях государство берет на себя обязательства считаться с общепризнанными нормами международного права, с заключенными им договорами. Так, согласно п.4 ст.15 Конституции РФ «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Суверенитет государства, т.е. государственный суверенитет, произведен от народного суверенитета. Конституция РФ носителем суверенитета и единственным

¹⁾ Конституция республики Тыва от 21 окт. 1993 г. - Режим доступа: <http://gov.tuva.ru>.

источником власти в Российской Федерации признает ее многонациональный народ (ст.3). Согласно ст.32 Конституции РФ «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих руководителей.

Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Граждане Российской Федерации имеют равноправный доступ к государственной службе. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия».

А значит народный и государственный суверенитет «настолько взаимосвязаны, что не возможна полная реализация народом суверенитета без наличия государства, (еще Гегель писал о том, что народы, не образовавшие государства, не принадлежат истории) и наоборот, процветание развитого демократического государства, не признающего так или иначе суверенитета своего народа. Сегодня государственный и народные суверенитеты нераздельно сосуществуют в государственной и общественной жизни»¹⁾.

Как отмечает И.А. Умнова, сочетание народного и государственного суверенитетов – это «свойство и способность государства самостоятельно определять свою внутреннюю и внешнюю политику при условии соблюдения прав человека и гражданина, защиту прав национальных меньшинств и соблюдения норм международного права».

Понятие государственного суверенитета тесно связано с понятием национального суверенитета. Национальный суверенитет означает право наций на самоопределение. В России как многонациональном государстве данное право закреплено в ст.5 Конституции РФ.

¹⁾ Конституционное совещание: информационный бюллетень / Администрация Президента РФ; отв. ред. И. Шаблинский. - М.: Юрид. лит, 1993. – С. 9-11; Заявление В. Ширяева. Цит. по: Национальная доктрина в РФ // Ежегодный сборник аналитических материалов. - М.: Менатеп, 1995. – С. 12; Язов, Д. Т. О каком захвате власти идет речь?: слово на процессе по «делу ГК ЧП»// Советская Россия. – 1994. - 25 января (№ 15). – С. 7.

Однако следует отметить что, в многонациональных государствах, образованных путем добровольного объединения наций, суверенитет осуществляемый этим сложным государством, естественно, не может быть суверенитетом одной лишь нации.

В зависимости от того, каким способом объединившиеся нации осуществили свое право на самоопределение – путем объединения в союзное государство или путем федерации на базе автономии или конфедерации, - государственный суверенитет, осуществляемый данным многонациональным государством, должен гарантировать суверенитет каждой из объединившихся наций.

В первом случае это достигается путем обеспечения суверенных прав субъектов союза, уступивших часть своих прав многонациональному государству (например, охрану общих государственных границ, осуществление общей финансовой, налоговой и оборонной политики).

Во втором случае суверенитет наций обеспечивается путем охраны автономии национальных государств. Но в обоих случаях многонациональное государство в лице своих высших органов является носителем суверенитета не какой-либо отдельной нации, а суверенитета, принадлежащего именно этому многонациональному государству, выражающему как общие интересы всех объединившихся наций, так и специфические интересы каждой из них.

Так, в целях сохранения государственного единства России, как многонационального государства, недопустимости нарушения прав человека, интересов каждой нации, народы России свое право на самоопределение, могут реализовывать либо только в рамках Российской Федерации либо в любой другой форме, но только с согласия Российской Федерации.

Со своей стороны Россия как суверенное государство гарантирует гражданам России, относящих себя к определенным этническим обществам равные права, самостоятельное решение ими вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры (ст. ст. 19, 68, 69 Конституции РФ); а также гарантирует неприкосновенность границ государства в целом.

Итак, государственный суверенитет - это присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях.

Государственный суверенитет включает такие основополагающие принципы, как единство и неделимость территории, неприкосновенность территориальных единиц и невмешательство во внутренние дела.

Если какое бы то ни было иностранное государство или внешняя сила нарушает границы данного государства или заставляет его принять то или иное решение, не отвечающее национальным интересам его народа, говорят о нарушении его суверенитета.

Выступая признаком государства, суверенитет характеризует его как особого субъекта политических отношений, как главного компонента политической системы общества.

Суверенитет является полным и исключительным, одним из неотъемлемых свойств государства. Более того, именно он и есть тот критерий, который позволяет отличить страну от других публично-правовых союзов.

6 Лекция 6 Политические отношения

План лекции

6.1 Политическая власть и политическая система¹⁾

6.1.1 Понятие политической власти и политической системы

6.1.2 Политический процесс

6.2 Сочетание форм представительной, непосредственной и президентской демократии в представительной системе общества

6.2.1 Понятие представительной и непосредственной демократии

6.2.2 Институты непосредственной демократии

6.2.3 Президент в системе представительной демократии

¹⁾ По материалам сайта. - Режим доступа: [www: econsafeti.ru](http://www.econsafeti.ru).

6.1 Политическая власть и политическая система

6.1.1 Понятие политической власти и политической системы

Political relations *Политические отношения* - отношения между государствами, нациями, классами, группами, индивидами, складывающиеся в процессе осуществления власти.

Политические отношения, образующие в своей совокупности политическую систему, - это отношения, связанные с функционированием политической власти в обществе, концентрированным выражением которой является государственная власть.

Политическая власть - это власть определенной группы людей (элиты) над всем обществом, характеризующаяся использованием в случае неповиновения насильственных принудительных средств.

Осуществляется политическая власть через посредства ряда политических институтов, регулируемых обычным в той или иной мере конституционным правом.

Главным из этих институтов является государство, власть которого легитимно (законно) распространяется на все общество и которое обладает монополией на применение в установленными способами и в установленной степени физического насилия к подвластным. В демократических странах важным таким институтом является также система местного самоуправления.

Распространенное у нас понимание государства, государственной власти таково, что готово охватить и местное самоуправление, однако в зарубежных странах большей частью местное самоуправление не рассматривается как составной элемент государства. Государство и система местного самоуправления (подчас также иного самоуправления, например, профессионального) в совокупности своей суть институты публичной власти. В осуществлении политической власти участвуют также правящие партии и близкие к ним иные общественные объединения.

Оппозиционные к правящим либо нейтральные общественные объединения тем не менее оказывают в различных формах воздействия на формирование и функционирования институтов публичной власти. Велико такое воздействие и со стороны средств массовой информации.

Все эти институты образуют институциональный костяк политической системы механизма осуществления политической власти. В отношении политической системы в литературе высказано очень много суждений как взаимно противоположных, так и совпадающих большей или меньшей части.

Сравнительно широкое распространение в литературе получило определение, основанное на функциональном подходе. Одной из первых таких определений было дано профессором Ф. М. Бурлацким. Он понимает под политической системой "относительно замкнутую систему, которая обеспечивая интеграцию всех элементов общества и само существование его как единого централизованно управляемого политической властью организма, сердцевину которого составляет государство, выражающее интересы экономически господствующих классов". В этом определении на первый план выдвигаются два момента, имеющих существенно важное значение для ее раскрытия и понимания: во-первых, целевое назначение системы (интеграция как главная функция); во-вторых, классовая сущность системы, которая идентифицируется путем указания на природу государственной власти.

Так, В. А. Шубин "под политической системой общества как некоего целого... понимаются существующие в обществе политические институты, организации, теории, нормы и представления различных классов, отражающие и защищающие определенные классовые интересы, а также возникающие в результате их прикосновения отношения".

При таком подходе остается неясным характер взаимосвязей элементов и целевое назначение системы.

И в первом, и во втором определении общим является указание на ее социальную природу. Но если в первом подчеркнута назначение и роль системы и

не затрагиваются ее внутреннее строение, специфику отличия от других общественных систем, то во втором выпадает функциональное назначение системы.

В какой-то мере этот пробел пытается восполнить профессор Ю. А. Тихомиров. "Политическая система, - пишет он, - есть структурная интеграция форм осуществления политики и власти и регулирования социально-политической деятельности в интересах господствующего класса". Указание на интегрирующую функцию (или назначение) системы здесь приобретает несколько иной характер. В тоже время отсылка политики, власти и регулированию общественных отношений позволяет связать это определение с ключевыми понятиями, без которых, как полагает автор, анализ политической системы лишается смысла.

Возможен и иной подход к определению политической системы, основанный на выявлении той сферы общественных отношений управление и регулирование которой интегрально осуществляется политической системой и ее компонентами. В данном случае политическая система представляет скорее как относительно урегулированная (упорядоченная) и институционализированная система политических отношений.

Указание на сферу регулируемых отношений позволяет провести разграничение между разными системами, функционирующими в обществе, анализ характера и эволюции социально-политических отношений дает возможность раскрыть внутреннюю структуру системы (степень институционализации и взаимосвязи) и развитие политического процесса.

Аргументы за и против позиции каждого автора можно находить без конца, но это - дело политологии. Мы же констатируем, что политические институты и нормы, регулирующие отношения между этими институтами, признаются в качестве компонентов политической системы практически всеми исследователями. Институты - это структурная характеристика политической системы, а нормы отношений - функциональная. Правовой статус институтов и правовые нормы отношений между ними обычно в той или иной степени входят в предмет конституционного права.

6.1.2 Политический процесс

Это явление мы можем определить как порядок функционирования политической системы, ее институтов включая взаимоотношения между ними. Следует сразу же отметить, что это - не юридический процесс, точнее говоря, - лишь частично юридический. Поэтому мы не можем установить общую последовательность стадий этого процесса. Понятие "политический процесс" охватывает самые различные формы, способы направления политической деятельности самых различных субъектов. Регулируется он как нормами права (прежде всего конституционного), так и разнообразными писанными и неписанными неправовыми нормами (корпоративными нормами - уставами и другими документами партий, иных общественных объединений, обычаями, традициями, этико-моральными нормами и др.), а подчас и вообще ничем не регулируется, протекает спонтанно, непредсказуемо. Толчок к политической деятельности людей и их групп дают их социальные потребности. Будучи осознаны (другое дело – правильно или неправильно), эти потребности превращаются в интересы. Как только субъект осознает, что для удовлетворения интереса необходимо какое-то использование публичной власти, а для этого на нее нужно соответствующим образом воздействовать, интерес приобретает политический характер. Удовлетворение интереса либо осознание ошибочного его понимания или невозможности реализовать влечет прекращение данной политической деятельности или замену ее другой. Из-за совокупности такой деятельности субъектов политической жизни и складывается общеполитический процесс.

Правовое, прежде всего конституционно-правовое, регулирование получает преимущественно та часть политического процесса, в которой прямо участвуют носители публичной власти. Политический процесс в этой части становится процессом юридическим и имеет четко выраженные стадии. В качестве примера можно привести рассматриваемые ниже институты конституционного права - избирательный процесс, законодательный процесс, административный процесс, бюджетный процесс. Можно констатировать, что и судебный процесс по делам

публичного права есть тоже проявление политического процесса. Основные принципы различных видов юридического процесса обычно устанавливаются конституциями, а подробное регулирование осуществляется законами и иными актами (регламентами, договорами и др.).

Надо также иметь в виду, что понятие "юридический процесс" имеет обычно два значения: 1) деятельность, протекающая в установленном порядке, и 2) система правовых норм, эту деятельность регулирующих, то есть определяющих порядок ее проведения.

6.2 Сочетание форм представительной, непосредственной и президентской демократии в представительной системе общества

6.2.1 Понятие представительной и непосредственной демократии

В Конституции РФ указывается (ст. 3), что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. Это означает, что Россия провозглашается государством народовластия или, иначе говоря, демократическим государством.

В зависимости от формы волеизъявления народа различаются и формы демократии (представительная и непосредственная демократия).

Под формами демократии понимаются исторически сложившиеся способы или средства выявления и выражения воли и интересов различных слоёв общества.

В зависимости от того, каким путем прямым или косвенным выражается эта воля и интересы общества и народа, различают две разновидности форм демократии. Это формы представительной демократии (выборные органы государственной власти, выборные партии и общественные органы), с помощью которых народ осуществляет власть через своих представителей, и формы непосредственной демократии (референдум, плебисцит, собрания, сельские сходы и пр.), с помощью которых основные вопросы государственной и общественной жизни народом решаются непосредственно.

Представительная демократия - осуществления народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения выражающие волю тех, кого они предоставляют: весь народ, население, проживающее на той или иной территории.

Выборное представительство - важнейшее средство обеспечения подлинного народовластия. Его образуют избираемые народом государственные органы и органы местного самоуправления.

Непосредственная демократия - это форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения. Она может осуществляться в форме референдума и выборов. Далее эти формы будут рассмотрены подробнее.

Непосредственная демократия исходит из того, что в демократическом государстве воля народа и государственной власти должны быть тождественны, что сам народ должен непосредственно участвовать в принятии важнейших политических решений, осуществления власти. Представительные же органы необходимо свести к минимуму и сделать полностью подконтрольными гражданам.

По мнению сторонников непосредственной демократии, лишь прямое правление представляет собой подлинное народовластие, даёт больше возможностей по сравнению с представительными институтами для выражения интересов и воли народа. Её преимущества также в том, что непосредственное (прямое) правление обеспечивает полную легитимизацию власти, преодоление политического отчуждения граждан, что повышает стабильность политической системы и эффективность управления; расширяет за счёт участия многих людей интеллектуальный потенциал политических решений, повышает вероятность их оптимизации; развивает общественную активность населения, способствует свободной самореализации и самоутверждению личности, её развитию в целом; обеспечивает эффективный контроль за политическими институтами и должностными лицами, предотвращает злоупотребление властью, отрыв правящей элиты от народа, бюрократизации чиновничества.

Справедливости ради надо отметить, что у непосредственного правления есть не только сторонники, но и противники. Они акцентируют внимание на её слабых

местах. Это низкая эффективность принимаемых решений вследствие недостаточной компетентности и ответственности должностных лиц, поскольку важнейшие решения принимаются широким кругом никем не контролируемых и не несущих за это ответственности непрофессионалов; повышение опасности тоталитаризма или популистского авторитаризма вследствие подверженности масс идеологическим влияниям и их склонности к уравнительности, ущемлению свободы за счёт равенства, сложности и дороговизны при практическом осуществлении; невозможность привлечь большинство граждан к систематическому участию в управлении без принуждения, нарушения личной свободы, поскольку основная масса населения не желает добровольно заниматься политикой.

Граждане в подавляющем большинстве случаев выражают желание и готовность непосредственно участвовать в решении политических, социальных и экономических проблем, нежели передоверять и отдавать их на откуп представительным органам.

На федеральном уровне предпочтение отдаётся представительным органам, а на местном уровне непосредственной демократии.

Традиционно прямая демократия рассматривалась политической мыслью как удел примитивных народов или небольших территориальных единиц.

Обзор исторических типов самоуправления как одной из форм непосредственной демократии позволяет установить некоторые их закономерности:

1 В доклассовых обществах непосредственное осуществление функции управления было естественной и почти универсальной формой организации управления, формой само регуляции жизни рода, общины.

2 В общностях любой величины самоуправление сочетало элементы как непосредственной, так и представительной демократии, с делегированием полномочий.

3 Прямая демократия была прогрессивным явлением до тех пор, пока она обеспечивала массовое участие в управлении.

Наиболее развитым и самостоятельным институтом демократии традиционно признается институт представительства (чему посвящена обширная литература). В

то же время ни одна из политических форм демократии не несёт в себе столько противоречий содержания и формы, как представительная система.

Носителями представительной власти являются общенациональный парламент, а также другие законодательные органы в центре и на местах, а также выборные представители исполнительной и судебной властей. Они выражают интересы различных классов, социальных слоёв, политических группировок и профессиональных групп, составляющих гражданское общество.

В современном демократическом обществе формирование государственной политики на всех уровнях происходит главным образом в представительных учреждениях, в которых работают профессиональные политики и управленцы. Это обусловлено возросшей сложностью присущих современной цивилизации экономических, социальных, политических и других проблем. Главным является ответственность на всех уровнях власти и государственного управления, в то время как принцип соучастия граждан отнёсся на второй план, хотя в целом и не отвергается, ибо без признания народа источником и высшим контролёром власти демократизация невозможна уже по своему определению (народовластие).

Воля народа не отождествляется здесь с его прямым участием. Она выражается как непосредственно на выборах, так и делегируется и представительным органам власти, которые в пределах предоставляемых им полномочий самостоятельно формируют волю народа, а порой действуют вопреки ей под свою ответственность.

Среди главных достоинств представительного правления можно назвать гарантии политической стабильности и порядка, оберегает общество от стремлений широкого круга населения к всеобщей уравниловке. Высокая эффективность представительного правления объясняется рациональностью организации политической системы, чётким разделением труда, более высокой, по сравнению с прямым правлением компетентностью и ответственностью лиц принимающих решения.

По мнению Дж. Ст. Милля представительное правление и его эффективность подлежит оценки по отношению к двум сторонам:

1 Насколько это правление способствует хорошему ведению общественных дел.

2 Насколько это правление развивает или развращает существовавшие уже силы.

Представительство не возможно и от него нельзя ожидать прочного существования, когда нет трёх условий:

1) чтобы народ был согласен её принять;

2) чтобы народ имел желание и способность совершать всё необходимое для его сохранения;

3) чтобы имел возможность и желание выполнять обязательства отправлять обязанности, какие она на него налагает.

Представительные учреждения только тогда могут существовать прочно, когда народ готов защищать их в случае, если им угрожает опасность. Если же народ находит, что они того не стоят, то они редко пускают корни, а если им это удаётся, то можно быть уверенным, что они будут уничтожены.

Представительное правление также невозможно, если народ имеет недостаток, а именно, крайняя пассивность и готовность подчинить её тирании.

Сущность демократии - представительство всех, без него нет настоящей демократии, а есть только её вывеска. Неминуемо возникает вопрос: Реальна ли демократия, провозглашённая в Конституции РФ.

Самые основные слабости представительного правления:

1) фактическое отстранение народа от власти в промежутке между выборами и тем самым отход от сути демократии как народовластия;

2) неизбежная бюрократизация, вследствие сложной иерархической системы управления, отрыв депутатов от рядовых граждан;

3) приоритетное влияние на политику наиболее сильных групп интересов и прежде всего капитала, сравнительно широкие возможности подкупа должностных лиц;

4) нарастание в государстве авторитарных тенденций вследствие постепенного оттеснения законодателей исполнительной властью;

5) слабая легитимизация власти вследствие почти полного отчуждения от неё граждан;

6) широкие возможности политического манипулирования, принятие неугодных большинству решений с помощью сложной, многоступенчатой системы власти;

7) основные звенья механизма представительного правления: избиратель парламент правительство- премьер- министр или президент принимают решения по своему усмотрению и в состоянии до неузнаваемости изменить волю граждан;

8) неизбежный перекося интересов депутатов в сторону столицы и другие.

6.2.2 Институты непосредственной демократии

Конституция Российской Федерации, закрепив положение о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ, устанавливает: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» (ст.3 п.3 Конституции РФ). Данное положение включено в число основ конституционного строя Российской Федерации.

Говоря о видах форм прямой демократии можно выделить:

1) референдум;

2) выборы;

3) народная правотворческая инициатива;

4) участие в управлении делами общества через партии и общественные объединения.

Референдум – это способ принятия гражданами решений по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни путем всенародного голосования.

Право каждого гражданина Российской Федерации участвовать в референдуме закреплено в ст.32 Конституции РФ как форма реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

Референдум проводится на всей территории России, на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Каждый участник референдума голосует лично и обладает одним голосом. Контроль за волеизъявлением гражданина не допускается; в ходе референдума никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

В референдуме имеет право участвовать каждый гражданин Российской Федерации, достигший на день референдума 18 лет. Не имеет права участия гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

На референдум Российской Федерации не могут выноситься вопросы:

- 1) изменения статуса субъектов Российской Федерации;
- 2) досрочного прекращения или продления полномочий Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, а равно о проведении досрочных выборов этих органов либо отсрочки таких выборов;
- 3) принятия или изменения федерального бюджета, исполнения и изменения внутренних финансовых обязательств государства;
- 4) введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты;
- 5) принятия чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;
- 6) амнистии и помилования.

Вопросы, выносимые на референдум, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Федеральный закон устанавливает обстоятельства, исключающие проведение референдума: условия военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации, а также в течение трех месяцев после их отмены. Повторный референдум не проводится в течение года после дня обнародования результатов референдума с такой же по содержанию или по смыслу формулировкой вопроса.

Субъектами права инициативы проведения референдума являются: не менее двух миллионов граждан при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории России проживают не более 10 процентов из них; Конституционное Собрание в случае, предусмотренном ст.135 п.3 Конституции Российской Федерации (по вопросу принятия Конституции РФ).

Порядок реализации инициативы. Каждый гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющие право на участие в референдуме, а равно общероссийское общественное объединение, устав которого предусматривает участие в федеральных органах государственной власти и зарегистрирован

Министерством юстиции Российской Федерации не позднее чем за шесть месяцев до обращения с инициативой о проведении референдума, могут образовать инициативную группу в количестве не менее 100 человек для сбора подписей в поддержку инициативы.

Инициативная группа обращается в избирательную комиссию субъекта Федерации, на территории которого проживает большинство ее членов, с ходатайством о регистрации группы. В ходатайстве указываются: формулировка вопроса для вынесения на референдум; субъекты Российской Федерации для сбора подписей; данные о членах инициативной группы и лицах, уполномоченных действовать от имени группы.

Основанием для отказа в регистрации инициативной группы может быть только нарушение ею положений Конституции Российской Федерации и закона о референдуме.

Назначение референдума. Референдум назначает Президент Российской Федерации. До принятия решения в течение десяти дней со дня поступления к нему материалов Президент РФ направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о соблюдении требований Конституции РФ. Конституционный Суд в течение месяца направляет Президенту свое решение, подлежащее незамедлительному опубликованию.

В случае признания Конституционным Судом соблюдения всех требований Президент Российской Федерации обязан назначить референдум не позднее дней со дня поступления решения Конституционного Суда РФ. В случае отрицательного решения Суда все процедуры прекращаются.

В указе о назначении референдума определяется дата его проведения, голосование может быть назначено на любой выходной день в период от двух до трех месяцев со дня опубликования указа.

Руководство проведением референдума Российской Федерации осуществляют:

- 1) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- 2) избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- 3) территориальные (районные, городские и др.) комиссии по проведению референдума;
- 4) участковые комиссии по проведению референдума.

Агитация по вопросам, вынесенным на референдум. Граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в любых допускаемых законом формах беспрепятственно вести агитацию за или против проведения референдума, за или против законопроекта, действующего закона или иного вопроса, выносимого на референдум.

Не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду.

Запрещается проводить агитацию, распространять любые агитационные материалы: федеральным органам власти, органам субъектов Российской Федерации местного самоуправления, а также их должностным лицам при исполнении служебных обязанностей; воинским частям, учреждениям и организациям; благотворительным организациям и религиозным объединениям; членам избирательных комиссий и комиссий по референдуму.

Голосование и определение результатов референдума. В законе регламентируется порядок оборудования помещений для голосования, требования к бюллетеню для голосования и порядок его заполнения. На всех участках

референдума, в том числе за пределами территории Российской Федерации, голосование проводится с 8 до 22 часов по местному времени. О времени и месте голосования комиссия по проведению референдума оповещает граждан не позднее чем за 20 дней до проведения референдума.

Голосование осуществляется лично. На участках референдума обеспечиваются все условия для соблюдения тайны голосования, для обеспечения возможности проголосовать каждому, имеющему право участия в референдуме. Контроль за соблюдением порядка в помещении для голосования возлагается на председателя участковой комиссии.

Подсчет голосов проводится непосредственно членами участковой комиссии. В протоколы по итогам голосования, составляемые участковой комиссией, вносятся следующие данные: число граждан, имеющих право на участие в референдуме, зарегистрированных по участку; число бюллетеней, полученных участковой комиссией; число выданных открепительных удостоверений и предъявленных на участке; число бюллетеней, выданных на участке для голосования; число погашенных бюллетеней; число бюллетеней, содержащихся в ящиках для голосования; число недействительных бюллетеней; число голосов, поданных «за» и «против». Протоколы участковых комиссий направляются в территориальную комиссию, где составляется протокол об итогах голосования по соответствующей территории. В свою очередь, на основании этих протоколов устанавливаются итоги голосования на территории субъекта Федерации, а затем по протоколам комиссий субъектов определяются результаты референдума на территории Российской Федерации.

Принятое решение по итогам голосования подлежит официальному опубликованию (обнародованию) Центральной комиссией референдума не позднее трех дней после определения результатов. Решение, принятое на референдуме Российской Федерации, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме.

Выборы и их значение в аспекте непосредственного и представительного правления

Выборы есть акт вручения народом (в лице избирательного корпуса) своим представителям: - Президенту, депутатам, другим выборным должностным лицам права на осуществление своей власти.

Выборы, по сути дела, являются одним из ведущих институтов легитимизации существующей политической системы и политического режима.

Именно роль института выборов как инструмента легитимизации и стабилизации существующей системы и обусловило то, что в настоящее время в подавляющем большинстве стран действует всеобщее избирательное право.

6.2.3 Президент в системе представительной демократии

Конституционный статус главы государства, прежде всего, предполагает наличие специфических для этого органа прав и обязанностей во взаимодействии с другими властями, делающего Президента ключевой фигурой во властных структурах государства. Это проявляется, прежде всего в прерогативе Президента РФ определять в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ); принимать меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ); приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85).

Наделение российского Президента такими обширными полномочиями обусловлено тем, что он выступает как гарант незыблемости Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

В этом качестве Президент РФ решает вопросы российского гражданства и предоставления политического убежища, награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания, осуществляет помилование.

В формулировке ч. 2 ст. 80 Конституции РФ о том, что Президент является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, заложена функция Президента как верховного гаранта соблюдения и обеспечения этих прав и свобод всеми ветвями власти, всеми органами государственной власти Российской Федерации, их должностными лицами прав человека.

Полномочия Президента в данной сфере выражаются в различных формах. Президент наделен неограниченными правами в области законодательной инициативы, позволяющей ему в конкретной правовой форме ставить вопросы о реализации конституционных положений, касающихся прав и свобод. Президент также использует право вето.

Указы Президента РФ приостанавливают применение актов органов исполнительной власти субъектов РФ, но не отменяют их. Данное конституционное полномочие Президента распространяется на акты президентов республик, глав правительств, руководителей администраций субъектов РФ и губернаторов. Как гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина, а также как глава государства Президент РФ имеет право отменить акты Правительства в случаях их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента.

Таким образом, у Президента имеется существенное средство поддержания конституционности и законности в стране, соблюдения связывающих Россию договорных и обычных норм международного права, обеспечения уважения прав и свобод человека.

Но вместе с тем Президент РФ не вправе приостанавливать или отменять действие законов субъектов РФ, поскольку это было бы вмешательством в деятельность законодательной и судебной власти. Кроме того, действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ может приостанавливаться Президентом только до решения данного вопроса соответствующим судом и в связи с этим ограничиваться во времени. Тем самым действия Президента не носят характер окончательного вердикта.

Если акты самого Президента РФ будут посягать на конституционные права и свободы человека, то их можно оспорить в Конституционном Суде, однако

отрешению от должности при этом Президент подлежать не будет. По предложению некоторых ученых необходимо устранить данный пробел: нуждается в уточнении правовой статус Президента РФ «как должностного лица, действия которого можно оспаривать в общем суде».

Часть 2 ст. 80 Конституции РФ предусматривает, что Президент принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В связи с этим следует отметить, что согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. Охранять суверенитет России означает обеспечивать его распространение на всю территорию государства.

В силу своей значимости охрана суверенитета неразрывно связана с деятельностью всех ветвей государственной власти, но Президент наделяется в этой области особыми полномочиями. Именно ему предоставлено право принимать единоличные оперативные решения, вызванные экстраординарными обстоятельствами. К ним относятся такие, как введение военного или чрезвычайного положения, принятие отставки у Правительства РФ.

В этой области, согласно Конституции, Президент действует в строго установленном порядке, т.е. он предпринимает не любые действия, а только те, которые вписываются в пределы его полномочий. В том случае, если данные действия по объективным причинам не детализированы в ст. 83—89 Конституции, Президент исходит из общего принципа разделения властей.

Важнейшим направлением внешней политики является дипломатическая деятельность самого Президента. К ней следует отнести официальные и неофициальные визиты, переговоры на высшем уровне, дипломатические конференции, встречи глав государств, дипломатическую переписку. Вслед за обычной международной практикой ч. 4 ст. 80 Конституции России определяет, что Президент как глава государства представляет РФ внутри страны и в международных отношениях. Выступая от имени Российской Федерации,

Президент предстает как субъект международных отношений. Это означает, что его заявления и акции не нуждаются в каком-либо удостоверении.

Президент может также выполнять и другие представительские функции, соответствующие его рангу, в том числе вести переговоры как внутри страны, так и за ее рубежом. Президент вправе подписывать международные договоры РФ, участвовать в переговорах от имени РФ или поручать это уполномоченным должностным лицам.

Президент РФ назначает выборы депутатов Государственной Думы также и в том случае, если Дума была распущена. Данные выборы проходят в сроки и в порядке, предусмотренные Конституцией РФ.

Центральная избирательная комиссия имеет право назначать выборы только в том случае, если этого не сделал Президент.

Конституция РФ предусматривает, что Президент также имеет право в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией, распускать Государственную Думу. Это полномочие Президента является по своему значению исключительным.

Конституция РФ предусматривает несколько случаев, когда Президент может это сделать:

- во-первых, если Дума трижды отклоняет кандидатуру на должность Председателя Правительства (ч. 3 ст. 111);

- во-вторых, когда Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству (ч. 3 ст. 117);

- в-третьих, если Государственная Дума откажет в доверии Правительству, когда вопрос о таком доверии был поставлен перед ней Председателем Правительства (ч. 4 ст. 117);

В двух последних случаях альтернативой роспуску Думы служит решение Президента об отставке Правительства РФ.

Вместе с тем Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания по основаниям, указанным в ст. 117 Конституции РФ (ч. 3 ст. 109).

Конституция не допускает роспуска Государственной Думы также в том случае, если Думой выдвинуто обвинение против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации, в период военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ (ч. 3, 4, 5 ст. 109).

Таким образом, право Президента распускать Государственную Думу не является абсолютным.

7 Лекция 7 Политические партии и общественные объединения

План лекции

7.1 Политический плюрализм. Этапы развития в России

7.2 Понятие – политическая партия

7.3 Правовой статус общественных объединений в РФ

7.4 Партии, зарегистрированные Министерством юстиции Российской Федерации

7.1 Политический плюрализм. Этапы развития в России

Понятие плюрализма применительно к политике впервые использовал идеолог английского лейборизма Г. Ласки, который и ввел в 1915 году его в научный оборот¹⁾. Политический плюрализм (от лат. pluralis -множественный) - один из главных принципов современного общественного устройства при демократии, когда взаимодействуют и состязаются (в условиях свободного выражения своих интересов) различные социальные группы, партии и иные организации. Плюралисты исходят из аристотелева определения, что "люди по природе своей социальные существа" и им свойственно создавать организации и группы для выражения своих требований, поддержки либо протеста. Они считают, что ни одна

¹⁾ Мунтян, М. А. Политический плюрализм. - Режим доступа: <http://viperson.ru>.

из групп интересов не может доминировать в политическом процессе, так как не представляет мнения всего общества, следовательно, концентрация власти недопустима. Вместе с тем интересы каждого гражданина очень редко сводятся к какому-то одному, что препятствует расколу общества на непримиримо враждебные группировки.

В политическом плюрализме акцент делается не только на политической свободе человека, но, прежде всего, на групповом, коллективистском содержании политических отношений. В течение долгого времени концепция политического плюрализма составляла основу теории так называемой плюралистической демократии, в рамках которой главной движущей силой политики признавалась политическая группа, защищающая свои политические интересы.

Социальная ценность политического плюрализма в этом случае состояла в том, чтобы объединить и примирить разнообразные социальные течения на основе социальных уступок с целью достижения согласия.

Цель демократии заключалась в этом случае в том, чтобы стимулировать плюрализм в обществе, предоставлять гражданам возможность выражать свои интересы и достигать компромиссов.

Политический плюрализм - осуществление власти при взаимодействии нескольких или множества субъектов политических отношений.

В центре идеи политического плюрализма находится не индивид, а организованная группа. Основным субъектом политики выступает не народ и индивид, а группы, в которых человек обычно состоит. Индивид обычно активен политически не сам по себе, а как выразитель групповых интересов. Благодаря многообразию интересов человек может иметь, но может и не иметь стабильные интересы по отношению к власти, в результате чего большинство, мнение которого является определяющим на любых выборах, не является стабильным и монолитным. Поэтому мало оснований опасаться тирании большинства, которое всегда временно и неустойчиво. Полевение и поправление общества не противоречит принципам политического плюрализма, колебания такого рода рассматриваются как условие

политической стабильности общества, допускающей реформирование, но предупреждающей радикализацию настроений значительной части общества.

Главная характеристика модели плюралистической демократии - соревнование между партиями во время выборов и возможность групп интересов (или давления) свободно выражать свои взгляды, - устанавливает надежную связь между управляющими и управляемыми.

Плюралисты считают, что гражданам не обязательно выражать свое мнение: за них это сделают группы интересов, причем намного эффективнее, а нужное представительство будет достигнуто даже без активности граждан. В этой модели граждане как бы дважды представлены - выборными лицами и лидерами групп и организаций, отстаивающих гражданские интересы. Политики же непременно будут ответственными, ибо они стремятся удовлетворить требования групп интересов в надежде на получение еще большей поддержки электората. Модель плюралистической демократии сводит к минимуму вероятность тирании со стороны элиты и аномии (греч. *anomie*: *a* - отрицательная частица, *nomos* - закон, то есть аномия - отсутствие закона) народных масс.

Считается, что политическое пространство плюралистической демократии насыщено активными организациями, группами давления, которые доводят до сведения элиты настроения и требования граждан, выражая тем самым множество взглядов. Эмиль Дюркгейм, введший в научный оборот понятие аномии, понимал под ним рост асоциального поведения, радикализма и экстремизма в политике, что являлось результатом, прежде всего, модернизации и индустриализации, которые разрушали традиционное общество.

Американский социолог Роберт Мертон выдвинул в этой же связи гипотезу, согласно которой основной причиной возникновения аномии являлась утрата баланса между распространенными в обществе представлениями о политических целях и средствах их достижения, отрицание или замена их на другие.

В России можно выделить несколько этапов формирования политических партий и общественных объединений.

1 Первый этап (1985-1987 гг.) — возникают различные неформальные движения, объединения, союзы, народные фронты.

2 Второй этап (1987 г. — начало 1989 г.) — происходит организационное оформление общественно-политических организаций и движений.

3 Третий этап (весна 1989 г. — по настоящее время) — процесс рождения политических партий различной направленности, создание межпартийных блоков, союзов, коалиций.

7.2 Понятие – политическая партия

Политическая партия — это специализированная, организационно упорядоченная группа, объединяющая активных приверженцев тех или иных целей, идей, лидеров, служащая для борьбы за политическую власть.

Признаками партии являются: 1) наличие программы, в которой сформулированы цели и стратегия партии; 2) наличие устава, содержащего важнейшие нормы внутрипартийной жизни; 3) фиксированное членство; 4) разветвленная сеть первичных местных организаций.

История политических партий в современном понимании этого слова начинается с XVIII—XIX вв., когда в условиях формирования буржуазной демократии появилась необходимость привлечения широких общественных слоев к участию в управлении государством. Первоначально политические партии формировались в результате объединения парламентских фракций с комитетами по поддержке кандидатов на местах. Сейчас наряду с этим «парламентским» путем создания партий существует еще несколько. Партии возникают в результате трансформации непартийных структур (профсоюзов, религиозных, промышленных обществ, клубов). Довольно часто партии создаются популярными и влиятельными политическими деятелями под собственные кандидатуры. Особой разновидностью политических партий стали массовые партии, формирующиеся «снизу», в результате оформления стихийных социальных движений.

Среди функций политических партий выделяют:

1) политическую — овладение государственной властью с целью осуществления своей программы;

2) социального представительства — каждая партия либо выражает в политической жизни интересы какого-то социального слоя, либо пытается создать себе прочную опору в обществе;

3) социальной интеграции — примирение интересов различных социальных групп, достижение консенсуса в обществе;

4) политического рекрутирования — подготовка и выдвижение кадров для различных политических институтов;

5) идеологическую — разработка партийной идеологии и программ;

6) электоральную — организация и участие в избирательных кампаниях;

7) набора новых членов в партию и их политическое воспитание.

Таким образом, партия — один из важнейших институтов гражданского общества, осуществляющий связь между ним и государством.

Совокупность всех существующих и действующих в стране партий называется партийной системой. При авторитарных и тоталитарных режимах у власти, как правило, бесменно находится одна партия. Остальные либо запрещены, либо функционируют под жестким контролем правящей.

Одним из признаков демократического режима является многопартийность, под которой понимается существование и легальная деятельность в государстве двух и более партий.

В Конституции Российской Федерации (принята на референдуме 12 декабря 1993 г.) признаются политическое многообразие и многопартийность (ст. 13). Все общественные объединения равноправны. В настоящее время в нашей стране действуют десятки политических партий, но говорить о стабильности партийной системы пока не приходится. У многих партий отсутствует реальная социальная база, нет разветвленной сети первичных организаций, крайне невелика численность. С другой стороны, интересы социальных групп представлены в партийной системе не в полной мере.

7.3 Правовой статус общественных объединений в РФ

Согласно ст.8 ФЗ "Об общественных объединениях" общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение (добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование), созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Общественные организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых созданы, и соответствующую этим целям.

Высший руководящий орган общественной организации – съезд (конференция) или общее собрание.

Постоянно действующий руководящий орган общественной организации - выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

Общественная организация — основанное на членстве объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Общественное движение — состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно-полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

Общественный фонд — это один из видов некоммерческих фондов. Он представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели.

Общественное учреждение — не имеющее членства общественное объединение, ставящее целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения.

Орган общественной самодеятельности — не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Политическое общественное объединение — общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов.

Религиозные объединения — добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями).

Общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность только в том случае, если это служит достижению целей, ради которых они созданы или для достижения уставных целей.

Конституционно-правовой механизм регулирования организации и деятельности общественных объединений представлен в виде следующих составляющих: 1) механизм создания общественных объединений любой

организационно-правовой формы или отказ от создания общественных объединений. Принуждение запрещено. Равные основания осуществления регистрации уставов, равные основания отказа в регистрации и прекращение деятельности общественных объединений; 2) механизм невмешательства государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и невмешательства объединений в деятельность государственных органов и должностных лиц; 3) механизм осуществления внутриорганизационной деятельности («право внутриорганизационной автономии»); 4) механизм образования союзов (ассоциаций) общественных объединений; 5) механизм вступления общественных объединений в международные связи и международные неправительственные объединения; 6) механизм реализации целей и интересов общественных объединений. Недопущение злоупотреблений свободой объединения; 7) механизм контроля и надзора за деятельностью общественных объединений; 8) механизм защиты нарушенных прав общественных объединений; 9) механизм равной ответственности общественных объединений за нарушение законодательства.

Социальная ценность конституционно-правового механизма регулирования организации и деятельности общественных объединений, предполагающего регламентированные нормами права процедуры и определенную дискрецию исполнительно-распорядительных и судебных органов власти, заключается в том, что подобный механизм в значительной мере обеспечивает упреждение возможности неконституционных форм социальной активности граждан. Преимущества конституционно-правового механизма ответственности и контроля в системе основных направлений деятельности общественных объединений особенно рельефно проявляются в деятельности народного представительства и конституционного правосудия современной России.

7.4 Партии, зарегистрированные Министерством юстиции Российской Федерации

Согласно информации с вебсайта Министерства Юстиции Российской Федерации, по состоянию на 15 августа 2009 года, в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях», было зарегистрировано 7 политических партий:

- 1) Единая Россия;
- 2) Коммунистическая партия Российской Федерации;
- 3) Либерально-демократическая партия России;
- 4) Патриоты России;
- 5) Российская объединённая демократическая партия «Яблоко»;
- 6) Справедливая Россия;
- 7) Правое дело.

Осенью 2008 года несколько партий объявили о прекращении своего существования:

- 25 сентября Партия социальной справедливости приняла решение о роспуске.

- 15 ноября съезды «Гражданской силы», Демократической партии России и «Союза правых сил» проголосовали за роспуск своих партий. Роспуск партии «Союза правых сил» будет оспариваться в суде сторонниками сохранения партии. 21 января 2009 года ликвидация была признана законной. Взамен этих партий сформирована партия Правое дело.

В 2009 году прекратили свое существование 7 партий:

- 12 января — «Российская экологическая партия «Зелёные»;
- 12 января — «Народный Союз»;
- 21 января — Аграрная партия России;
- 11 февраля — Российская партия Мира и Единства;
- 30 марта — СПС;
- 30 марта — Партия социальной справедливости;
- 2 апреля — Гражданская сила.

25 июня 2009 года Политическая партия «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь» приняла решение сократить свое название до «Справедливая Россия».

8 Лекция 8 Регулирование экономических основ на конституционном уровне

План лекции

8.1 Регулирование экономических основ Конституцией РФ

8.2 Виды и формы собственности в Российской Федерации

8.3 Роль российского государства в регулировании рыночной экономики

8.1 Регулирование экономических основ Конституцией РФ

Конституция РФ в отличие от предыдущих российских конституций не содержит специального раздела об экономической основе государства и общества.

На конституционном уровне регулирование экономических основ выражается в закреплении форм собственности, права собственности, свободы труда, свободы экономической деятельности, неприкосновенности собственности и др.

Для экономической системы России характерно многообразие форм собственности: частная, государственная, муниципальная и иные. Это очень важное положение по сравнению с ранее действующими конституциями, которые признавали и защищали в первую очередь государственную собственность. При этом правовой режим различных видов собственности не одинаков.

В ч. 1 ст. 8 Конституции РФ говорится о том, что в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансов, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Понятие «единство экономического пространства» предполагает: единство рынка, свободу экономической деятельности, использование единой

денежной единицы. Единство рынка состоит в свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств; поддержке конкуренции; свободном перемещении рабочей силы; в соблюдении прав граждан и юридических лиц на свободную реализацию или потребление товаров, работ и услуг; на совершение операций с финансовыми средствами, устанавливающими общеобязательные правила функционирования рынка; в защите и охране всех форм и субъектов экономической деятельности; в едином финансовом, валютном, кредитном и таможенном регулировании. Однако свобода экономической деятельности не должна противоречить государственным правилам в этой сфере, т.к. по смыслу ст. 7 Конституции РФ политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе в сфере труда и его оплаты.

Единство экономического пространства в России обеспечивается единством законодательного регулирования экономических отношений. Законодательство в сфере экономики должно предусматривать общеобязательные правила функционирования рынка, признание их на всей территории России, защиту и охрану всех форм и субъектов экономической деятельности, единое финансовое, валютное, кредитное и таможенное регулирование.

Начало осуществления этих идей было положено в 1990-1992 гг. Потребность в создании стабильных общеобязательных правил функционирования свободной рыночной экономики, не противоречащих индивидуальным, коллективным и всеобщим правам, свободам и законным интересам, в значительной мере удовлетворена принятием и введением в действие первых двух частей Гражданского кодекса РФ. В нем подробно и в соответствии с Конституцией урегулированы правовое положение физических и разнообразных юридических лиц, право собственности и другие вещные права, общие вопросы обязательственного права и многочисленные отдельные виды обязательств.

Обеспечение единства экономического пространства России приобретает особое значение в связи со стремлением развивать интеграционные процессы в рамках СНГ, ведущие к постепенному объединению экономического пространства

России, Белоруссии и других суверенных государств, в котором осуществлялось бы свободное перемещение как товаров, услуг и финансовых средств, так и рабочей силы, согласование законодательства и совместное правовое регулирование экономической деятельности.

Статья 8 Конституции РФ дает правовые гарантии действия этих принципов. Они выступают как оценочный критерий всей деятельности в области экономики органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации, а также их должностных лиц.

Под конституционным термином «гарантируются» подразумевается:

1) требование ко всем органам государственной власти РФ, органам государственной власти субъектов РФ и должностным лицам обеспечивать единство экономического пространства, не создавать препятствий для перемещения внутри страны товаров, услуг и финансовых средств, не ограничивать конкуренцию;

2) требование к созданию внутри страны такого законодательства и такой деятельности государственных органов, которые бы позволили ограничивать или пресекать функционирование органов государственной власти всех уровней, а также органов местного самоуправления;

3) самостоятельных участников экономических отношений, которая приводит к нарушениям или ограничениям указанных выше конституционных принципов.

Все это направлено на обеспечение условий для создания и эффективного функционирования товарных рынков в России, на ограничение монополистической деятельности.

Провозглашая государственную поддержку конкуренции и свободу экономической деятельности, российское государство тем самым предоставило субъектам предпринимательства возможность конкурировать между собой.

Конкуренция — это основополагающий элемент экономической системы рыночного типа. Правовая защита конкуренции и обеспечение открытости товарных и финансовых рынков Российской Федерации является важнейшей частью проводимых в России преобразований.

Поддержка конкуренции состоит в определении организационных и правовых основ предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, в обеспечении условий для создания и эффективного функционирования товарных и других рынков.

Законодательную базу поддержки конкуренции составляют законы о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках, о защите прав потребителей, о ценных бумагах, о банках и банковской деятельности и другие законодательные акты Российской Федерации.

Согласно Закону РФ от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» под конкуренцией понимается состязательность хозяйствующих субъектов, когда их самостоятельные действия эффективно ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке. Данное определение характеризует конкуренцию как экономическую категорию, существом которой являются особого рода экономические отношения. Если с экономической точки зрения конкуренция понимается как экономические отношения между хозяйствующими субъектами, образующие состояние состязательности на рынке, то право на конкуренцию, по сути, представляет собой узаконенную возможность лица при осуществлении им предпринимательской деятельности состязаться посредством совершения самостоятельных действий с другими субъектами предпринимательства (конкурентами) за приоритетное приобретение его товаров (работ, услуг) потребителями (покупателями).

Очевидно, что для существования и функционирования эффективной рыночной экономики недостаточно предусмотреть лишь меры по пресечению определенных правонарушений (монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции) и обеспечить контроль за монополизацией экономики (концентрацией капиталов). В связи с этим особое значение приобретают положения законодательства, предоставляющие и гарантирующие субъектам предпринимательства право на конкуренцию, т.е. возможность осуществлять конкурентные действия. К их числу, прежде всего, относится положение ч. 1 ст. 8

Конституции РФ, провозглашающее свободу экономической деятельности и государственную поддержку конкуренции.

Вышеназванный Закон предусматривает комплекс мероприятий, включающих предоставление льготных кредитов; уменьшение налогов или освобождение от них хозяйствующих субъектов, впервые вступающих на рынок определенного товара; создание и развитие параллельных структур в сферах производства и обращения и др.

Статья 19 Федерального закона от 14 июня 1995 г. «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 31 июля 1998 г.) предусматривает право органам исполнительной власти и местного самоуправления оказывать поддержку в организации и обеспечении деятельности союзов (ассоциаций) субъектов малого предпринимательства в целях обеспечения наиболее благоприятных условий для развития добросовестной конкуренции.

Конституционный принцип государственной поддержки лежит в основе правового регулирования *всех* областей законодательства о конкуренции. Основная цель указанного регулирования — обеспечение эффективного функционирования рыночной экономики и предпринимательства на основе конкуренции.

Право на конкуренцию имеет пределы. Свобода совершения конкурентных действий ограничена в отношении:

- содержания конкурентных действий;
- субъектов, имеющих право осуществлять конкурентные действия;
- сфер предпринимательской деятельности, в которых могут осуществляться конкурентные действия.

Действующим законодательством РФ установлены следующие ограничения и запреты, касающиеся содержания конкурентных действий:

- согласно ч. 2 ст. 34 Конституции не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию;
- свобода экономической деятельности не должна противоречить политике государства, направленной на создание условий, обеспечивающих Достойную

жизнь и свободное развитие человека, на охрану труда и здоровья, гарантий их социальной защиты (ст. 7 Конституции РФ);

- недопустима такая экономическая деятельность, которая наносит вред окружающей среде и нарушает права и законные интересы других лиц (ч. 2 ст. 36 Конституции РФ).

Согласно Закону о конкуренции монополистическая деятельность противоречит нормам права, закрепленным в антимонопольном законодательстве, т.е. деятельность носит противоправный характер. Она состоит в нарушении обязанности, содержащейся в ч. 2 ст. 34 Конституции РФ, ч. 2 п. 1 ст. 10 Гражданского кодекса РФ и ст. 5-8 Закона о конкуренции.

К числу запретов антимонопольного характера также можно отнести положение Конституции РФ (ст. 74) о недопустимости установления на территории Российской Федерации таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

Подобные ограничения могут вводиться лишь в соответствии с федеральным законом и в строго определенных случаях — если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Нарушение указанного правила будет также представлять собой монополистическую деятельность, преследуемую антимонопольным законодательством.

Развивая указанные положения законодательства Конституционный суд РФ в своем определении от 10 февраля 2009 года установил:

«2.1. Конституционный принцип демократического правового государства и гарантируемая Конституцией Российской Федерации свобода экономической деятельности предполагают развитие необходимых для становления гражданского общества начал самоуправления и автономии в экономической сфере, проявлением чего является создание саморегулируемых организаций как институтов гражданского общества, наделенных публичными функциями. При этом соответствующая деятельность граждан во всяком случае подконтрольна государству, определяющему исходя из баланса конституционно защищаемых

ценностей правовые основы и процедуры ее осуществления, с тем чтобы исключить возможность нарушений прав как членов саморегулируемых организаций, так и других лиц»¹⁾.

В целях поддержки конкуренции антимонопольное законодательство запрещает хозяйствующим субъектам занимать на рынке доминирующее положение и осуществлять монополистическую деятельность. В качестве доминирующего признается исключительное положение хозяйствующего субъекта на определенном рынке, дающее ему возможность оказывать решающее влияние на конкуренцию, затруднять доступ на рынок другим хозяйствующим субъектам или иным образом ограничивать свободу их экономической деятельности. Монополистическая деятельность понимается как противоречащие антимонопольному законодательству действия (бездействие) хозяйствующих субъектов или органов власти и управления, направленные на недопущение, ограничение или устранение конкуренции и (или) причиняющие ущерб потребителям.

Антимонопольное законодательство включает:

- 1) Конституцию РФ;
- 2) федеральные законы;
- 3) указы Президента РФ;
- 4) постановления и распоряжения Правительства РФ.

Принятие антимонопольного законодательства является исключительной прерогативой Российской Федерации. Это следует из п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, относящей установление основ единого рынка к ведению государства на федеральном уровне. Соответственно органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не вправе принимать нормативно-правовые акты, устанавливающие принципы функционирования

¹⁾ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мисовца Василия Григорьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 15 и 24.6 федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»: [определение Конституционного Суда РФ от 10 фев. 2009 г. № 461-О-О]. - Режим доступа: <http://www.labrate.ru/laws/20090210.htm>.

единого рынка на всей территории Российской Федерации, включая основы антимонопольного регулирования.

Задача антимонопольного законодательства — ограничение процесса монополизации как отдельных сфер предпринимательской деятельности (рынков/отраслей), так и экономики в целом. Для реализации данной задачи законодателем предусмотрены следующие правовые средства: запрещение и преследование монополистической деятельности, контроль за созданием, реорганизацией, ликвидацией коммерческих организаций и их объединений, приобретением акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций и т.д.

Субъектами регулирования являются лица, участвующие в процессе монополизации на рынке или оказывающие непосредственное влияние на монополизацию. Таковыми, в частности, выступают хозяйствующие субъекты (группа лиц), занимающие доминирующее положение на рынке (или владеющие долей более 35 %), участвующие в соглашениях (согласованных действиях) по ограничению, недопущению или устранению конкуренции; федеральные органы исполнительной власти РФ; органы исполнительной власти субъектов РФ; органы местного самоуправления; должностные лица органов государственной власти и управления.

Основным видом ответственности за нарушение антимонопольного законодательства наряду с гражданско-правовой и уголовной является административная ответственность.

Понятие недобросовестной конкуренции содержится в ст. 4 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (далее — Закон о конкуренции), согласно которой недобросовестная конкуренция — это любые направленные на приобретение преимуществ в предпринимательской деятельности действия хозяйствующих субъектов, которые противоречат положениям действующего законодательства, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и могут причинить или причинили убытки другим хозяйствующим субъектам — конкурентам либо нанести ущерб их деловой репутации. Примерный перечень действий, которые могут

квалифицироваться как недобросовестная конкуренция, приведен непосредственно в Законе о конкуренции (ст. 10 Закона).

Перечень форм недобросовестной конкуренции, установленный г. 10 Закона о конкуренции, не является исчерпывающим. Поэтому добросовестной конкуренцией могут быть признаны любые другие противоправные действия лица, направленные на приобретение преимуществ в предпринимательской деятельности.

Законодательство о недобросовестной конкуренции имеет задачу граничения негативных проявлений самой конкуренции, выражающиеся в особом типе правонарушений — недобросовестной конкуренции. К основным правовым средствам регулирования в данной области относится запрещение и преследование недобросовестной конкуренции. С этой целью законодатель определяет понятие такого правонарушения и приводит примерный перечень неправомерных действий.

Субъектами регулирования являются субъекты предпринимательской деятельности независимо от их участия. В процессе монополизации. К субъектам защиты от недобросовестной конкуренции наряду с хозяйствующими субъектами отнесены также потребители. В число субъектов данного правонарушения (т.е. правонарушителей) соответственно не входят органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и должностные лица органов власти и управления. Что касается преследования недобросовестной конкуренции, то в основном это задача судебных органов. Соответственно недобросовестная -конкуренция как особый тип гражданского правонарушения влечет применение, как правило, мер гражданско-правовой ответственности. Проблема конкуренции имеет международное значение. Поэтому и применении антимонопольного законодательства РФ необходимо читать положения соответствующих международных договоров, имея в виду п. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Среди них следует назвать также совместные акты государств СНГ: Соглашение о принципах сближения хозяйственных законодательств ноября 1992 г.; Соглашение о согласовании антимонопольной политики от 12 марта 1993 г.;

Договор о проведении согласованной антимонопольной политики от 23 декабря 1993 г.

В соответствии с указанными международными актами участники обязались координировать совместные действия по борьбе с монополистической деятельностью (и недобросовестной конкуренцией), сближать антимонопольные законодательства государств-участников в той мере, в какой это необходимо для реализации совместной антимонопольной политики, создавать условия для развития конкуренции, эффективного функционирования товарных рынков и т.д. Для реализации положений упомянутого Договора о проведении согласованной антимонопольной политики создан специальный наднациональный орган — Межгосударственный совет по антимонопольной политике. В его компетенцию входят: организация экспертизы проектов документов, связанных с реализацией положений названного Договора; выдача хозяйствующим субъектам стран СНГ обязательных для исполнения предписаний по принятым решениям и т.д. С целью унификации норм антимонопольного законодательства стран СНГ особое значение придается так называемым модельным законам.

8.2 Виды и формы собственности в Российской Федерации

Российская Конституция провозглашает признание и защиту равным образом различных форм собственности, приводя их не исчерпывающий, а примерный перечень. Иначе говоря, согласно российской Конституции могут быть установлены и иные формы собственности. В ней также отсутствует норма, устанавливающая основную или ведущую форму собственности.

Вопросы собственности затрагиваются в ст. 8, 9, 34-36, 71, 72, 114, 130 Конституции РФ. Преимущественно это касается гарантий прав собственника.

Конституция РФ не дает определение понятия «права собственности». Связано это с тем, что Конституции и законы многих демократических государств в XX в. существенно обновили общую концепцию права собственности. К традиционным полномочиям владения, пользования и распоряжения объектами

этого права (с отдельными ограничениями по закону) добавлены многочисленные социальные, экологические, экономические, здравоохранительные и другие ограничения и обязанности. Это подтверждается, прежде всего, использованием термина «социальная функция собственности» (в конституциях Италии, Испании, Бразилии и др.) или современным широким толкованием понятия «всеобщее благосостояние», включенного в Конституцию США 1787 г. в качестве одной из высших целей общества и государства. В Основном законе ФРГ (ч. 2 ст. 14) сказано: «Собственность обязывает. Использование ее должно одновременно служить общему благу». Из таких конституционных положений вытекают изменения в содержании права собственности, раскрываемые в современном трудовом, гражданском, земельном, административном и ином законодательстве обобщаемые новыми конституционными положениями или новым толкованием более ранних положений Конституции.

В строго юридическом смысле Конституция говорит о двух формах собственности: частной и публичной.

Вынесение частной собственности на первое место связано:

- с провозглашением человека, его прав и свобод высшей ценностью;
- с необходимостью существенно ограничить возможности злоупотребления ею вопреки общественным интересам.

Общая собственность подразделяется на два вида: долевую и совместную. При этом общая долевая собственность может принадлежать нескольким лицам независимо от того, какую форму собственности каждый из них представляет.

Государственная собственность подразделяется на федеральную и собственность субъектов РФ. Субъектами государственной собственности могут быть государство в целом, его составные части.

Непосредственно государственной собственности посвящены статьи Конституции РФ о равенстве всех форм собственности, об управлении федеральной собственностью как предмете исключительного ведения Российской Федерации, разграничении государственной собственности как предмете совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Отношения в сфере государственной собственности в настоящее время рассматриваются как многообразные отношения, построенные по иерархическому принципу:

1) внутри органов законодательной и исполнительной власти, которые связаны с владением, пользованием и распоряжением государственным имуществом, утверждением бюджета;

2) между центральными и региональными органами государственной власти и местного самоуправления;

3) между аппаратом государства и государственными предприятиями как реальными товаропроизводителями.

В соответствии со ст. 214 Гражданского кодекса РФ государственная собственность в России неоднородна. Выделяется два ее уровня — федеральная собственность и государственная собственность субъектов Федерации. Государственное имущество может быть закреплено за государственными предприятиями и учреждениями в хозяйственное ведение и оперативное управление (ст. 294, 296 Гражданского кодекса РФ), а также составлять государственную казну соответствующего уровня (Российской Федерации, субъекта РФ, города федерального значения и т.д.).

В соответствии со ст. 71-73 Конституции РФ на федеральном уровне решаются вопросы управления федеральной собственностью, а управление государственной собственностью субъекта составляет предмет ведения субъекта РФ.

Многие субъекты Российской Федерации в своих конституциях и уставах устанавливают перечень объектов государственной собственности, имеющих особое значение. Вопросы осуществления права собственности в отношении таких объектов, как правило, решаются посредством принятия отдельных законодательных актов.

Наряду с развивающейся рыночной экономикой в Российской Федерации производство и распределение благ осуществляется также государственными предприятиями и учреждениями, включая предприятия и учреждения субъектов РФ.

Конституция РФ устанавливает, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. При этом в частной собственности вправе иметь землю граждане и их объединения. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Конституция РФ содержит требования, которые должны обеспечить; рациональное и эффективное использование земли и других природных ресурсов; их охрану от нерационального использования, порчи, радиоактивного и химического заражения; восстановление и улучшение природных ресурсов, соблюдения и защиты всех, относящихся к земле и другим природным ресурсам прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, а также общественных объединений и органов государственной власти; точное определение обязанностей и необходимых для их исполнения прав органов государственной власти и местного самоуправления, относящихся к обеспечению должного использования и охраны земли и других природных ресурсов всеми участниками этих отношений; запрещение произвольного вмешательства органов публичной власти в законную деятельность физических и юридических лиц по использованию и охране земли и других природных ресурсов; обеспечение гласности в работе названных органов и их должностных лиц, установление широкого общественного контроля за их деятельностью в данной сфере.

Конституционные ограничения прав и свобод собственников и иных лиц по использованию земли и других природных ресурсов соотносятся требованиями их эффективного и рационального использования, охраны, всеобщими (социальными, экономическими, экологическими, градостроительными, технологическими и др.) интересами, правами других лиц, потребностями защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья населения.

Земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Это обязывает

государство принимать законы и иные правовые акты, связанные с экологической безопасностью, защитой населения от загрязнения окружающей среды, использованием природных ресурсов. Значимость природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, обуславливает и введение платности за пользование природными ресурсами.

Принцип охраны природных ресурсов реализуется в законодательстве об охране окружающей среды, где предусматривается неразрывная связь использования и охраны природных ресурсов.

Право собственности на природные ресурсы характеризуется как совокупность правомочий любого собственника свободно владеть, пользоваться и распоряжаться (последнее означает право продавать, покупать, дарить, завещать, сдавать в аренду и т.п.) всеми видами природных ресурсов. Вместе с тем, это право ограничено следующими конституционными требованиями: создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, свобода экономической деятельности, использование и охрана природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, возмещение ущерба окружающей среде и нарушение прав и законных интересов других лиц, обязанность охранять природу, окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам) и др.

Согласно Конституции РФ условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Основным нормативным актом, регулирующим земельные правоотношения, является Земельный кодекс РФ. Однако это не исключает необходимости издания в соответствии с ними и других федеральных законов о природных ресурсах и подзаконных актов различного уровня, регулирующих использование и охрану земель и других природных ресурсов, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Законодатель уделил большое внимание определению собственности на землю, закрепив принцип разграничения государственной собственности на нее. Правовые основы разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность ее субъектов и

собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) определяются Федеральным законом от 17 июля 2001 г «О разграничении государственной собственности на землю».

Кодекс отводит важное место частной собственности на землю. При этом Земельный кодекс РФ не ограничивает права граждан и юридических лиц на приобретение земельных участков в собственность и разрешает предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность этих лиц. Вместе с тем Земельный кодекс РФ ограничивает права иностранных граждан, лиц без гражданства, а также иностранных юридических лиц на приобретение земельных участков в собственность. Указанные лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях и на иных установленных особо территориях Российской Федерации. Перечень приграничных территорий устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ. До установления перечней приграничных территорий не допускается предоставление земельных участков, расположенных на указанных территориях, в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам.

Земельный кодекс РФ определяет состав земель, находящихся в той или иной собственности. Согласно Кодексу в федеральной собственности находятся:

- земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами;
- земельные участки, право собственности Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- земельные участки, приобретенные Российской Федерацией по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством РФ. В собственности субъектов РФ находятся:
 - земельные участки, признанные таковыми федеральными законами;
 - земельные участки, право собственности субъектов РФ на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;

- земли, приобретенные субъектами РФ по предусмотренным нормам гражданского законодательства.

В муниципальной собственности находятся:

- земельные участки, признанные таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ;

- земельные участки, право муниципальной собственности, на которые возникло при разграничении государственной собственности на земли;

- земельные участки, которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

В Земельном кодексе РФ достаточно четко определены права и обязанности собственников по использованию земельных участков. Собственник земельного участка имеет право:

- использовать для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также закрытые водоемы;

- возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельных участков и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил;

- проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, мелиоративные работы, строить пруды и иные закрытые водоемы в соответствии с экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими требованиями.

К правам, связанным с использованием собственником земельных участков, могут быть отнесены права собственности на посевы и посадки сельскохозяйственных культур; на полученную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации (за исключением случаев, если собственник передает земельный участок в аренду); на постоянное (бессрочное) пользование или

пожизненное наследуемое владение либо безвозмездное (срочное) пользование; на находящиеся на земельном участке многолетние насаждения.

Наряду с правами собственники земельных участков имеют установленные Земельным кодексом РФ обязанности. Требования, выдвигаемые в Кодексе в части установленных обязанностей, абсолютно понятны, поскольку этим законодательным актом приоритет отдается в первую очередь охране земель.

Поэтому в нем четко определено, что собственники обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель; сохранять межевые, геодезические знаки, установленные на земельном участке в соответствии с законодательством; осуществлять мероприятия по охране земель; соблюден порядок пользования лесами, водными объектами; своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами; свое временно производить платежи за землю; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных нормативов; не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующей категорий.

Право собственности на земельные участки прекращается при отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам либо при отказе собственника от права собственности на земельный участок в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка.

В России путем формирования слоя частных собственников произошла демонополизация народного хозяйства, созданы конкурентная среда и благоприятные условия для развития социально ориентированной рыночной экономики.

8.3 Роль российского государства в регулировании рыночной экономики

Экономической основой российского государства является рыночная экономика, для нормального и эффективного функционирования которой необходимо обеспечить:

- свободу экономической деятельности;
- свободное перемещение товаров, услуг, финансов и иных ресурсов, т.е. единство экономического пространства на всей территории страны.

Существует три подхода к вопросу о роли государства в руководстве экономикой:

- концепция невмешательства государства в экономические процессы;
- «ограниченная интервенция» государства в экономику;
- активная роль государства в проведении экономической политики.

В последнем случае государство может использовать различные средства: управление ограниченными производственными ресурсами, проведение структурно-отраслевой и структурно-территориальной политики различными средствами.

Различают прямое и косвенное регулирование. К прямому регулированию относятся: разгосударствление и приватизация, антимонопольное законодательство, государственный контроль цен, сертификация продукции, тарификация работ, государственные заказы, субсидирование малого бизнеса и ряда отраслей и территорий, решение социальных проблем, финансирование научно-исследовательских работ. Косвенное регулирование охватывает налоговую систему, ценовую, финансово-кредитную политику. Роль государства в рыночной экономике сводится в основном к осуществлению трех функций:

- 1) принятие законов, определяющих правила поведения субъектов экономической, хозяйственной деятельности, то есть создание правовой основы. В этом отношении очень важную роль играет Гражданский кодекс РФ, регулирующий отношения в области имущественных прав граждан и юридических лиц, их договорные отношения;

2) контроль за соблюдением установленных правил и защиты всех возникающих в соответствии с этими правилами отношений и их участников от любых противоправных деяний;

3) поощрение, защита и охрана социально и экономически целесообразных форм этой деятельности, осуществляемые главным образом с помощью регулятивных мер преимущественно экономического характера (повышение или понижение ставок налогов, цен на продукцию и услуги, производимые по государственному заказу, и т.п.), но в определенных пределах и мерами властными, внешнеэкономическими, особенно при решении трудовых, экологических, здравоохранительных и некоторых других социальных проблем народного хозяйства.

Развитие рыночной экономики связано с:

- 1) установлением свободы экономической деятельности;
- 2) совершенствованием гос. регулирования рыночной экономикой;
- 3) формирование системы социальной защиты.

9 Лекция 9 Россия как социальное государство

План лекции

9.1 Понятие социального государства

9.2 Основные направления деятельности социального государства

9.3 Социальное обеспечение и социальная защита в РФ

9.1 Понятие социального государства

Вообще слово «социальный» в латинском языке означает «общий», «общественный», то есть относящийся к жизни людей в обществе. Поэтому «социальным» в самом широком значении этого слова является любое государство, будучи продуктом общественного развития. Однако в данном случае под «социальным государством» понимается государство, обладающее особыми

качествами и функциями. Следует отметить, что многие авторы приравнивают понятия «социальное государство» и «государство всеобщего благоденствия».

Понятие «социальное государство» впервые употребил в 1850 г. Л. фон Штайн. Он включил в перечень функций государства «поддержание абсолютного равенства в правах для всех различных общественных классов, для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти». Государство, согласно Штайну, «обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо в конечном счете развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве».

После окончания Второй мировой войны роль государства как политического института, которое не вмешивается в дела гражданского общества, не смогла предотвратить реальное неравенство и способности людей. С изменением экономического пространства, превратившегося в интегрированную, функционально дифференцированную и рационально работающую систему, усилилось имущественное неравенство граждан, произошло снижение социальных позиций групп населения, ухудшилось их материальное положение. Своеобразным ответом на историческую ограниченность правового государства явилось возникновение в странах нового типа государственности – государства социального¹⁾. Теоретические представления о социальном государстве, устанавливающего новые стандарты в социальном обеспечении граждан, развивались на протяжении 70 – 80-х гг. XX века. Какие подходы в определении социального государства существуют?

«Социальное государство – государство всеобщего благоденствия (welfarestate), государственное представление льгот и социального обеспечения, предназначенного для улучшения благосостояния граждан.

¹⁾ Шамова, Л. Г. Социальное государство. История. Современность / Л. Г. Шамова // Россия: путь к социальному государству: материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2008 г.). – М.: Научный эксперт, 2008. – С. 387.

Т. Х. Маршалл рассматривает «социальное государство, как государство обеспечивающее минимальную поддержку благосостояния, чтобы гарантировать индивидууму возможность должным образом участвовать в либерально – демократическом обществе».

Т. Парсонс указывает «на необходимость государственного вмешательства для решения конфликтов в сложных индустриальных обществах.

Марксисты видят государство всеобщего благоденствия, «занимающееся поощрением собственников средств производства, сокращением затрат на воспроизводство труда. Функция такого государства заключается в снабжении здоровой, образованной и обеспеченной жильём, рабочей силой, имеющей выгоды в виде национальной службы здравоохранения, получение субсидий и т.д.»¹⁾.

А. Г. Володин отмечает, что «в самом общем виде государство всеобщего благосостояния, значительно отличается от государства - «ночного сторожа» хотя бы в том смысле, что функции последнего были предельно сужены: защита отечества, поддержание законности и порядка, охрана собственности и т.д. Функции государства всеобщего благосостояния значительно шире: они, как известно, включают и стимулирование экономического роста, и модернизацию социально-экономической структуры, и разнообразные мероприятия по социальной защите и реабилитации населения, вовлечению его активной части в экономический процесс»²⁾.

Сейчас социальное государство можно охарактеризовать как государство с социально ориентированной экономикой, создающее фактические и юридические условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека, осуществляющее комплекс мер по поддержанию социально неимущих групп населения.

Как видно из вышеизложенного процесс возникновения и становления социального государства имеет долгую и сложную историю. В настоящее время оно

¹⁾ Джерри, Д. Большой толковый социологический словарь / Дэвид Джерри, Джулия Джерри. – М.: Вече. Аст., 1999. – Т.1: А-О. – С. 139-140.

²⁾ Володин, А. Г. Политическая экономическая демократия / А. Г. Володин. – М.: Гуманитарий, 2008. - С. 119.

существует в трех основных проявлениях и его можно анализировать на следующих трех соответствующих уровнях:

- 1) на научном – как идею и ее развитие в целом ряде концепций;
- 2) на нормативном – как конституционный принцип;
- 3) на эмпирическом – как реальную практику деятельности государственных институтов по решению социальных проблем общества и социальных групп¹⁾.

Становление социального государства – это процесс не только экономический и политический, но и процесс нравственный, требующий «человеческого» измерения.

С учетом сказанного можно сделать вывод, что условиями существования социального государства и его характерными признаками являются:

- 1) демократическая организация государственной власти;
- 2) высокий нравственный уровень граждан и прежде всего – должностных лиц государства;
- 3) мощный экономический потенциал, позволяющий осуществлять меры по перераспределению доходов, не ущемляя существенно положения собственников;
- 4) социально ориентированная структура экономики, что проявляется в существовании различных форм собственности со значительной долей собственности государства в нужных областях хозяйства;
- 5) правовое развитие государства, наличие у него качеств правового государства;
- 6) существование гражданского общества, в руках которого государство выступает инструментом проведения социально ориентированной политики;
- 7) ярко выраженная социальная направленность политики государства, что проявляется в разработке разнообразных социальных программ и приоритетности их реализации;

¹⁾ Гончаров, П. К. Социальное государство: сущность и принципы / П. К. Гончаров // Вестник Российского университета дружбы народов. – Сер.: Политология. - 2000. - № 2 - С. 8.

8) наличие у государства таких целей, как установление всеобщего блага, утверждение в обществе социальной справедливости, обеспечение каждому гражданину:

- а) достойных условий существования;
- б) социальной защищенности;
- в) равных стартовых возможностей для самореализации личности;

9) наличие развитого социального законодательства (законодательства о социальной защите населения, например Кодекса социальных законов, как это имеет место в ФРГ);

10) закрепление формулы «социальное государство» в конституции страны.

Конституция Российской Федерации закрепляет принцип социальности государства: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»¹⁾. Однако пока Россию можно назвать лишь страной, находящейся на переходной стадии к социальному государству, а приведенное выше положение Конституции – расценивать как программную установку.

Формирование социального государства в России находится на самом раннем этапе на всех уровнях: концептуальном, нормативном, практическом. Научная разработка его проблем фактически только начинается. Законодательная база – узка и явно несовершенна. В п.2 ст.7 Конституции Российской Федерации перечислены лишь некоторые из основных направлений деятельности государства в социальной сфере: охрана труда и здоровья людей; установление минимального размера оплаты труда; поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых

¹⁾ Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации : офиц. текст. – М. : Маркетинг, 2001. – С. 12.

граждан; развитие системы социальных служб; установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Более конкретно эти и другие обязанности государства и формы их исполнения раскрыты в статьях 37-43 Главы 2 “Права и свободы человека и гражданина”. В то же время в Конституции не нашли отражения многие существенно важные положения, без которых принцип социального государства может остаться лишь декларацией.

Можно назвать некоторые проблемы создания социального государства в России:

1) Россия еще не обрела опоры в праве, в правах человека и социальное государство в России не может опереться на фундамент правового государства: создание социального государства у нас не является новым этапом развития правового государства (как это имело место на Западе);

2) в России не создан «средний слой» собственников: подавляющему большинству населения страны ничего не досталось от стихийно приватизированной партийно-государственной собственности;

3) отсутствует мощный экономический потенциал, позволяющий осуществлять меры по перераспределению доходов, не ущемляя существенно свободы и автономии собственников;

4) не ликвидированы монополии в важнейших видах производства и сбыта, что приводит к отсутствию реальной конкуренции;

5) отсутствует развитое, зрелое гражданское общество;

6) снижен уровень нравственности в обществе, практически потеряны привычные духовные ориентиры справедливости и равенства. В общественном сознании утверждается (не без помощи «профессиональных» идеологов и политиков, а также СМИ) пагубное представление о несовместимости, с одной стороны, нравственности, а с другой – политики и экономики («политика – дело грязное»);

7) существующие политические партии России не имеют четких социальных программ и представлений о путях реформирования общества;

8) в обществе отсутствуют четко обозначенные реальные цели, научно выверенные модели жизнеустройства;

9) в процессе освобождения российского общества от тотального вмешательства государства по инерции снижена социальная роль государственности, то есть российское государство впало в другую крайность, оставив гражданина один на один со стихией рынка.

И тем не менее, несмотря на перечисленные трудности, развитие социальной государственности – единственно возможный путь для свободного общества, которым хочет стать Россия.

9.2 Основные направления деятельности социального государства

Многие международно-правовые документы (Всеобщая Декларация прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Европейская социальная хартия и др.), конституции различных стран определяют деятельность социального государства – с теми или иными вариациями – как попечение государства о том, чтобы каждый человек имел такой жизненный уровень (включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание), который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи.

Однако, в этих актах, в комментариях к ним нет единой и строго однозначной трактовки того, каким конкретно (по степени и насыщенности предоставляемыми государством благами) надлежит быть упомянутому уровню. В одних – «достойный», в других – «достаточный», в третьих – «удовлетворительный», в четвертых – «минимальный».

Социальная деятельность современного государства, в которую вовлечено и которой охвачено все его население, мотивируется рядом причин. Заниматься ею государственно-организованное общество (т.е. всю массу входящих в него граждан) заставляет осознание необходимости:

а) поддерживать некий доступный уровень жизни членов общества как непреложное условие существования и функционирования самой государственности;

б) уменьшать остроту свойственной любому обществу социальной напряженности, предотвращать социальные расколы и конфликты в нем;

в) соблюдать (как участнику мирового сообщества государств) гуманитарные нормативы цивилизованного общежития;

г) выполнять предписания нравственного долга, претворять в жизнь моральные установки – принципы: альтруизм, милосердие, благотворительность и т. п.¹⁾

Конечно, не все причины, которые побуждают современное государство к социальной деятельности, здесь перечислены. Скорее всего, есть еще и другие, не менее весомые факторы, обуславливающие ее появление.

Основные направления деятельности социального государства – это, иными словами, функции социального государства. Эти функции, а также цели и задачи достигаются с помощью социальной политики.

Социальная политика представляет собой часть общей политики государства, которая касается отношений между социальными группами, между обществом в целом и его членами, связанных с изменениями в социальной структуре, ростом благосостояния граждан, улучшением их жизни, удовлетворением их материальных и духовных потребностей, совершенствованием образа жизни.

Основными принципами проведения социальной политики являются:

1) защита уровня жизни путем введения разных форм компенсации при повышении цен и проведение индексации;

2) обеспечение помощи самым бедным семьям;

3) выдача помощи на случай безработицы;

4) обеспечение политики социального страхования, установление минимальной заработной платы для работающих;

¹⁾ Мамут, Л. С. Социальное государство с точки зрения права / Л. С. Мамут // Государство и права. - 2001. - № 7. - С. 4-15.

5) развитие образования, охрана здоровья, окружающей среды в основном за счет государства;

б) проведение активной политики, направленной на обеспечение квалификации.

Социальная политика – это одно из главных направлений внутренней политики государства, призванное обеспечить предпосылки для стабильности его социальной системы.

Целями социальной политики являются:

- улучшение и подъем уровня условий жизни населения страны;
- сглаживание или ликвидация социальных противоречий, достижению определенного уровня равновесия в обществе;
- повышение благосостояния и культуры.

Разумеется, в ходе демократических преобразований в России содержание социальной политики претерпевает существенные изменения. Те или иные конкретные задачи решаются или утрачивают свое значение, появляются новые задачи, новые направления социальной политики, обогащающие ее содержание. Однако главные задачи, главные цели социальной политики всегда неизменны.

Ряд важных вопросов, связанных с содержанием и осуществлением социальной политики России, решается Конституцией РФ, которая создала правовую основу для проведения этой политики.

Главной задачей деятельности Российской Федерации как социального государства являются достижение благосостояния человека и общества, обеспечение равных и справедливых возможностей для развития личности. Эта задача социальной политики Российского государства должна решаться в тесном единстве с его экономической политикой.

Главная задача социального развития российского общества определяет основные направления социальной политики, реализация которых на практике приведет к созданию важнейших элементов социального государства в Российской Федерации. В их число входят:

- охрана труда и здоровья людей;

- установление гарантированного минимального размера оплаты труда;
- обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан;
- развитие системы социального обслуживания;
- установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты¹⁾.

Следует рассмотреть каждое из направлений подробнее.

1 *Охрана труда и здоровья людей.* Труд – основа жизни любого общества, решающая сфера применения человеческих сил и способностей. Однако в демократическом обществе труд не может быть принудительным. Гражданин сам распоряжается своими способностями к труду самостоятельно или на основе договора.

Деятельность граждан, связанную с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащую законодательству Российской Федерации и приносящую им заработок, принято называть занятостью.

Занятыми считаются граждане: работающие по найму, в том числе выполняющие работу за вознаграждение на условиях полного либо неполного рабочего времени, а также имеющие иную оплачиваемую работу (службу); временно отсутствующие в связи с нетрудоспособностью, отпуском, повышением квалификации, приостановкой производства, вызванной забастовкой или иными причинами; самостоятельно обеспечивающие себя работой, в том числе предприниматели, лица, занятые индивидуальной трудовой деятельностью, включая фермеров, а также членов производственных кооперативов; избранные, назначенные или утвержденные на оплачиваемую должность; проходящие службу в Вооруженных Силах, внутренних, железнодорожных и пограничных войсках, органах безопасности и внутренних дел; обучающиеся в общеобразовательных школах, профессионально-технических училищах, а также проходящие очный курс обучения в высших, средних специальных и других учебных заведениях.

¹⁾ Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации : офиц. текст. – М. : Маркетинг, 2001. – С. 15.

Российская Федерация стремится к созданию условий для полной занятости населения: обеспечение равных возможностей всем гражданам, проживающим на территории Федерации, независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии, в реализации права на свободный труд и свободный выбор занятий; поддержка трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному и творческому труду; социальная защита в области занятости, проведение специальных мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы; сочетание самостоятельности республик в составе РФ, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов в обеспечении занятости населения с согласованностью действий при проведении централизованных мероприятий в этой области; координация деятельности в области занятости с деятельностью по другим направлениям экономической и социальной политики, включая социальное обеспечение, регулирование роста и распределения доходов, предупреждение инфляции; поощрение работодателей, создающих новые рабочие места, прежде всего для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы; координация деятельности государственных органов, профессиональных союзов, их организаций, ассоциаций (союзов) предпринимателей в разработке, реализации мер, касающихся занятости населения, и контроле за их выполнением, обеспечение занятости в местах проживания малочисленных народов и народностей Российской Федерации с учетом национальных особенностей их хозяйственной и культурной деятельности, а также исторически сложившихся видов занятости; международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан Российской Федерации за рубежом и иностранных граждан на территории РФ¹⁾.

¹⁾ Козлова, Е. И. Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 2003. – С. 182-183.

Государство осуществляет программы подготовки, профессионального обучения и переквалификации работников. Программы для работников, зарегистрированных в службе занятости населения в качестве ищущих работу, могут осуществляться по направлению службы занятости в случаях, если: невозможно подобрать подходящую работу из-за отсутствия у гражданина необходимой профессиональной квалификации; нужно изменить профессию (квалификацию) в связи с отсутствием работы, отвечающей имеющимся у гражданина профессиональным навыкам; гражданином утрачена способность к выполнению работы по прежней профессии (специальности); гражданин желает получить другую профессию (специальность).

Государство гарантирует выплату пособий по безработице и по переквалификации. Безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка (за исключением оплаты за выполнение общественных работ по направлению государственной службы занятости населения), зарегистрированы в службе занятости для поиска подходящей работы и готовы приступить к ней.

Государство предоставляет гражданам, потерявшим работу, высвобождаемым с предприятий, из организаций и учреждений, а также гражданам, впервые ищущим работу или желающим возобновить трудовую деятельность после длительного перерыва, компенсацию, выплачивает стипендии в период профессиональной подготовки, переподготовки или повышения квалификации; выплачивает пособия по безработице; создает возможности для участия в оплачиваемых общественных работах; осуществляет компенсацию затрат в связи с добровольным переездом в другую местность по предложению службы занятости. Реализовать право на получение пособия по безработице или компенсации может каждый гражданин, достигший 16-летнего возраста и имеющий статус безработного. Это право утрачивается по достижении гражданином пенсионного возраста.

Разрешение коллективных трудовых споров регулируется законом.

Государство уделяет внимание созданию здоровых и безопасных условий труда, вводит для лиц, занятых в отраслях или на участках производства с особо

тяжелыми, опасными или вредными условиями труда, льготы, которые служат формой компенсации за работу, наносящую ущерб здоровью человека.

Наряду с охраной труда важной составной частью социальной политики государства является охрана здоровья граждан. В Российской Федерации в обязанность государства входит финансирование федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения, принятие мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экономическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

2 Установление гарантированного минимального размера оплаты труда.

Одной из характерных черт социального государства является его ответственность за предоставление каждому гражданину достойного человека прожиточного минимума. Ответственность государства за предоставление гражданину прожиточного минимума наступает лишь в том случае, когда он, работая, не может себя обеспечить. Прожиточный минимум в целом по Российской Федерации предназначается для:

- оценки уровня жизни населения Российской Федерации при разработке и реализации социальной политики и федеральных социальных программ;
- обоснования устанавливаемых на федеральном уровне минимального размера оплаты труда, а также для определения устанавливаемых на федеральном уровне размеров стипендий, пособий и других социальных выплат;
- формирования федерального бюджета¹⁾.

Одним из средств удовлетворения этой потребности является установление гарантированного минимального размера оплаты труда. Такой размер зависит от многих факторов, и прежде всего от экономических возможностей общества в данный период и не всегда соответствует той цели, для достижения которой он установлен. Однако главное его предназначение состоит именно в достижении этой

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О прожиточном минимуме в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 10 окт. 1997 г. : одобр. Советом Федерации 15 окт. 1997 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 43. - Ст. 4904.

цели, и Российская Федерация, последовательно увеличивая гарантированный минимальный размер оплаты труда, стремится к ее достижению.

3 Обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан. В Российской Федерации семья, материнство, отцовство, детство находятся под защитой общества и государства.

Исходя из того, что демократическое государство призвано защищать гражданские права людей, отношения между которыми могут основываться только на добровольности и равноправии, включая равноправие женщины и мужчины, в Российской Федерации брак основывается на добровольном согласии и равноправии супругов.

Однако свобода брака требует ответственного отношения к нему и его последствиям. Семья – обязательное звено не только воспроизводства человека, но "качества населения", которое отражает состояние психического здоровья живущих и вступающих в жизнь поколений, уровень их способностей к интеграции в общественную жизнедеятельность, к выполнению связанных с нею профессиональных и социальных ролей. Все это определяет особую заботу государства о содержании и воспитании детей.

В Российской Федерации на родителях лежит обязанность содержать и воспитывать своих детей до совершеннолетия. Родители или лица, их заменяющие, вправе определять в интересах ребенка, с учетом его мнения и в соответствии с законом, характер и формы его воспитания и образования. Труд по воспитанию детей приравнивается ко всякому другому труду, является основой для достойного социального обеспечения.

Поскольку семья основывается на взаимных обязанностях ее членов, трудоспособные дети должны заботиться о своих нетрудоспособных родителях.

В условиях равноправия всех граждан в РФ дети пользуются равной правовой и социальной защитой вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей. Детям как гражданам РФ принадлежат от рождения некоторые основные права и свободы. Ребенок имеет право на выражение своего мнения, ему гарантируются свобода мысли и слова и свобода совести.

В нашей стране далеко не все дети имеют возможность жить в семье и пользоваться заботой родителей. Заботу о детях-сиротах и детях, лишенных родительского попечения, берут на себя государство и общество. Они обеспечивают содержание, воспитание и образование детей-сирот, детей, лишенных родительского попечения, поощряют благотворительную деятельность по отношению к детям.

Государство должно проявлять заботу об инвалидах и пожилых гражданах. Оно обязано развивать систему специальных предприятий и цехов для работы инвалидов, чтобы улучшить их материальное положение и приобщить к участию в общественно полезном труде; обеспечивать инвалидов специальными средствами передвижения, средствами лечебной физкультуры, протезами и т.п. Важно развитие системы социальных льгот, установленных для участников Великой Отечественной войны; расширение сети домов-интернатов для престарелых и инвалидов, повышение уровня их благоустройства и социально-бытового обслуживания в них.

4 *Развитие системы социального обслуживания.* Правовым актом, регулирующим систему социального обслуживания, является Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».

Социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации¹⁾.

В Российской Федерации имеется государственная система социальных служб. Она включает государственные предприятия и учреждения социального обслуживания, являющиеся федеральной собственностью или собственностью субъектов Российской Федерации. Кроме того, социальное обслуживание осуществляется предприятиями и учреждениями иных форм собственности и

¹⁾ Российская Федерация. Законы. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 15 нояб. 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 50. - Ст. 4872.

гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения. Государство поддерживает и поощряет развитие социальных служб независимо от форм собственности¹⁾.

Социальное обслуживание основывается на принципах:

- 1) адресности;
- 2) доступности;
- 3) добровольности;
- 4) гуманности;
- 5) приоритетности предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации;
- 6) конфиденциальности;
- 7) профилактической направленности.

Государство гарантирует гражданам право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб по основным видам, в число которых входят материальная помощь, социальное обслуживание на дому, социальное обслуживание в стационарных учреждениях, предоставление временного приюта, организация дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания, консультативная помощь, реабилитационные услуги.

Социальное обслуживание в РФ осуществляется социальными службами как бесплатно, так и за плату.

Согласно статье 16 ФЗ от 10 декабря 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» бесплатное социальное обслуживание в государственной системе социальных служб предоставляется гражданам, не способным к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющим родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход, – если среднедушевой доход этих граждан ниже прожиточного минимума, установленного для субъекта Российской Федерации, в котором они

¹⁾ Российская Федерация. Законы. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 15 нояб. 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 50. - Ст. 4872.

проживают; гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации в связи с безработицей, стихийными бедствиями, катастрофами, пострадавшим в результате вооруженных и межэтнических конфликтов; несовершеннолетним детям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Платные социальные услуги в государственной системе социальных служб оказываются в порядке, установленном Правительством РФ. Условия и порядок оплаты социальных услуг в социальных службах иных форм собственности устанавливаются ими самостоятельно.

5 Установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Развитие государственной системы социального обеспечения является важной социальной гарантией реализации конституционного права граждан Российской Федерации на материальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государство в законодательном порядке определяет систему государственных пенсий и социальных пособий. Более подробно речь об этом пойдет в следующей части нашей работы.

Цели социального государства достигаются отнюдь не только методами социальной политики – в этом случае в связи со сменой правительств многие аспекты этой политики исчезали бы или серьезно менялись. Такое действительно имеет место, но главное состоит не в социальной политике, а в создании необратимой законодательной и административной структуры социальной деятельности государства, в результате чего социальное государство остается таким при всех правительствах.

9.3 Социальное обеспечение и социальная защита в РФ

Понятие социального обеспечения тесно увязывается с понятием социальной защиты, под которой понимается конкретная социальная политика государства, стремящаяся правовыми мерами обеспечить удовлетворительное или безбедное существование тем группам населения, которые находятся в особо сложном

материальном положении и неспособны без внешней поддержки улучшить его. Взаимосвязь социальной защиты и социального обеспечения более объективно выявляется на базе международного опыта правового регулирования обеих этих общественных категорий.

Между этими понятиями существует большая разница.

1 Социальное обеспечение – это форма распределения, гарантирующая гражданам при наступлении неблагоприятных ситуаций, государственную поддержку в виде пенсий, пособий и социальных услуг. Система же социальной защиты выполняет превентивную функцию, которая не должна допускать неблагоприятных ситуаций.

2 Социальное обеспечение охватывается социальной защитой, которая позволяет реализовывать её обеспечительную функцию, то есть в рамках социального обеспечения осуществляется защита от тех неблагоприятных ситуаций, которые уже реализованы.

Классификация форм социальной защиты:

1) в зависимости от роли субъекта получателя. Социальная защита может быть активной и пассивной. Активная социальная защита предполагает активную позицию субъекта получателя, например, в виде трудоустройства. Если не удастся человека трудоустроить, то назначается пособие по безработице;

2) по субъектному составу: государственная, муниципальная, корпоративная, социально-партнерская и общественная, осуществляемая через общественные объединения, благотворительные организации;

3) в зависимости от основания предоставления: договорные и недоговорные формы социальной защиты, последние возникают в силу закона;

4) в зависимости от степени охвата субъектов получателей: общие (распространяются на всех граждан без исключения, например, защита от чрезвычайных ситуаций); специальные (категориальные, они предоставляются определенным категориям населения, которые выделяют по профессиональному, территориальному или иным признакам); исключительные (предоставляются на основании специальных нормативных актов, тем категориям населения, которые

попадают в экстраординарные обстоятельства, требующие исключительных мер, например, защита чернобыльцев, защита беженцев, вынужденных переселенцев и т.д.).

Таким образом, понятие «социальная защита» значительно шире понятия «социальное обеспечение», так как последнее входит в категорию первого¹⁾.

В данной работе мы хотели бы подробнее разобрать такой институт как «социальное обеспечение», так как он ярче отражает конституционно-правовые основы социальных отношений и помогает определить какими же средствами достигается сглаживание социального неравенства в обществе.

Развитая система социального обеспечения – обязательный элемент социального государства. Согласно ст.7 Конституции Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и развитие человека. Нормы, прописанные в конституции, являются нормами прямого действия и обязательны для выполнения.

Социальный прогресс требует от государства усиления внимания к решению проблем социального обеспечения, и чем последовательнее станет это внимание, тем стабильнее будет социально-политическая ситуация в России, крепче социальная защищенность граждан, устроеннее их жизнь, комфортнее психологическое самочувствие – это позволит повысить уровень и качество жизни населения Российской Федерации.

Право российских граждан на социальное обеспечение конкретизируется в ст. 39 Конституции. В ней говорится, что каждому гражданину Российской Федерации гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Социальное обеспечение является выражением социальной политики государства на данном этапе его развития.

Социальное обеспечение – это форма выражения социальной политики государства, направленной на материальное обеспечение определенных категорий

¹⁾ Долженкова, Г. Д. Право социального обеспечения: конспект лекций / Г. Д. Долженкова. - М.: Юрайт-Издат, 2007. - С. 11.

граждан из средств госбюджета и специальных внебюджетных государственных фондов в случае наступления событий, признаваемых государством социально значимыми, с целью выравнивания социального положения этих граждан по сравнению с остальными членами общества¹⁾.

В юридической литературе можно встретить ряд других определений этого понятия. Государственное социальное обеспечение – это гарантированная система материального обеспечения граждан (в денежной и натуральной форме) по достижении определенного возраста, в случае инвалидности, потери кормильца, временной нетрудоспособности, воспитания детей, утраты трудового заработка или дохода и в других случаях, специально оговоренных законом, а также охраны их здоровья, осуществляемая за счет специально созданных внебюджетных фондов обязательного социального страхования, формируемых за счет страховых взносов и ассигнований из государственного бюджета Российской Федерации уполномоченными органами в порядке установленном законодательством²⁾. К. Н. Гусов и М. О. Буянова под социальным обеспечением предлагают понимать «форму выражения социальной политики государства, направленной на материальное обеспечение определенных категорий граждан из средств государственного бюджета и специальных внебюджетных государственных фондов в случае наступления событий, признанных государством на данном этапе своего развития социально значимыми, с целью выравнивания социального положения этих граждан по сравнению с остальными членами общества»³⁾.

Проанализировав данные определения можно выделить сущностные признаки социального обеспечения на современном этапе:

1) государственный характер устанавливаемых в обществе организационно – правовых способов распределения совокупного общественного продукта через систему социального обеспечения;

¹⁾ Долженкова, Г. Д. Право социального обеспечения: конспект лекций / Г. Д. Долженкова. - М.: Юрайт-Издат, 2007. - С.8.

²⁾ Шарин, В. «Социальное обеспечение» – понятие, требующее уточнения / В. Шарин // Соц. обеспечение. - 2005. – № 6. – С. 37.

³⁾ Буянова, М. О. Право социального обеспечения России: учебник / М. О. Буянова, К. Н. Гусов. - М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2004. – С. 11.

2) законодательное закрепления перечня социальных рисков, признаваемых государством в качестве оснований для предоставления различных видов социального обеспечения;

3) закрепление в нормах права либо в договорах, санкционированных государством, круга лиц, подлежащих обеспечению;

4) нормирование государством социального стандарта обеспечения, ниже которого оно не может быть, путем законодательного закрепления видов обеспечения, его уровня и условий предоставления.

К основным функциям социального обеспечения относятся:

1) экономическая функция социального обеспечения, сущность которой заключается в том, что государство использует социальное обеспечение в качестве одного из способов распределения части валового внутреннего продукта, тем самым оказывая определенное воздействие на выравнивание личных доходов граждан путем предоставления материальных благ вместо утраченного заработка либо наряду с ним при наступлении указанных в законах социальных рисков;

2) производственная функция, которая выражается в том, что право на многие виды социального обеспечения обусловлено трудовой деятельностью, а уровень обеспечения зачастую зависит от ее характера и размера вознаграждения за труд;

3) социальная (социально-реабилитационная) функция социального обеспечения способствует поддержанию социального статуса граждан при наступлении различных социальных рисков путем предоставления различных видов материального обеспечения, социальных услуг с целью поддержания достойного уровня жизни и предупреждения обнищания;

4) политическая функция позволяет государству специфическими для социального обеспечения средствами реализовывать основные направления социальной политики. Социальная политика как целенаправленное воздействие государства на условия жизни людей с целью реализации конституционных положений осуществляется главным образом через систему социального обеспечения. От того, насколько эффективно социальное обеспечение выполняет свою политическую функцию, зависит состояние социального покоя в обществе.

5) защитная функция заключается в том, что общество предоставляет социальное обеспечение в целях защиты граждан в трудной ситуации.

Социальное обеспечение осуществляется за счет средств, предназначенных для этих целей. В зависимости от источника денежных средств различают 2 вида социального обеспечения:

- 1) государственное социальное обеспечение;
- 2) негосударственное социальное обеспечение.

Конституция закрепляет правовой статус граждан в сфере социального обеспечения: каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39); право на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно (ст. 41); право на защиту от безработицы (ст. 37); материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ст. 38).

Таблица 1 - Законодательная база по социальному обеспечению в Российской Федерации

Федеральные законы, регулирующие отношения по социальному обеспечению	Категории лиц	Предоставляемые виды социального обеспечения
1	2	3
«О государственном пенсионном обеспечении в РФ»	Федеральные государственные служащие, военнослужащие, участники ВОВ, граждане, пострадавшие от радиационных катастроф, нетрудоспособные	Пенсии по старости, по инвалидности, социальные, за выслугу лет

Продолжение таблицы 1

1	2	3
«О трудовых пенсиях в РФ»	Застрахованные граждане	Пенсии по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца
«О пенсионном обеспечении лиц, проходящих военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и их семей»	Перечисленные в законе категории граждан	Пенсии за выслугу лет, по инвалидности, по случаю потери кормильца
«О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»	Граждане, имеющие детей	Пособие по беременности и родам, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинские учреждения в ранние сроки беременности, единовременное при рождении ребенка, ежемесячное на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, ежемесячное на ребенка.
«О занятости населения в РФ»	Безработные граждане	Пособие по безработице
«О погребении и похоронном деле»	Граждане РФ	Социальное пособие на погребение
«О беженцах»	Граждане, имеющие статус беженцев	Единовременное денежное пособие
«О государственной социальной помощи»	Граждане, душевой доход которых ниже прожиточного минимума	Пособия, субсидии, социальные услуги
«О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»	Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей	Пособия, социальное обслуживание

Продолжение таблицы 1

1	2	3
«О статусе военнослужащих»	Военнослужащие, уволенные с военной службы без права на пенсию	Пособие
«Об основах социального обслуживания населения в РФ»	Граждане, нуждающиеся в социальных услугах	Социальное обслуживание на дому, полустационарное и стационарное обслуживание в учреждениях, медико-консультационная помощь, срочное социальное обслуживание
«О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»	Граждане пожилого возраста и инвалиды	Те же виды

Как видно из таблицы 1, независимо от источника денежных средств государственное социальное обеспечение осуществляется в различных видах: пенсии, пособия, компенсации, социальное обслуживание.

Следует дать определения этим понятиям.

Пенсия – это регулярная денежная выплата, предоставляемая в целях возмещения гражданам заработной платы или иного дохода, которая производится в установленном законом порядке определенным категориям лиц из специальных фондов, предназначенных для этих целей.

В зависимости от обстоятельств, по которым предоставляется право на пенсию, выделяют следующие виды пенсий (рисунок 3):

- пенсия по государственному пенсионному обеспечению;
- трудовая пенсия.

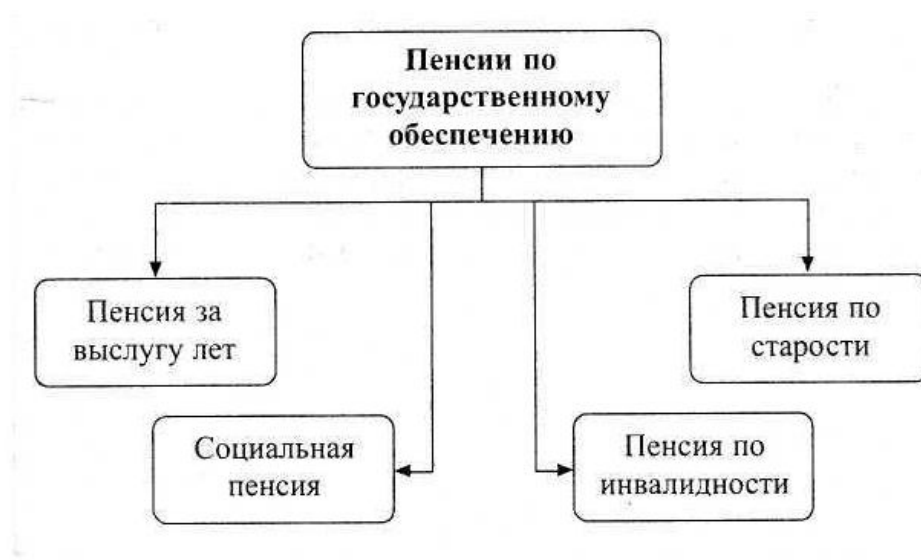


Рисунок 3 - Виды пенсий

Пенсия по государственному пенсионному обеспечению – это ежемесячная государственная денежная выплата, право на получение которой определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными федеральным законом, и которая предоставляется гражданам в целях компенсации им дохода, утраченного в связи с прекращением государственной службы при достижении установленной законом выслуги при выходе на трудовую пенсию по старости (инвалидности), либо в целях компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан при прохождении военной службы, в результате радиационной или техногенной катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста, либо нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию¹⁾.

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О государственном пенсионном обеспечении: [федер. закон : принят Гос. Думой 30 нояб. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 5 дек. 2001 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 51. - Ст. 4831.



Рисунок 4 - Виды трудовых пенсий

Трудовая пенсия – это ежемесячная денежная выплата, которая производится в целях компенсации гражданам заработной платы или иного дохода, который получали застрахованные лица перед установлением им трудовой пенсии либо утратили нетрудоспособные члены семьи застрахованных лиц в связи со смертью этих лиц, право на которую определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными федеральным законом (рисунок 4)¹⁾.

Пособие – это денежная выплата (единовременная или периодическая), которая назначается отдельным категориям граждан в порядке и размерах установленных законодательством, с целью оказания дополнительной материальной помощи, и являются дополнительным к иному постоянному и основному источнику существования.

Компенсации – это денежные выплаты, адресованные лицам, нуждающимся в социальной поддержке по обстоятельствам, не зависящим от воли получателя. Среди них можно назвать следующие виды компенсаций: матерям, осуществляющим уход за ребенком до достижения им полутора лет, студентам, находящимся в академическом отпуске по медицинским показателям и др.

Социальное обслуживание – это деятельность социальных служб по поддержке, оказанию социально-бытовой, социально-медицинской, психолого-

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О трудовых пенсиях в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 30 нояб. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 5 дек. 2001 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 52. - Ст. 4920.

педагогической, социально-правовой услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации¹⁾. К основным видам социального обслуживания относятся: социальное обслуживание на дому, социальное обслуживание в стационарных учреждениях, временный приют, дневное пребывание в учреждениях социального обслуживания, консультативная помощь, реабилитационные услуги.

Таким образом, социальное обеспечение – это сложное, многофункциональное явление. Социальное обеспечение выполняет различные функции, которые определяют целевое назначение социального обеспечения для населения. Государство определяет основные направления деятельности в данной сфере. Комплекс гарантий, предоставляемых гражданам в различных ситуациях, зависит от возможностей государства.

Так например, расходы государства на социальное обеспечение в РФ на 2003 год составили 1252,1 млрд. рублей, что составило 6,1 % от общего расхода федерального бюджета. К примеру, в США этот процент от общего расхода федерального бюджета составил – 22,9.

Основные направления выплат идут в сферу пенсионного обеспечения (в 2003 году они составили 878,6 млрд. рублей), размер денежных средств на выплату пособий составил 140,9 млрд. рублей. Однако, социальная напряженность в обществе на современном этапе свидетельствует о том, что состояние российской системы социального обеспечения не отвечает потребностям населения.

¹⁾ Российская Федерация. Законы. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 15 нояб. 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 50. - Ст. 4872.

10 Лекция 10 Конституционно-правовой статус личности

План лекции

10.1 Содержание понятия «правовой статус личности»

10.2 Понятие прав и свобод человека и гражданина

10.3 Конституционные принципы правового статуса личности

10.4 Типология основных прав и свобод. Классификация основных прав и свобод

10.1 Содержание категории «конституционный статус личности»

Положение личности в обществе определяется различными видами социальных норм (моральные, политические, религиозные, правовые и др.), которые опосредуют многообразные связи личности с обществом в целом. Все это представляет собой общественный статус личности. Частью этого статуса является правовой статус, который характеризует отношения личности не с обществом в целом, а только с государством.

Под правовым статусом личности понимается юридически закрепленное положение человека в обществе, его права, свободы и обязанности, установленные законодательством и гарантированные государством.

В юридической литературе, посвященной теории правового статуса личности, обращается внимание на комплексный характер категории «правовой статус личности». Так, по мнению А. В. Малько, понятие «правовой статус», во-первых, имеет собирательный характер, ибо вбирает в себя правовые статусы граждан, иностранцев, лиц с двойным гражданством, лиц без гражданства, беженцев, вынужденных переселенцев; во-вторых, отражает индивидуальные особенности личности и ее реальное положение в системе разнообразных общественных отношений; в-третьих, позволяет увидеть права и обязанности личности в

определенной целостности¹⁾. Еще одной характерной чертой категории правовой статус личности является ее отождествление с институтом прав и свобод. К примеру, Е. А. Лукашева определяет правовой статус человека и гражданина через отражение его структуры, а именно, как систему прав и обязанностей, законодательно закрепляемых в конституциях и иных нормативно-юридических актах²⁾.

Е. А. Лукашева поддерживает позицию Н. В. Витрука и В. А. Кучинского, которые еще ранее высказали суждение, что правовой статус личности и правовое положение личности не взаимозаменяемыми понятиями.

Как предлагали Н. В. Витрук и В. А. Кучинский, следует ограничить понятие правовой статус личности его правами, свободами и обязанностями, что позволяет четко выделить его структуру, а с другой - включить предстатусные и послестатусные элементы в понятие «правовое положение личности»³⁾.

В. В. Лазарев определяет «правовой статус» как понятие включающее общие для всех физических лиц права, свободы, обязанности, предусмотренные нормами международного права и Конституции Российской Федерации⁴⁾.

Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, отождествляют правовой статус с правовым положением, как совокупность прав, свобод и обязанностей, которыми наделяется личность как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации норм всех отраслей права.

Все приведенные определения в качестве ведущей идеи выносят то, что определяющим для правового статуса личности является наличие определенных прав, свобод и обязанностей, отражающих связи личности с обществом и государством.

¹⁾ Малько, А. В. Теория государства и права: учебник / А. В. Малько. - М.: Юристъ, 2000. – С. 213.

²⁾ Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. - М.: НОРМА-ИНФРА- М., 1999. – С. 91.

³⁾ Витрук, Н. В. Основы теории положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. - М.: Наука, 1979. - С. 27-28; Конституционные права и обязанности советских граждан / отв. ред. А. П. Таранов. - Киев: Наук. думка, 1985. - С.10-12.

⁴⁾ Общая теория государства и права: учебник для вузов / под ред. В. В. Лазарева. - М.: Юристъ, 2001. - С. 152-153.

Для нас важно то, что все элементы правового статуса личности образуют совокупность элементов, которые в своем неразрывном единстве одновременно характеризуют и его структуру.

В литературе уже использовалось такое понятие как, «юридический состава статуса», которая как завершенное понятие характеризовала сочетание элементов правового статуса как единого целого.

Существительное «состав» — совокупность частей, предметов, образующих какое-либо сложное целое; совокупность каких-либо элементов, входящих в качестве образующих частей в какое-либо соединение и т.д., а прилагательное «составной» — составленный из нескольких частей, входящий как часть в состав чего-либо¹⁾. Понятие «структура» более сложное и оно имеет значение философской категории. Оно определяется - как совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих сохранение его основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях; организация содержания; выражает лишь то, что остается устойчивым, относительно неизменным при различных преобразованиях²⁾.

Структура, исходя из смысла и содержания данного понятия, явление упорядоченное, т.е. представляющее в своей сути строго последовательную цепь правовых явлений в отличии от состава.

Различают общий, специальный и индивидуальный правовой статус.

Общий правовой статус (конституционный) — это положение лишь как гражданина государства, члена общества. Он определяется Конституцией страны как базовый и является единым и одинаковым для всех". Конституционное право устанавливает правовой статус личности комплексно во всех основных сферах жизни общества и государства

Специальный правовой статус — это правовое положение лица, принадлежащего к определенной категории граждан (военнослужащие, судьи, депутаты, государственные служащие), который позволяет осуществлять

¹⁾ Словарь русского языка: в 4-х т. / под ред. А. П. Евгеньевой. - М.: Русский язык, 1988. - Т. IV. – С. 207-208.

²⁾ Философский энциклопедический словарь. - М.: Советская энциклопедия, 1989. – С. 629.

возложенные на них особые функции. По сравнению с общим правовым статусом специальный правовой статус включает в себя как ограничения, так и преимущества и льготы в зависимости от служебного и иного положения лица.

Индивидуальный статус — это состояние конкретного лица, отражающее совокупность персонифицированных прав и обязанностей личности (в зависимости от пола, возраста, семейного положения места жительства и т.д.).

Конституционное право регулирует наиболее важные отношения между индивидом и государством. Нормы других отраслей прав регламентируют эти отношения более детально. Необходимо подчеркнуть, что при этом конституционный статус является исходным, базовым. И все иные статусы производны от него и дополняют его.

Конституционный статус личности как интегративная категория представляет собой сложный и многогранный конституционно-правовой институт, включающий в себя различные составляющие. Ядром конституционного статуса личности являются признаваемые Конституцией основные права, свободы и обязанности. Отправное начало формирования правового статуса человека — принадлежность лица к гражданству определенного государства, из которого непосредственно вытекает его право- и дееспособность. Определяющая роль в характеристике общего статуса личности принадлежит конституционным принципам прав и свобод человека и гражданина. Осуществление прав и свобод человека невозможно без системы установленных государством гарантий, главное место среди которых принадлежит юридическим. Пределы реализации прав и свобод человека выражаются в их конституционных ограничениях.

Положения гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» ст. 64 Конституции РФ определяет как основы правового статуса личности. Данная категория отражает систему взаимоотношений государства и личности и включает следующие элементы:

1) *правовые отношения, связанные с гражданством*, так как обладание гражданством данного государства является условием полной правосубъектности лица;

- 2) *общие принципы* правового статуса личности;
- 3) *основные права и обязанности*, которые составляют важнейший институт конституционного права;
- 4) *гарантии* прав и свобод граждан.

10.2 Понятие прав и свобод человека и гражданина

Как определить категорию «права и свободы человека и гражданина»?

Права и свободы – *высшая ценность*, признаваемая, соблюдаемая и защищаемая государством.

В советском конституционном праве, под правами человека понимались «суть те же права человека, которые оформлены юридически и поставлены под охрану государства». Исследователи, основываясь на Конституции СССР отмечали: «понятия прав человека и прав личности с точки зрения государственно-правовой формы их закрепления совпадают»¹⁾.

Современные эксперты, дают такое определение: «*Права и свободы человека - это общепризнанные социальные возможности личности, обеспечение которых реально в условиях достигнутого человечеством прогресса*»²⁾. Соответственно конституционные права и свободы – это установленные Конституцией РФ социальные возможности личности.

Характер многих конституционных прав и свобод, неотъемлемых от человека, делает ненужной какую-либо активную юридическую деятельность гражданина, направленную на их получение. Они и так принадлежат ему с момента рождения. Реализация конституционных прав и свобод выражается в действиях государства по предупреждению, пресечению неправомерных посягательств на права и свободы гражданина, наказанию правонарушителей, возмещению ущерба. И только при

¹⁾ Эбзеев, Б. С. Советское государство и права человека / Б. С. Эбзеев. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1986. - С.82.

²⁾ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. – М.: Юрайт, 2009. – С.47.

необходимости гражданин сам предпринимает активные, юридически значимые действия по осуществлению, защите своих конституционных прав и свобод.

Обладателями (субъектами) этих прав и свобод являются: *каждый человек* (т.е. гражданин РФ, иностранный гражданин или лицо без гражданства), а в точном определении, в осуществлении и защите прав и свобод участвует и государство.

Различие между человеком и гражданином как носителями прав и свобод ясно выражено в тексте Конституции. Права и свободы человека принадлежат и гражданину Российской Федерации, и лицу, не являющемуся таковым. Конституция определяет круг носителей таких прав словами «все», «каждый», «лицо» («...имеет право» и т.п.) или словом «никто» («...не должен подвергаться») (ст. 19-30, 34, 35, 37, 39-51, 53, 54 и др.).

В тех же многочисленных случаях, когда речь идет о правах и свободах, прежде всего политических, принадлежащих только гражданам Российской Федерации, статьи Конституции прямо указывают на это (ст. 31-33, 59-62). В отдельных случаях Конституция особо говорит о правах иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 63).

Разберемся в содержании понятий «права» и «свободы». Выступают ли они синонимами или же это самостоятельные категории?

Вопрос о разграничении понятий «прав» и «свобод» является дискуссионным.

Отдельные исследователи не разделяют данные понятия, или не акцентируют на этом внимание¹⁾. Как подчеркивает В. Д. Карпович, соотношение понятий «право» и «свобода» характеризуется прежде всего тем, что в значительной степени это синонимы; то и другое - субъективное право любого человека или только гражданина Российской Федерации²⁾.

Между тем, различие прав человека и прав гражданина, обусловленное различием права и закона, - «прогрессивная демократическая идея, которая имеет длительную историю».

¹⁾ Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. А. Окунькова. - М.: Юрист, 1995. - С. 22.

²⁾ Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под общей ред. В. Д. Карповича. - М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002. - С.259.

Как отмечает В.В. Лазарев, Конституция РФ юридически закрепила эту идею в качестве конституционного принципа, основы конституционного строя. Конституционно-правовая доктрина и общечеловеческая практика выработала различие понятий прав и свобод человека. Иногда в литературе отмечается, что свобода - это тоже право на определенный вид свободного поведения. В действительности в различии права и свободы человека заложен глубокий смысл. Свобода - это самостоятельное поведение носителя свободы, которое должно иметь адекватную форму пользования ею. Свобода человека обеспечивается и защищается государством, но не регламентируется им. ... Право - это четко очерченная государством возможность свободного поведения в тех рамках, которые определены законом¹⁾.

10.3 Конституционные принципы правового статуса личности

Представляется необходимым выделить следующее содержание системы конституционных принципов правового статуса личности.

К общим принципам правового статуса личности в настоящее время относятся:

- всеобщность и неотчуждаемость (ст. 17 Конституции РФ);
- непосредственное действие (ст. 18);
- гарантированность, защищенность государством (ст. 2); равенство (ст. 19).

Всеобщность и неотчуждаемость

Фундаментальные права личности, имея вне государственное происхождение, исходят из естественного права. Государство может либо уважать и гарантировать права человека, либо нарушать и подавлять их. Естественные права существуют независимо от государственного признания, отражая стабильность сущностных признаков человеческого рода.

¹⁾ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. – М.: Юрайт, 2009. – С. 253.

Всеобщность прав можно рассмотреть как присущее человеку владению ими с момента его рождения, независимо от того, записаны они в Конституции или нет. Неотчуждаемость означает, что, будучи определенными самой природой человека, эти права не зависят от формы политического устройства, и государство не вправе их отнять.

Субъектами права являются любые лица, находящиеся на территории России. Конституционные права и свободы носят особый характер, так как обладание ими никогда не прекращается, никто не вправе лишить человека основных прав. Однако сам человек в любое время может отказаться от использования своих основных прав. Тем не менее, такой отказ не может носить абсолютного характера, так как владелец прав всегда способен вернуться к их использованию, и никто не в силах этому помешать.

Принцип непосредственного действия прав и свобод

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими (ст. 18 Конституции РФ), т.е. независимо от наличия или отсутствия законодательных актов, конкретизирующих эти права, органы, представляющие все три ветви власти, обязаны их соблюдать. Как сказано ст. 18, основные права и свободы человека «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

Будучи юридическим выражением возможности выбора меры повеления человека, правовые нормы, закрепляющие права и свободы, представлены как в Конституции РФ, так и в действующем законодательстве.

Конституционные нормы, гарантирующие права и свободы человека, неоднородны. Существуют права и свободы, не требующие обычно дополнительной законодательной регламентации: свобода мысли, творчества, право на доступ к культурным ценностям.

Принцип непосредственного действия конституционных прав и свобод как бы предполагает наличие программы развития российского Законодательства. В отношении гражданских и политических прав существует своеобразная «узда для

законодателя», поскольку эти права определяют сферу индивидуальной автономии и политической активности. Что касается социальных, экономических и культурных прав, то в них содержится обширная социальная программа, реализация которого осуществляется различными способами — принятием актов законодательства или мерами по обеспечению прав и свобод граждан, осуществляемыми Правительством РФ.

Принцип непосредственного действия прав и свобод человека и Гражданина означает, что эти права и свободы реально принадлежат ему независимо от того, конкретизированы они в текущем законодательстве или нет, и он может защищать их всеми способами, не запрещенными законом. Главной гарантией защиты прав и свобод человека в обществе остается правосудие.

Суд и иные органы при решении тех или иных дел могут прямо ссылаться на конкретную конституционную норму. Это очень важное положение, являющееся традиционным для ряда зарубежных государств с развитой демократией, высокой юридической и правовой культурой. Оно отсутствовало в советских Основных законах, и поэтому, например, ст. Конституции СССР 1977 г. о праве граждан обжаловать решение чиновников администрации в суд не действовала в течение 12 лет, пока в 1989 г. не был принят соответствующий общесоюзный закон.

Принцип государственной защиты прав и свобод

В полной мере права могут быть обеспечены и защищены в демократическом, социальном, правовом государстве.

Признание прав и свобод человека высшей ценностью, а их защиты Обязанностью государства (ст. 2 Конституции РФ) непосредственно вытекает из зафиксированного в ст. 1 Конституции положения о России как о демократическом правовом государстве. Смысл деятельности последнего состоит в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Достижение такой цели неразрывно связано с обязанностью государства создавать систему защиты прав и свобод, а также устанавливать четкие юридические процедуры такой защиты. К сожалению, не всегда эти конституционные нормы реализуются. Действующая Конституция РФ

закрепила обязанность государства создать юридические и организационные условия для реализации прав, свобод и законных интересов граждан России.

Специфика российской действительности обуславливает необходимость функционирования многоканальной системы обеспечения прав и свобод. Каждому человеку, находящемуся на территории России, надо дать возможность свободно выбрать способ защиты своих нарушенных прав. Он должен быть уверен в том, что государство гарантирует равную возможность для любого, независимо от его веры, расы, места жительства, возраста и пола, воспользоваться этими способами защиты. В противном случае конституционные положения о демократии, законности, свободе, равенстве, правовом государстве останутся лишь декларацией о намерениях.

Главным в решении вопроса о защите прав является расширение пределов ответственности государства за издание неправовых законов, а также органов государственной власти и их должностных лиц - незаконные действия (или бездействие) в сфере реализации нормативных правовых актов. Высокая правовая культура препятствует стремлению государства стать выше права и закона. Это одна из важнейших гарантий прав и интересов граждан.

Принцип равенства прав и свобод

Принцип равноправия присутствует во всех классификациях системы принципов прав и свобод. Он выражает сущность правового статуса, его социальное назначение, поэтому среди других основ правового статуса личности равноправие выделяется особо.

Принципу равенства, провозглашенному Конституцией, противоречит любая дискриминация граждан, но сами граждане находятся в неодинаковом положении, и закон должен учитывать это. Конституционные нормы гарантируют, т.е. обеспечивают всеми доступными государственному регулированию способами, невозможность любого ущемления прав и свобод человека и гражданина при приеме на работу, лечении в медицинских учреждениях, осуществлении избирательных, жилищных, земельных, иных прав и свобод, а также предоставление

незаконных льгот по признакам принадлежности к той или иной категории, нации, социальной группе и т.п.

Равноправие означает официально признаваемое государством равенство граждан в наиболее существенных правах. Однако различия между индивидами, имеющие естественный характер (пол, национальность, гражданство, возраст и т.д.), могут быть основанием для уменьшения или увеличения объема предоставляемых государством менее важных прав и обязанностей. При этом внутри различных категорий индивидов (иностранцев, детей, инвалидов, женщин и т.д.) Принцип равноправия между ними должен полностью соблюдаться.

Наиболее сильной мерой государственного принуждения является Запрещение любой формы дискриминации, т.е. таких ограничений, которые ставят одну категорию людей в менее благоприятные условия по сравнению с другими категориями.

Значение таких общеправовых принципов, как всеобщность, непосредственное действие, юридическое равенство, гарантированность государством прав и свобод состоит в том, что они обладают высшей степенью нормативной обобщенности, определяют содержание конституционных прав человека, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений. Общеобязательность таких принципов состоит как в приоритетности перед иными правовыми установлениями, так и в распространении их действия на субъекты права.

Таким образом, конституционные принципы основ правового статуса личности:

- отражают социально-экономические, политические и правовые закономерности развития государства и гражданского общества, отношение государства к человеку и его правам;
- определяют мировоззренческое содержание и уровень гуманизма российского законодательства;

- обеспечивают внутреннюю согласованность и взаимосвязь норм и институтов в области прав человека;
- способствуют более полной реализации прав и свобод человека и гражданина;
- гарантируют защищенность государством основных прав и свобод от нарушений.

10.4 Типология основных прав и свобод. Классификация основных прав и свобод

Конституционное право изучает основы юридически закрепленной и положения личности в обществе, т.е. опосредованные государственно-правовыми нормами важнейшие связи российского государства. Равноправие означает официально признаваемое государством равенство граждан в наиболее существенных правах. Однако различия между индивидами, имеющие естественный характер (пол, национальность, гражданство, возраст и т.д.), могут быть основанием для уменьшения или увеличения объема предоставляемых государством менее важных прав и обязанностей. При этом внутри различных категорий индивидов (иностранцев, детей, инвалидов, женщин и т.д.) Принцип равноправия между ними должен полностью соблюдаться.

Субъективные права — это определенная мера возможного поведения субъектов правоотношения. Субъективное право принадлежит субъекту как его носителю и открывает перед ним определенную правовую возможность, использование которой зависит лично от него. Основным средством обеспечения субъективного права является возложение на другое лицо или лиц юридической обязанности.

Когда речь идет о свободе, имеется в виду запрещение ее отрицать или ограничивать, обращенное к любому возможному нарушителю свободы, и призыв к неопределенному кругу субъектов, обязанных уважать эту свободу, т.е. свободу

иногда рассматривают как область человеческого поведения, в которую государство обязуется не вмешиваться.

Обязанности человека — это мера должного поведения, как правоотношению к другому человеку, так и по отношению к государству и его органам. Субъект может отказаться от права, но не от обязанности. Управомоченное лицо приобретает блага, обязанное — отчуждает, передав управомоченному лицу.

Каждое субъективное право распадается на несколько составляющих, называемых *правомочиями*. Субъективное право может заключаться и в одном правомочии — тогда они совпадают.

Причем здесь необходимо понять, что все права российских граждан, которые они приобретают, вступая в разнообразные правоотношения, независимо от степени значимости, способа возникновения форм осуществления, видов и иных особенностей, являются именно субъективными, так как обладают главным родовым признаком принадлежностью субъекту, зависимостью от него.

Конституция РФ как нормативный акт высшей юридической сил и закрепила основные права, свободы и обязанности человека и гражданина РФ.

Но к основным правам относятся не только те права, которые указаны в Конституции, их перечень может быть расширен законом. Кроме того, выделение особой группы основных прав вовсе не значит, что другие права в чем-то ущербны и охраняются с меньшей силой.

Основное право (свобода) — это установленная российским государством и закрепленная в его Конституции возможность, позволяющей каждому гражданину избирать вид и меру своего поведения, пользоваться предоставленными ему благами как в личных, так и в общественных интересах.

Основная обязанность — это установленная российским государством в интересах всех членов общества и закрепленная в Конституции необходимость, предписывающая каждому гражданину определенный вид и меру поведения и ответственность в случае его неисполнения. *Совокупность субъективных прав, свобод и юридических обязанностей, определяющих правовой статус гражданина, образует систему. Основу ее составляют конституционные права, свободы и*

обязанности граждан. Хотя они и разнообразны по своему характеру и содержанию, все выражают коренные связи, сложившиеся между Российским государством и его гражданами, и в этом смысле они едины, составляют неразрывное целое. Это не исключает группирование основных прав, свобод и обязанностей по одному или нескольким направлениям. Современная типология прав человека достаточно разнообразна.

Французская декларация прав человека и гражданина 1789 г. заложила основы одной из первых классификаций: деления на права человека и гражданина. Такая классификация опиралась на идеи школы естественного права, которые выделяли права и свободы, существовавшие в естественном состоянии, т.е. до государства, поэтому не зависящие от него и, напротив, провозглашавшиеся государством. Первые назывались правами человека, а вторые — правами гражданина.

В современном толковании *права человека* — это общественные возможности пользоваться материальными и социальными благами. В советском законодательстве впервые данное понятие было использовано в Конституции 1977 г. Права человека — это такие права, которые принадлежат каждому члену гражданского общества, в отличие от привилегий, распределявшихся в зависимости от занимаемого индивидом места на социальной лестнице. Права человека являются атрибутом каждой личности и всякого демократически организованного общества и входят в систему общечеловеческих ценностей.

Права гражданина — это такие права человека, которые оформлены и юридически признаны государством в конституции и поставлены под охрану, тогда как права лица — это правовой статус конкретного человека.

Другой наиболее общей классификацией является деление всех прав на *негативные* и *позитивные*. В основу данной классификации положена фиксация в них негативного и позитивного аспектов свободы. В негативном значении свобода понимается как отсутствие принуждения, каких-либо ограничений по отношению к личности, а в позитивном — как свобода выбора, а главное, способность человека добиваться своих целей.

В соответствии с этим, негативные права определяют обязанности государства и других лиц воздерживаться от тех или иных действий по отношению к индивиду. Они обеспечивают автономию личности от вмешательства.

Французская декларация прав человека и гражданина 1789 г. заложила основы одной из первых классификаций: деления на права человека и гражданина. Такая классификация опиралась на идеи школы естественного права, которые выделяли права и свободы, существовавшие в естественном состоянии, т.е. до государства, поэтому не зависящие от него и, напротив, провозглашавшиеся государством. Первые назывались правами человека, а вторые — правами гражданина.

В современном толковании *права человека* — это общественные возможности пользоваться материальными и социальными благами. В советском законодательстве впервые данное понятие было использовано в Конституции 1977 г. Права человека — это такие права, которые принадлежат каждому члену гражданского общества, в отличие от привилегий, распределявшихся в зависимости от занимаемого индивидом места на социальной лестнице. Права человека являются атрибутом каждой личности и всякого демократически организованного общества и входят в систему общечеловеческих ценностей.

Исследователи различают несколько поколений прав и свобод человека¹⁾.

Права и свободы *первого поколения* - это право частной собственности, право неприкосновенности личности, свободы совести, политические права - избирать и быть избранным в представительные (законодательные) органы государственной власти, в органы местного самоуправления и др. Указанные права и свободы человека нашли закрепление в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. во Франции, в Конституции США и др.

Права и свободы *второго поколения* возникли после второй мировой войны в условиях подъема демократии, когда с расширением личных и политических прав формулируются и находят признание в мировой практике социально-экономические

¹⁾ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. – М.: Юрайт, 2009. – С. 234.

и культурные права: право на труд и отдых, право социального обеспечения, право на образование, право на пользование достижениями культуры и др. Указанные права закрепляются, например, в конституциях Франции, Италии и других стран.

В последние десятилетия все большее признание находят права и свободы *третьего поколения*, обусловленные достижениями и одновременно неблагоприятными последствиями научно-технического прогресса: право на здоровую окружающую среду, право на объективную информацию, право на безопасность в различных сферах и др.

В юридической литературе конституционные права и свободы граждан делят на три основные группы:

- личные права и свободы граждан;
- социальные, экономические и культурные права и свободы;
- политические права и свободы гражданина.

Рассмотрим каждую из групп подробнее:

Личные права и свободы граждан

Характерной особенностью этой группы прав и свобод является принадлежность их на равном основании всем физическим лицам, находящимся на территории России, независимо от того является ли то или иное лицо гражданином, иностранцем или лицом без гражданства.

В эту группу входят:

- право на жизнь (ст. 21);
- право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22);
- право на неприкосновенность личной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени (ст.23 п. 1);
- право на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений (ст.23 п. 2);
- право на неприкосновенность жилища (ст. 25);
- право определять и указывать свою национальность (ст. 26 п. 1);
- право на пользование родным языком (ст. 26 п. 2);

- свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства (ст. 27 п. 1); (эта свобода, естественно, имеет ограничения для неграждан России);
- свобода совести (ст. 28);
- свобода мысли (ст. 29 п. 1);
- право на охрану семьи, материнства и детства (ст. 38).
- право на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено (ст. 47 п. 1);
- право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей (ст.47 п.2);
- право на квалифицированную юридическую помощь (ст. 48 п. 1);
- право пользоваться помощью адвоката с момента задержания, заключения под стражу (ст. 48, п. 2);
- презумпция невиновности (ст. 49 п. 1);
- право на пересмотр приговора вышестоящим судом, право просить о помиловании или смягчении наказания (ст. 50 п. 3);
- право отказаться от свидетельствования против себя самого, своего супруга или близких родственников (ст. 51 п. 1);
- право потерпевших на доступ к правосудию и компенсации ущерба (ст.52);
- право на возмещение государством вреда, причиненного органами государственной власти или их должностными лицами (ст. 53).

Политические права и свободы гражданина

Содержанием этих прав является политическая активность, общественная деятельность человека. Поэтому подавляющее число прав и свобод принадлежит только гражданам Российской Федерации. Реализуя их, граждане участвуют в общественно-политической жизни, в управлении государством. Сюда относятся:

- свобода слова, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию законными способами (ст. 29); цензура запрещается;
- право на объединение в общественные организации, свобода деятельности которых гарантируется при соблюдении требований ст. 13 Конституции РФ;

- право на собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование (ст. 31);
- право участвовать в управлении делами государства непосредственно или через представителей (ст. 32 п. 1);
- право избирать и быть избранным (ст. 32 п. 2);
- равный доступ к государственной службе (ст. 32 п. 4);
- право участвовать в отправлении правосудия (ст. 32 п. 5);
- право на обращения (индивидуальные и коллективные) в государственные органы и органы местного самоуправления (ст.33).

Социальные, экономические и культурные права и свободы

Содержанием этой группы прав и свобод, которые принадлежат как гражданам, так и другим лицам, являются материальные и культурные средства, обеспечивающие жизнь и деятельность человека на надлежащем уровне.

К этой группе относятся:

- право на предпринимательскую деятельность (ст. 34);
- право на частную собственность (ст. 35);
- право на свободный труд (ст. 37 п. 1-3);
- право на забастовку, как способ решения трудовых споров (ст. 37 п. 4);
- право на отдых (ст. 37 п. 5);
- право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, пособия на детей и т.д. (ст. 39 п.1);
- право на пособие по безработице (ст. 37 п. 3);
- право на жилище (ст. 40);
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41);
- право на благоприятную окружающую среду (ст. 42);
- право на образование (ст. 43);
- свобода творчества (ст. 44);
- право на охрану интеллектуальной собственности (ст. 44);
- право на участие в культурной жизни, доступ к культурным ценностям (ст. 44 п.2);

- право на возмещение материального вреда, причиненными незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти и должностными лицами (ст. 53), а также возмещение ущерба, причиненного здоровью человека или его имуществу экологическим правонарушением (ст. 42).

Таким образом, еще раз подчеркнем, что конституционные права и свободы - есть представленная Конституцией возможность поведения человека и соответствующая ему обязанность государства, физических и юридических лиц не нарушать, не препятствовать реализации этих прав и свобод. Важно акцентировать внимание на том, что личные, экономические, политические, социальные, культурные права равноценны, *в единой системе этих прав нет иерархии.*

11 Лекция 11 Гражданство в Российской Федерации

План лекции

11.1 Основные понятия и термины института гражданства

11.2 Прием в гражданство Российской Федерации

11.3 Российское гражданство: новый правовой статус

11.4 Прекращение гражданства РФ: сравнительный анализ законов о гражданстве 1991 и 2002 годов

11.5 Двойное и второе гражданство РФ

11.1 Основные понятия и термины института гражданства

В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации"¹⁾, гражданство РФ означает устойчивую правовую связь лица с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О гражданстве Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 19 апр. 2002 г. : одобр. Советом Федерации 15 мая 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 22. - Ст. 2031.

Разрешение на временное проживание - подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства *временно проживать в РФ* до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность.

Разрешение на временное проживание выдается на 3 года. Иностранец, достигший 18-летнего возраста, может получить разрешение на временное проживание, которое выдается в пределах квоты.

Институт временного проживания действует в России с 2003 года. Правительство РФ, по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан, *ежегодно утверждает квоту*, порядок выдачи разрешения на временное проживание и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание.

Вид на жительство - документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение права на постоянное проживание в РФ, а также права на свободный выезд из РФ и въезд в РФ. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство.

До получения вида на жительство иностранный гражданин (лицо без гражданства), достигший 18-летнего возраста и проживший на территории РФ не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению

иностранного гражданина может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Не принимается к рассмотрению заявление о выдаче вида на жительство иностранного гражданина, если на день подачи заявления документ, удостоверяющий его личность и гражданство и/или разрешение на временное проживание, имеют (имеет) срок действия менее 6 месяцев.

Порядок выдачи вида на жительство и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче вида на жительство, а также порядок перерегистрации вида на жительство утвержден Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 794.

При выдаче вида на жительство в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина, делается отметка о выдаче вида на жительство, которая заверяется подписью должностного лица и скрепляется печатью "Для заграничных документов". Разрешение на временное проживание, оформленное в виде документа, удостоверяющего личность лица без гражданства, изымается и приобщается к учетному делу.

11.2 Прием в гражданство Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом "О гражданстве РФ", гражданство РФ означает устойчивую правовую связь лица с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Приобретение гражданства РФ представляет собой сложнейшую процедуру, строго регламентированную Конституцией РФ, федеральными законами, а также целым рядом подзаконных нормативных актов.

Гражданство РФ приобретается:

- 1) по рождению;
- 2) в результате приема в гражданство;
- 3) в результате восстановления в гражданстве.

Прием в гражданство Российской Федерации производится в общем порядке и в упрощенном порядке. Так же существует исключительный порядок приобретения гражданства.

I Иностранцы граждане и лица без гражданства, достигшие восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке при условии, если они проживают на территории Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно (срок проживания считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года). Это означает, что иностранный гражданин или лицо без гражданства вначале получает разрешение на временное проживание в Российской Федерации, а затем - вид на жительство. Соответственно спустя пять лет он вправе подать указанное заявление в паспортно-визовое подразделение органов внутренних дел (подразделение территориальных органов ФМС России) по месту жительства. Срок проживания на территории Российской Федерации для тех, кто прибыл в Россию до 1 июля 2002 года и не имел вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства

Помимо срока проживания на территории Российской Федерации необходимыми условиями являются:

- обязательство соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации;
- наличие законного источника средств к существованию;
- отказ от имеющегося иного гражданства;
- владение русским языком.

Для отдельных категорий лиц срок проживания сокращен до одного года. К ним относятся те, кто имеет высокие достижения в области науки, техники и культуры, обладает профессией или квалификацией, представляющей интерес для Российской Федерации, а также лица, получившие политическое убежище или статус беженца на территории Российской Федерации.

Лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство Российской Федерации без соблюдения вышеуказанных условий.

Срок проживания в Российской Федерации сокращается до трех лет для лиц, ранее имевших гражданство Российской Федерации.

Для приобретения гражданства без соблюдения условия о сроке проживания и без представления вида на жительство вправе обращаться граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях или органах.

Упрощенный порядок приобретения гражданства РФ, когда на лиц, обращающихся с заявлением о приеме в российское гражданство распространяются предусмотренные законом льготные условия (действует до 01 июля 2009 года)

Приобрести гражданство России в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания, а для отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства снимаются и другие условия, могут следующие категории лиц:

а) иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью:

- лица, у которых хотя бы один родитель является гражданином Российской Федерации и проживает на территории России;

- лица, имевшие гражданство СССР, проживавшие и проживающие в государствах, входивших в состав СССР, и не получивших гражданства этих государств;

- граждане государств, ранее входивших в состав СССР, получившие среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях России после 1 июля 2002 года;

б) иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации:

- те, кто родился на территории РСФСР и имел гражданство СССР;

- лица, состоящие в браке с гражданином России не менее трех лет;

- нетрудоспособные иностранные граждане или лица без гражданства, имеющие дееспособных совершеннолетних сына или дочь, являющихся российскими гражданами.

в) нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года, могут подать заявление приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания на территории Российской Федерации и без представления вида на жительство;

г) иностранные граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Россию из государств бывшего СССР и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года, либо получившие разрешение на временное проживание или вид на жительство с отметкой о регистрации по месту жительства по состоянию на 1 июля 2002 г., если они до 1 января 2008 года заявят о своем желании приобрести российское гражданство;

д) без вида на жительство принимаются в гражданство Российской Федерации ветераны ВОВ, имевшие гражданство СССР и проживающие на территории Российской Федерации;

е) В гражданство Российской Федерации принимаются в упрощенном порядке ребенок и недееспособное лицо, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства:

- ребенок, один из родителей которого имеет российское гражданство, - по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства России. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории Российской Федерации;

- ребенок, единственный родитель которого имеет российское гражданство, - по заявлению этого родителя;

- ребенок или недееспособное лицо, над которым установлены опека или попечительство, - по заявлению опекуна или попечителя, имеющих российское гражданство.

Лицам, проживающим на территории России, по вопросам приобретения гражданства Российской Федерации необходимо обращаться в паспортно-визовую службу (территориальный орган ФМС России) по месту жительства, а те, кто живет за рубежом, обстоятельные разъяснения по аспектам приема в гражданство Российской Федерации, могут получить в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации.

Если Вы имеете основания получить гражданство в упрощенном порядке, подтверждающие документы следует предъявить в консульское учреждение России и уточнить, соответствуют ли они требованиям действующего российского законодательства, а также непременно проконсультироваться по всем неясным вопросам. Обязательно обратите внимание на то, что все документы на иностранном языке требуется переводить на русский язык и заверять нотариально. По гражданству в отношении детей проконсультируйтесь в консульском отделе, взяв с собой паспорта обоих родителей.

Исключительный порядок получения гражданства РФ в рамках Соглашения между РФ, Белоруссией, Казахстаном и Киргизией - без предъявления вида на жительство и без соблюдения о сроке проживания в РФ. Закон устанавливает условия, при соблюдении которых иностранные граждане вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке, без необходимости оформлять разрешение на временное проживание и вид на жительство.

Таковыми льготами пользуются граждане и лица, которые имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство РФ и проживающего на территории РФ; лица, которые 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; лица, которые родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР; лица, состоящие в браке с гражданином РФ не менее трех лет, а также некоторые другие категории лиц.

11.3 Российское гражданство: новый правовой статус

Гражданство является важнейшим государственно-правовым институтом, определяющим взаимоотношения человека с государством, первоосновой правового статуса личности.

В процессе исторического развития нашего государства понятие и сущность гражданства изменялись, наполняясь новым содержанием.

В дореволюционной России сама форма правления государства - монархия - предполагала наличие подданства, а не гражданства.

Одним из первых декретов советской власти, утвержденным Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом 23(10) ноября 1917 г., "Об уничтожении сословий и гражданских чинов" упразднились все существовавшие в России сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные организации и учреждения, а равно все гражданские чины. Одновременно уничтожались всякие звания (дворянина, купца, мещанина, крестьянина); титулы (княжеские, графские и пр.) и наименования гражданских чинов (тайные, светские и иные советники) и устанавливалось одно общее для всего населения России наименование - граждан Российской республики.

Порядок принятия в российское гражданство иностранных граждан определял декрет ВЦИК РСФСР от 1 апреля (19 марта) 1918 г. "О приобретении прав российского гражданства". Он закреплял право каждого иностранца, проживающего в пределах РСФСР, приобрести российское гражданство.

Первая Конституция СССР (1924 г.), как и все последующие конституции советского периода, закрепляла установление для граждан союзных республик единого союзного гражданства. Например, в Конституции РСФСР 1978 г. вопросам гражданства была посвящена глава 5. В открывающей эту главу ст.31 говорилось, что в соответствии с установленным в СССР единым союзным гражданством каждый гражданин РСФСР является гражданином СССР. В связи с этим основания и порядок приобретения и утраты советского гражданства определялись законодательством о гражданстве СССР. Первый такой закон был принят еще 19

августа 1938 г. Затем в связи с происходящими в стране политико-правовыми изменениями сначала 1 декабря 1978 г., а потом 23 мая 1990 г. принимаются обновленные законы о гражданстве СССР.

Для действовавшего в советский период законодательства о гражданстве характерно было сосредоточение полномочий по регламентации вопросов гражданства на уровне органов Союза ССР. Своих законов о гражданстве в союзных республиках не было. Действовали лишь указы Президиумов Верховных Советов о порядке принятия в республиканское гражданство. Юридического оформления гражданства союзных республик также не было, поскольку все граждане получали единый паспорт гражданина СССР, без указания его принадлежности к гражданству союзной республики. Решение вопросов о выходе из гражданства и о его лишении входило в компетенцию Президиума Верховного Совета СССР.

За прошедший после принятия Конституции РФ период сложились предпосылки для пересмотра и дальнейшей оптимизации ряда законодательных положений о гражданстве, уточнения старых и введения новых процедур и требований при решении вопросов гражданства, приведения института гражданства в соответствие как с внутренними политико-правовыми, социально-экономическими, так и международными реалиями. Все это нашло отражение в принятом 31 мая 2002 г. и вступившим в силу с 1 июля 2002 г. Федеральном законе "О гражданстве Российской Федерации".

Институт гражданства показывает, действительно ли признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина воспринимаются государством как обязанность, как приоритетная программа своих действий. Если исходить из конституционных положений, то это несомненно так. Однако не всегда даже законодательные формулировки соответствуют провозглашенным конституцией положениям. Противоречивость и непоследовательность некоторых положений нового закона свидетельствуют о незавершенности процесса оптимизации многих его содержательных характеристик. Весьма показательны в этом отношении те изменения, которые внесены новым законом в уже сложившееся понятие гражданства.

Напомним, что в Законе РФ 1991 г. гражданство определялось как устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Сейчас, закрепляя понятие гражданства, законодатель ограничился лишь первой частью этого определения, видимо посчитав для государства неудобным находиться в состоянии ответственности перед своими гражданами. Удивительно, но получается, что в результате всех многотрудных, прямо выстраданных народом демократических переустройств мы пришли к тому, как показывает новый закон о гражданстве, что государство не очень-то хочет, чтобы правовые отношения России с человеком по вопросам гражданства по-прежнему формировались на основе признания и уважения достоинства, основных прав и свобод личности.

Депутаты нашего парламента закрепили в законе концептуально иную трактовку регулирования отношений в сфере гражданства - в основном жесткого, ограничительного подхода государства при решении вопросов приобретения российского гражданства, весьма либерального (в значительной степени упрощенного) порядка прекращения гражданства и широкого допущения наличия у граждан России двойного (множественного) гражданства.

Как и в предыдущем законе, в новом Федеральном законе "О гражданстве Российской Федерации" первая глава посвящена определению предмета правового регулирования, установлению системы законодательства по вопросам гражданства, раскрытию основных понятий, используемых в законе, и закреплению принципов гражданства.

Основное внимание закон уделяет регламентации принципов гражданства. Исходная посылка здесь такова: принципы гражданства и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. В таком многонациональном и многоконфессиональном государстве как Россия, этот подход представляется объективно оправданным и жизненно необходимым.

Следует признать, что в законе сохранена преемственность многих выдержавших проверку временем принципов гражданства. Это принципы единого и равного гражданства; сохранения своего гражданства гражданами Российской Федерации, проживающими за пределами нашего государства; невозможности лишения гражданина Российской Федерации гражданства или права изменить его; невозможности выдачи гражданина России иностранному государству; предоставления государственной защиты и покровительства российским гражданам, находящимся за рубежом. С учетом негативной практики советского периода в законе закреплено, что гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации. Наше государство будет благожелательно относиться и даже поощрять приобретение российского гражданства проживающими на территории России лицами без гражданства. Впрочем, это весьма распространенная международная практика: каждое государство должно стремиться к сокращению числа лиц без гражданства.

Вместе с тем, новый закон отказался от ряда важных положений, закрепленных в Законе РФ 1991 г. В частности, раньше признавалось, что если гражданин Российской Федерации постоянно проживает на территории республики в составе Российской Федерации, то он одновременно является и гражданином этой республики. Сейчас в законе вообще нет упоминания о гражданах республик в составе Российской Федерации. А ведь таких республик не одна и не две, а 21. Если о суверенитете этих республик как одной из характеристик их государственности высказываются различные точки зрения, то о наличии у республик гражданства дискуссий нет - это общепризнанный и неременный атрибут любого государства. Независимо от того, какими политическими мотивами руководствовались депутаты нашего парламента, умалчивая о гражданстве республик в составе Российской Федерации, очевидно, что этот вопрос таким образом нельзя снять с повестки дня и он еще ждет своего законодательного оформления.

Не менее важна и проблема защиты государством интересов своего гражданина, находящегося за рубежом. В соответствии с Гаагской конвенцией 1930 г. дипломатическая защита интересов бипатрида одним государством может

осуществляться во всех иных государствах, кроме того, которое также предоставило этому лицу статус своего гражданина. Например, российско-американского гражданина Россия может защищать во всем мире, кроме США, и наоборот.

Однако и такой подход всех проблем не решает, что особенно ярко проявляется на примере россиян, проживающих в бывших республиках СССР. Если бы России удалось договориться с этими республиками по вопросам двойного гражданства и принять соответствующие документы, как она это сделала с Туркменистаном и Таджикистаном, то положение многих русскоязычных граждан удалось бы существенно облегчить. Пока же законы Прибалтийских государств, Азербайджана, Молдовы и др. прямо запрещают двойное гражданство. Но и институт двойного гражданства не может решить все межгосударственные и межнациональные проблемы. Нередко из-за отсутствия необходимых условий в Российской Федерации для приема русских из других республик СНГ люди не ставят перед собой цель двоегражданства, а стремятся получить гражданство страны проживания, что подчас происходит в процедурах весьма дискриминационного характера.

Есть и еще одна сложность, не учитывать или недооценивать которую нельзя. Речь идет о неконтролируемой миграции в Россию. Установление двойного гражданства совсем не исключает приток в Россию не только русских, но и представителей так называемых "титulyных" наций других государств. Причины этого процесса очевидны, если принять во внимание более высокий уровень экономических и социальных условий жизни в России по сравнению со многими другими странами СНГ.

В настоящее время действуют подписанные в 1995 г. Соглашение между Республикой Казахстан и Россией об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, и гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и Договор о правовом статусе граждан Республики Казахстан и Российской Федерации, постоянно проживающих на территории другой договаривающейся стороны. Без

сомнения, подписанные документы значительно упрощают переезд из страны в страну на постоянное жительство, но всех проблем правового положения этих лиц, включая осуществление ими своих политических прав, эти документы не решают.

В последние годы на постсоветском пространстве (прежде всего в странах СНГ) началось движение к постепенной интеграции институтов гражданства и в перспективе к полному уравниванию в правах граждан, в частности, России, Беларуси, Казахстана и Киргизии (в соответствии с заключенным между ними договором). Уже сейчас в Уставе Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 г. закрепляется установление гражданства Союза. Каждый из граждан этих государств является одновременно гражданином Союза. Такая форма интеграции гражданства не может считаться двойным гражданством. В какой-то мере ее можно сравнить с соотношением гражданства России и гражданства республик в составе Российской Федерации. Но это сравнение весьма условное, и прежде всего потому, что граждане России, проживающие на территории республик в составе Российской Федерации, пользуются в полном объеме всеми правами и свободами, закрепленными в Конституции Российской Федерации и действующем законодательстве. Граждане Союза Беларуси и России, постоянно проживающие на территории другого государства Союза, пока не в полном объеме пользуются всеми правами, закрепленными для своих граждан в этом государстве (в частности, не могут быть избраны в органы государственной власти).

Социологические исследования по вопросам гражданства, проведенные в последние годы в странах СНГ, убеждают в том, что большинство русскоязычных граждан высказывается в пользу получения двойного гражданства: России и того государства СНГ, на территории которого они сейчас проживают. Для них это прежде всего более тесная связь с исторической Родиной, большая свобода в выборе жизненных перспектив, большая социальная защищенность.

Когда гражданин иного государства выражает желание приобрести гражданство Российской Федерации - это одна правовая ситуация, связанная с институтом двойного гражданства. Не меньший, а может быть и больший интерес представляет ситуация, когда гражданин России приобретает гражданство другого

государства. Рассмотрим подробнее возможности, предоставляемые для этого новым законом.

Накопленный с 1991 г. опыт правового регулирования отношений гражданства в условиях демократической России, сложившийся спектр реальных политических, экономических, межгосударственных и межнациональных отношений, влияющих на состояние института гражданства, несомненно были учтены при подготовке нового закона о гражданстве. Теперь государство иначе воспринимает свою заинтересованность в разрешении вопросов двойного гражданства. Статью 6 нового закона следует привести целиком.

"Гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации".

Таким образом, государство сейчас лишь фиксирует сам факт наличия у гражданина России гражданства иного государства. От непризнания в принципе за гражданами России иного гражданства государство перешло к констатации самого факта наличия иного гражданства у гражданина России. Государство отказалось от дачи разрешения, как это было ранее, на приобретение гражданином России двойного гражданства и таким образом от контроля за этими процессами (во всяком случае до тех пор, пока возможно в отдаленном будущем в каком-либо нормативном правовом акте не будут определены условия и порядок приобретения гражданином России иного гражданства).

Состояние двойного гражданства появлялось у некоторых граждан России и в прошлые годы, в частности, в результате признания иностранным государством своим гражданином лица, родившегося на территории данного государства; автоматического распространения гражданства мужа на его жену и др. Однако, повторим, в тот период Россия не признавала такие основания возникновения двойного гражданства для своих граждан.

Конечно, тот факт, что гражданин России, приобретший иное гражданство и заявивший таким образом о своей устойчивой правовой связи с иностранным государством, уже находится в устойчивой правовой связи (как то определяет новый закон о гражданстве) с Российской Федерацией порождает ряд серьезных правовых последствий как для гражданина, так и для Российской Федерации. Государство сейчас делает вид, будто ничего не произошло, и считает такого гражданина только гражданином Российской Федерации. Однако другая сторона правовых отношений гражданства - сам гражданин, приобретая иное гражданство, явно не хочет быть гражданином только Российской Федерации. Хорошо, конечно, если среди его приоритетов как гражданина нескольких государств будут преобладать интересы гражданина России и вся его деятельность будет направлена во благо интересам России.

Отвечает ли закрепленная в новом законе политика по вопросу двойного гражданства интересам самого государства? Представляется, что с учетом изложенных выше рассуждений о двойном гражданстве, на этот вопрос можно ответить в большей степени положительно, нежели отрицательно. Конечно, здесь есть и свои подводные рифы. Пока оставим в стороне правовую и политическую составляющие такой ситуации. Рассмотрим лишь социальную составляющую. Трудно себе представить, чтобы сельские, да и простые городские жители нашей страны стали в очередь за получением, дополнительно к российскому, гражданства какого-то даже очень щедрого на раздачу своего гражданства государства. Значительно больший интерес институт двойного гражданства представляет для бизнесменов, чиновников разных уровней, представителей криминального мира и др. Ситуация, закрепленная в законе, здесь как нельзя лучше. Ведь сейчас никто не спросит, почему, на каком основании, а может быть и за какие заслуги перед другим государством приобретает или приобрел россиянин иное гражданство?

Существенно изменен действовавший ранее порядок приобретения гражданства. Закон 1991 г. закреплял следующие основания приобретения гражданства Российской Федерации: в результате его признания (в основном это касалось бывших граждан СССР, постоянно проживающих на территории России на

день принятия этого закона, если они в течение года после этого дня не отказываются от российского гражданства); по рождению (определялось гражданство детей: а) родители которых являются гражданами Российской Федерации; б) один из родителей которых является российским гражданином; в) родители которых неизвестны; г) родители которых не состоят в гражданстве Российской Федерации); в порядке его регистрации; в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации (в обоих случаях предусматривался облегченный порядок приобретения российского гражданства); в результате приема в гражданство (здесь предусматривались обычные условия приема в гражданство: дееспособность лица; достижение им возраста 18 лет; постоянное проживание на территории Российской Федерации (для иностранцев и лиц без гражданства - всего пять лет или три года непрерывно непосредственно перед обращением с ходатайством, для беженцев - указанные сроки сокращались вдвое), а также обстоятельства, облегчающие прием в гражданство, и обстоятельства, при которых ходатайство о приеме в гражданство отклонялось); выбор гражданства при изменении территории Российской Федерации (на основе положений международного договора Российской Федерации лица, проживающие на территории, изменившей свою государственную принадлежность при изменении границы Российской Федерации, приобретали право на выбор гражданства (оптацию). Выбор ими российского гражданства в данном случае и был одним из законных оснований приобретения гражданства Российской Федерации); по иным основаниям, предусмотренным законом.

Новый закон почти наполовину сократил перечень оснований приобретения гражданства Российской Федерации. Теперь российское гражданство можно приобрести: а) по рождению; б) в результате приема в гражданство; в) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации; г) по иным основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

В новом законе фактически повторены основные положения приобретения гражданства по рождению, закрепленные в законе 1991 г. Гражданство Российской

Федерации ребенок приобретает по рождению в зависимости от гражданства родителей и в зависимости от места рождения. Если на день рождения ребенка оба родителя или единственный родитель - граждане России, то и ребенок тоже является гражданином России, независимо от того, родился он на территории Российской Федерации или иностранного государства. Также независимо от места рождения ребенок приобретает гражданство Российской Федерации, если один из его родителей - гражданин России, а другой - либо лицо без гражданства, либо признан безвестно отсутствующим, либо место его нахождения неизвестно.

Закон предусматривает несколько ситуаций, при которых определяющим для приобретения российского гражданства является место рождения ребенка - территория Российской Федерации. Если один из родителей ребенка является российским гражданином, а другой - иностранцем, то ребенок, родившийся в России, будет гражданином Российской Федерации. Он будет гражданином России и в том случае, если иначе он стал бы лицом без гражданства. Родившийся в Российской Федерации ребенок приобретает российское гражданство и тогда, когда проживающие в России оба его родителя являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, а государство, гражданами которого являются его родители, не предоставляет ему свое гражданство.

Если на территории Российской Федерации обнаружен ребенок, родители которого неизвестны, то он становится гражданином Российской Федерации по истечении шести месяцев со дня его обнаружения при условии, что в течение этого срока не объявились его родители. Теперь закон не предусматривает возможность изменения гражданства ребенка, как это было закреплено в предыдущем законе 1991 г., в случае обнаружения хотя бы одного из родителей, опекуна или попечителя.

Более детально, по сравнению с предыдущим законодательством, в новом законе урегулирован порядок приема в гражданство. Теперь закон выделяет общий порядок приема в гражданство (ст.13) и упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации (ст.14).

Общий порядок приема в гражданство предусматривает предъявление к соискателям российского гражданства более строгих требований, чем это было по Закону 1991 г. Ранее обычным условием приема в гражданство Российской Федерации дееспособных и достигших 18-летнего возраста лиц считалось постоянное проживание на территории России для иностранцев и лиц без гражданства - всего пять лет или три года непрерывно непосредственно перед обращением с ходатайством; для беженцев указанные сроки сокращались вдвое. Срок проживания на территории Российской Федерации считался непрерывным, если ходатайствующее о гражданстве лицо выезжало за пределы России для учебы или лечения не более чем на три месяца.

Сейчас право подачи заявления о приеме в гражданство Российской Федерации у дееспособных и достигших 18-летнего возраста иностранных граждан и лиц без гражданства наступает лишь в том случае, если со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлением о приеме в российское гражданство они проживали на территории Российской Федерации непрерывно в течение пяти лет. Этот срок сокращается до одного года в одном из следующих случаев: если лицо родилось на территории РСФСР и имело в прошлом гражданство СССР; если лицо состоит в браке с российским гражданином не менее трех лет; если у нетрудоспособного лица имеются достигшие 18-летнего возраста дееспособные сын или дочь, являющиеся гражданами Российской Федерации; если лицу предоставляется на территории России политическое убежище; если лицо обладает представляющими интерес для Российской Федерации профессией либо квалификацией; имеет высокие достижения в области науки, техники и культуры; если в соответствии с федеральным законом лицо признано беженцем.

Кроме пятилетнего срока непрерывного проживания (непрерывным срок проживания считается в том случае, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года. Причины выезда новый закон не устанавливает). На территории Российской Федерации, соискатель российского гражданства должен взять на себя следующие обязательства: соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской

Федерации; иметь законный источник средств к существованию; обратиться в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося у него иного гражданства (возможные исключения из этого требования изложены в законе); владеть русским языком на уровне знаний, устанавливаемых положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в российское гражданство без соблюдения всех указанных выше условий.

Новый закон предусматривает возможность приема в российское гражданство в упрощенном порядке. Такой порядок касается двух категорий лиц и предусматривает в соответствии с этим различные условия упрощения процедуры приема в гражданство.

К первой категории относятся дееспособные и достигшие 18-летнего возраста иностранные граждане и лица без гражданства, которые имеют хотя бы одного нетрудоспособного родителя, являющегося гражданином Российской Федерации, либо 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. Они вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения требования о 5-летнем непрерывном проживании со дня получения вида на жительство на территории Российской Федерации. Конечно, это серьезное облегчение для приема в российское гражданство части русскоязычных лиц, проживающих, например, в Прибалтийских государствах. Вместе с тем, от предусмотренных законом иных обязательств (соблюдать Конституцию РФ и российское законодательство, иметь законный источник средств к существованию, в установленном объеме владеть русским языком и др.) эти лица не освобождаются.

Ко второй категории относятся ребенок и недееспособное лицо, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства. Эти граждане и лица принимаются в гражданство РФ в упрощенном порядке, без соблюдения рассмотренных выше условий общего порядка приема в российское гражданство (5-летнего срока непрерывного проживания на территории Российской Федерации,

владения русским языком, наличия законного источника средств к существованию и др.) при наличии следующих оснований: если ребенок имеет единственного родителя, являющегося гражданином Российской Федерации - по заявлению родителя; если ребенок проживает на территории Российской Федерации и один из его родителей имеет российское гражданство - по заявлению этого родителя, а если ребенок проживает за пределами России, то тогда требуется согласие другого родителя на приобретение ребенком российского гражданства; если над ребенком или недееспособным лицом установлены опека или попечительство, а опекуном или попечителем является гражданин Российской Федерации, то прием в российское гражданство в упрощенном порядке этих лиц осуществляется по заявлению опекуна или попечителя.

Если иностранный гражданин или лицо без гражданства ранее имели российское гражданство и хотят восстановиться в гражданстве Российской Федерации, то они могут это сделать в общем порядке. Срок проживания их на территории Российской Федерации сокращается в этом случае до трех лет.

Основанием приобретения российского гражданства, как и в предыдущем законе, является оптация, т.е. приобретение российского гражданства при изменении Государственной границы Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации. Лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменилась, могут выбрать и приобрести российское гражданство в сроки и порядке, установленном соответствующим международным договором.

В новом законе расширен перечень оснований для отклонения заявления о приеме или восстановлении в гражданстве Российской Федерации. В частности, в дополнение к двум основаниям, закрепленным еще в предыдущем законе 1991 г. и сохранившимся в действующем (если лицо выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создает угрозу безопасности России; если лицо осуждено и отбывает наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания), новый закон указывает еще шесть.

Сейчас заявление о приеме в российское гражданство или о восстановлении в гражданстве Российской Федерации также отклоняется, если лицо: в соответствии с федеральным законом выдворялось за пределы Российской Федерации в течение пяти лет, предшествующих обращению с соответствующим заявлением о приеме или восстановлении в гражданстве; сообщило о себе заведомо ложные сведения или использовало подложные документы; состоит на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации; совершило умышленное преступление на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемое таковым в соответствии с федеральным законом, и имеет неснятую или непогашенную судимость за это преступление; подвергается уголовному преследованию компетентными органами Российской Федерации или иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу); не имеет на день обращения с заявлением или в течение пяти лет непрерывного проживания на территории Российской Федерации (если законом не установлен иной срок проживания) законного источника средств к существованию.

В предыдущем законе о гражданстве предусматривалось отклонение ходатайства о приеме в гражданство лиц, состоящих в политических партиях и других организациях, деятельность которых признавалась несовместимой с конституционными принципами Российской Федерации. В новом законе это основание отклонения заявлений о приеме в российское гражданство не предусмотрено.

11.4 Прекращение гражданства РФ: сравнительный анализ законов о гражданстве 1991 и 2002 годов

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" вступил в силу 1 июля 2002 г. Он заменил действовавший более десяти лет Закон РФ от 28 ноября 1991 г. N 1948-1 "О гражданстве Российской Федерации".

Законодательство о гражданстве характеризуется относительной стабильностью, серьезные изменения здесь происходят достаточно редко. Поэтому принятие Закона о гражданстве от 31 мая 2002 г. отражает некий новый этап в миграционной политике России. В связи с этим интересен сравнительный анализ положений нового Закона и ранее действующего, касающихся прекращения гражданства РФ.

С принятием Закона 2002 г. изменений в перечне возможных форм прекращения российского гражданства не произошло. Как и в Законе 1991 г., предусматриваются выход из гражданства РФ, формы его прекращения (которые прямо не названы), но предполагаются утрата и лишение гражданства, а также иные формы прекращения гражданства, которые возможны на основании международных договоров Российской Федерации (например, оптация).

Выход из гражданства (экспатриация) - это прекращение гражданства по волеизъявлению лица или его представителей (для несовершеннолетних). В законах о гражданстве 1991 и 2002 гг. реализован разрешительный вид экспатриации, который заключается в прекращении гражданства на основе постановления компетентного государственного органа по просьбе заявителя*(3). Этот вид выхода из гражданства отличается от свободной экспатриации, представляющей собой односторонний декларативный отказ лица от гражданства и не нуждающийся в каком-либо санкционировании со стороны государства. Так, в соответствии с законодательством Соединенных Штатов Америки гражданин США может выйти из гражданства путем подачи официального отказа от гражданства перед дипломатическим или консульским чиновником Соединенных Штатов в иностранном государстве.

С принятием Закона 2002 г. несколько изменился перечень обстоятельств, при наличии которых выход из гражданства РФ не допускается. Свобода выхода из российского гражданства РФ в настоящее время ограничена в следующих случаях.

Во-первых, если заявитель имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом. При этом конкретного или примерного перечня обязанностей гражданина перед Российской Федерацией в Законе нет. Из анализа действующего законодательства РФ можно

сделать вывод, что имеются в виду прежде всего такие конституционные обязанности гражданина РФ, как обязанность платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ), а также обязанность по несению военной службы (ст. 59 Конституции РФ). В частности, это вытекает из Положения «О порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ», утвержденного Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1325, где установлено, что при выходе из гражданства РФ обязательно представляется документ налогового органа Российской Федерации об отсутствии задолженности по уплате налогов, а обязательным пунктом заявления о выходе из гражданства РФ являются сведения об отношении к военной службе.

В Законе 1991 г. неисполнение обязанности по несению военной службы также рассматривалось как обстоятельство, исключающее выход из гражданства РФ, и было выделено отдельно. Правда, для этого была выбрана достаточно неудачная формулировка: "Выход из гражданства не допускается: после получения повестки о призыве на срочную военную или альтернативную службу и до ее окончания". Ошибочность ее заключалась в том, что получение повестки отнюдь не отражает обязанность лица по несению военной службы (например, в случае его освобождения от призыва на военную службу) и, наоборот, неполучение лицом повестки не свидетельствует о том, что такая обязанность отсутствует. В ныне действующем российском Законе о гражданстве эта формулировка была исключена, поэтому факт наличия у лица неисполненной обязанности по несению военной службы определяется Федеральным законом от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе", а при ее замене на альтернативную - Федеральным законом от 25 июля 2002 г. N 113-ФЗ "Об альтернативной гражданской службе".

Что же касается других обязанностей лица перед Российской Федерацией, неисполнение которых является препятствием к выходу из гражданства РФ, то о них при отсутствии прямых указаний на этот счет в Законе 2002 г. судить достаточно сложно, так как правоотношения с участием государства, в которых гражданин выступает обязанной стороной, не так уж и распространены.

Вторым основанием отказа в экспатриации ст. 20 Закона 2002 г. называет случай, когда лицо привлечено компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда. Аналогичная норма предусматривалась и в Законе 1991 г. Указанные условия в новом Законе были сохранены, и, как кажется, справедливо, несмотря на позицию, выраженную в Европейской конвенции о гражданстве от 7 ноября 1997 г., согласно которой уголовное судебное разбирательство не имеет никакого отношения к гражданству и, как правило, может вестись даже в случае если лицо отказывается от своего гражданства происхождения.

Наконец, в выходе из гражданства РФ будет отказано, если лицо не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения. В Законе 1991 г. подобное требование не содержалось. Однако с учетом международных стандартов это условие экспатриации в настоящее время является обязательным. Европейская конвенция о гражданстве от 7 ноября 1997 г. строго установила, что каждое государство-участник разрешает отказ от его гражданства при условии, что соответствующие лица не становятся в результате этого лицами без гражданства.

Следует подчеркнуть, что во всех указанных выше случаях недопустимость выхода из гражданства РФ по Закону 2002 г. носит безусловный характер и не зависит от субъективного мнения должностных лиц органов, уполномоченных рассматривать вопросы гражданства. Это существенно отличает положения нового российского Закона от ранее действовавшего, в котором были предусмотрены и обстоятельства оценочного характера. Частью 2 ст. 23 Закона 1991 г. было установлено, что ходатайство о выходе из гражданства Российской Федерации может быть отклонено, если гражданин проживает или намеревается поселиться в стране, не связанной с Российской Федерацией договорными обязательствами о правовой помощи, но имеет либо имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами Российской Федерации, либо неисполненные обязанности перед государством, вытекающие из оснований, определяемых законом Российской Федерации. То есть при наличии таких обстоятельств решение по

заявлению лица о выходе из гражданства РФ зависело от их оценки компетентным органом. Положения же ст. 20 Закона 2002 г. облечены в категорическую императивную форму и предусматривают однозначное толкование.

Следует также обратить внимание, что в настоящее время намерение лица, которое имеет имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами - резидентами Российской Федерации, поселиться в стране, не связанной с Россией договорными обязательствами о правовой помощи препятствием выхода из гражданства РФ вообще более не является. Думается, что исключение законодателем этого положения вполне оправданно. Здесь требования Европейской конвенции от 7 ноября 1997 г. о недопустимости лишения гражданина права отказаться от гражданства лишь на том основании, что против него в стране происхождения может быть возбуждено гражданское разбирательство, в отличие от аналогичных требований применительно к уголовному судопроизводству, следует признать разумными. Для эффективной защиты имущественных прав юридических и физических лиц гражданство или место проживания должника не имеет существенного значения. Более важным является место нахождения его имущества. К тому же в настоящее время признание и исполнение решений российских судов по гражданским делам часто имеет место даже в государствах, не имеющих с Российской Федерацией соглашений о правовой помощи.

Существует общий и упрощенный порядок выхода из гражданства РФ, который заменяет ранее существовавшие процедуры выхода из гражданства по ходатайству и в порядке регистрации. При этом Законом 2002 г. установлено, что в общем порядке осуществляется выход из гражданства РФ лиц, проживающих на территории Российской Федерации, и несовершеннолетних при их усыновлении иностранными гражданами, а упрощенный порядок предусмотрен для лиц, проживающих на территории иностранного государства, а также относится к случаям выхода из гражданства РФ ребенка, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, а другой является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином.

Закон 1991 г. содержал практически аналогичные положения, за исключением того, что более либерально относился к случаям выхода из гражданства РФ лиц, проживающих на территории РФ, допуская выход из гражданства РФ в порядке регистрации для тех из них, у которых хотя бы один из родителей, супруг или ребенок имеет иное гражданство. Ограничение права на упрощенную экспатриацию для лиц, проживающих на территории Российской Федерации, и его распространение только на несовершеннолетних детей вполне разумно. Для совершеннолетнего гражданина РФ, проживающего на территории России, более вероятно обнаружение затрудняющих выход из гражданства обстоятельств. Поэтому строгий общий порядок выхода из гражданства здесь необходим вне зависимости от того, имеет ли совершеннолетний заявитель родителя, ребенка или супруга - граждан иного государства.

Вместе с тем непредоставление в Законе 2002 г. права на упрощенный выход из гражданства для детей, оба родителя которых являются иностранными гражданами, нельзя назвать правильным. В таких случаях упрощенная экспатриация более целесообразна, даже чем в предусмотренном законе случае, когда один из родителей ребенка является иностранным гражданином, а другой - гражданином РФ.

Для этих целей ч. 3 ст. 19 Закона 2002 г. будет более правильно изложить в следующей редакции:

"Выход из гражданства Российской Федерации ребенка, один из родителей которого является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя".

Утрата гражданства - это автоматическое прекращение гражданства при наличии определенных в законе обстоятельств (утрата гражданства *ex lege*). Эта форма прекращения гражданства прямо не названа ни в Законе 1991 г., ни в Законе 2002 г. Скорее это связано с тем, что в отличие от других государств в нашей стране в настоящее время этот способ прекращения устойчивой правовой связи лица и

государства не имеет столь широкого применения. Автоматическое прекращение российского гражданства предусмотрено лишь в нескольких случаях: гражданство РФ ребенка утрачивается при прекращении российского гражданства обоих его родителей или единственного его родителя, а также при прекращении гражданства РФ одного из родителей при согласии другого родителя на это, но всегда при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Закон 1991 г. содержал, по сути, аналогичные положения, предусматривая в дополнение возможность прекращения гражданства недееспособного лица при изменении гражданства опекуна.

Лишение гражданства. Законодательные акты о гражданстве 1991 и 2002 гг. напрямую не называют лишение гражданства в качестве одной из форм прекращения гражданства РФ. Наоборот, руководствуясь демократическими идеями, Закон 1991 г., а затем уже и ст. 6 Конституции РФ установили, что гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства. Из этого же исходит и Закон 2002 г.

Вышесказанное, однако, не означает, что такая форма прекращения устойчивой правовой связи физического лица и государства, как лишение гражданства в отечественном законодательстве в настоящее время отсутствует. Под понятие "лишение гражданства РФ" полностью подпадают предусмотренные в обоих законах случаи отмены решения о приеме в гражданство. В соответствии со ст. 22 Закона 2002 г. решение о приобретении лицом гражданства РФ подлежит отмене, если будет установлено, что данное решение принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. В данном случае имеет место именно лишение гражданства РФ, так как лицо, хоть и незаконно, но имеет некоторое время статус российского гражданина. При этом отмена решения о приобретении гражданства РФ является не чем иным, как санкцией за совершение противозаконных действий, что квалифицируется как лишение гражданства. Думается, термин "лишение гражданства" упущен законодателем умышленно, в память о прошлом, когда институт лишения гражданства использовался как механизм политических репрессий.

На самом же деле лишение гражданства не противоречит демократическим принципам. Недопустимо только произвольное, т.е. не основанное на законе, общепризнанных принципах международного права и безосновательное лишение гражданства. В частности, это подчеркивается в ст. 15 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., где провозглашено, что "никто не может быть произвольно (курсив мой.- Авт.) лишен своего гражданства".

Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений при приобретении гражданства РФ устанавливается в судебном порядке. Основываясь на судебном решении, компетентный государственный орган, вынесший ранее решение о приобретении лицом гражданства РФ, отменяет это решение.

Закон 1991 г. устанавливал предельный срок для отмены решения о предоставлении лицу гражданства РФ - пять лет. По прошествии этого срока российское гражданство, полученное даже на основе фальсификации, не могло уже быть отменено. В настоящее время подобных норм в законодательстве не содержится. Кроме того, Законом 1991 г. был установлен принцип индивидуальной ответственности, и отмена решения о приеме в гражданство Российской Федерации не распространялась на детей лица, получившего российское гражданство обманным путем. Исключение составлял случай, когда в судебном порядке была доказана осведомленность супруга и (или) детей о том, что российское гражданство было приобретено незаконным путем. Закон 2002 г. ничего не говорит о характере влияния отмены решения о приобретении гражданства РФ на гражданство детей лица, лишаемого российского гражданства, если гражданство РФ ими было приобретено одновременно с ним. Учитывая данный факт, а также то, что в случае отмены решения по вопросам гражданства оно считается недействительным со дня его принятия, можно заключить, что по общему правилу отмена решения о приобретении лицом гражданства РФ влечет за собой и прекращение российского гражданства его детей.

Правда, и здесь есть ряд изъятий, как кажется, вполне разумных. Во-первых, гражданство РФ ребенка не может быть прекращено даже по такому основанию,

если в результате ребенок станет лицом без гражданства. Кроме того, дети не могут быть лишены гражданства РФ, если российское гражданство сохраняет хотя бы один из их родителей. Последнее правило закреплено в Европейской конвенции от 7 ноября 1997 г., а также вытекает из смысла Закона 2002 г.

Проведя сравнительный анализ Законов о гражданстве РФ 1991 и 2002 гг. в разрезе вопросов прекращения гражданства, можно сделать следующий вывод.

Закон 2002 г. принимался в новых историко-политических условиях, характеризующихся окончанием переходного периода российской государственности, в отличие от ранее действующего Закона 1991 г., который принимался в период распада союзного государства и образовании на его территории новых независимых государств. Эти факторы объясняют многие концептуальные различия в регулировании рассматриваемыми нормативными актами вопросов прекращения гражданства РФ.

11.5 Двойное и второе гражданство РФ¹⁾

Разница между двойным гражданством и вторым гражданством.

У Российской Федерации соглашения о двойном гражданстве подписаны с двумя среднеазиатскими государствами Туркменией и Таджикистаном. В тех случаях, когда гражданин РФ приобретает гражданство другого государства, он не утрачивает автоматически гражданство РФ, если с него не требуют оформлять выход из гражданства России, но и он не приобретает двойного гражданства в юридическом смысле этого слова.

Он приобретает второе гражданство. Когда законный обладатель двух паспортов российского и иного, находится на территории РФ, государство рассматривает его исключительно как гражданина РФ.

В Российской Федерации не существует запретительных норм относительно приобретения гражданами РФ гражданства других государств, поэтому

¹⁾ По материалам сайта. - Режим доступа: <http://www.g-rf.ru.html>.

приобретение второго гражданства является абсолютно законной процедурой. Это означает, что иметь второй паспорт законно.

Двойное гражданство означает наличие у гражданина Российской Федерации гражданства одновременно одного или более иностранных государств. В статье 62 Конституции РФ написано:

1) гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации;

2) 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;

3) 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.

Существуют два основных понятия связанных с иными гражданствами:

1) двойное гражданство (ситуация, когда человек приобретает второе гражданство с согласия государства которое у него уже было;

2) два и более гражданства (ситуация, когда человек приобретает второе гражданство без ведома, разрешения государства, гражданином которого он является изначально).

Россия имеет соглашение об урегулировании вопросов двойного гражданства только с Туркменистаном и Таджикистаном. Дети, родившиеся у родителей, которые имеют двойное гражданство, также получают двойное гражданство. Есть соответствующая статья, которая оговаривает, что никакая профессиональная или иная деятельность лиц, состоящих в гражданстве обеих сторон, не может служить основанием для прекращения гражданства любой из сторон.

В соответствии с условиями международных договоров РФ с другими государствами, на сегодняшний день гражданин Российской Федерации не может

приобрести двойное гражданство без разрешения компетентных органов государственной власти. Данное положение Закона касается договоров, заключенных ранее СССР преимущественно с восточноевропейскими странами с целью сокращения случаев возникновения двойного гражданства.

Случаи приобретения российскими гражданами иностранного гражданства вне рамок вышеуказанных международных договоров не являются наказуемым деянием, однако, полученное таким образом гражданство, так же как и соответствующие иностранные документы (загранпаспорт), не признаются российским законодательством и не действуют на территории России.

Иностранные государства, как правило, не информируют консульские учреждения других стран о приобретении их гражданами второго гражданства. Таким образом, факт получения российским гражданином иностранного гражданства не будет зафиксирован в России. При получении второго гражданства нет необходимости отказываться от гражданства страны происхождения.

Серьезным изменениям в новом законе подвергся институт двойного гражданства. Для лучшего уяснения уточненной позиции государства по этому вопросу обратимся к предыдущему закону 1991 г. Тогда государство основывалось на следующих посылах: а) за гражданином Российской Федерации не признавалась принадлежность к гражданству другого государства. Исключения из этого принципиального положения могли содержаться только в международном договоре, подписанном Российской Федерацией; б) по ходатайству гражданина Российской Федерации ему могло быть разрешено иметь одновременно гражданство другого государства, но не любого, а лишь того, с которым у России имелся соответствующий договор; в) гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, не мог на этом основании быть ограничен в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из состояния в российском гражданстве.

Таким образом, Российская Федерация обеспечивала довольно жесткий контроль за процессами, связанными с приобретением гражданами России двойного гражданства. Необходимость такого контроля во многом объясняется стремлением

государства к гражданской устойчивости, более четкому, прежде всего с правовой точки зрения, отношению государства и граждан в сфере уплаты налогов, выполнения гражданами своих иных конституционных обязанностей. Впрочем, у любого государства здесь имеются свои интересы, которые оно призвано защищать.

Двойное гражданство официально признано в Италии, Израиле, США, ФРГ, Испании и ряде других государств. В некоторых странах даже главы государств и правительств имеют двойное гражданство. Вместе с тем, во многих государствах осуществляется политика, направленная на сокращение случаев принадлежности одного лица к нескольким гражданствам. Еще в 1930 г. в Гааге была принята Конвенция об урегулировании коллизий в национальных законах о гражданстве. Уже в преамбуле этого документа говорилось о стремлении договаривающихся государств к ликвидации без гражданства и двойного гражданства. В 1963 г. Советом Европы была принята Конвенция об уменьшении случаев многогражданства и о воинской службе лиц, имеющих несколько гражданств. Применительно к воинской службе Конвенция предусматривала порядок несения такой службы лицами, обладающими двойным гражданством, только в одном из государств, предоставивших ему свое гражданство.

Несмотря на то, что двойное гражданство имеет сегодня явную тенденцию к расширению, оно порождает ряд серьезных проблем как для государств, так и для лиц с двойным гражданством (бипатридов). Ведь если гражданин должен исполнять определенные обязанности сразу перед двумя государствами, то одно это обстоятельство содержит в себе большой конфликтообразующий потенциал. Конечно, государства пытаются между собой договориться посредством заключения двухсторонних соглашений, в частности по вопросам воинской службы бипатридов. Чаще всего устанавливается, что гражданин может служить в армии того государства, на территории которого он проживает постоянно к достижению призывного возраста или возраста, необходимого для несения воинской обязанности на контрактной основе. Таким образом лицо освобождается от несения воинской службы в другом государстве, гражданином которого он является.

12 Лекция 12 Основы правового положения беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации

План лекции

12.1 Порядок признания и утраты правового статуса беженца и вынужденного переселенца. Особенности въезда и пребывания в Российскую Федерацию беженцев и вынужденных переселенцев

12.2 Особенности прав, обязанностей и ответственности беженцев и вынужденных переселенцев

12.3 Правовые проблемы реализации статуса беженцев и вынужденных переселенцев. Проблемы самозащиты беженцев и переселенцев

12.1 Порядок признания и утраты правового статуса беженца и вынужденного переселенца. Особенности въезда и пребывания в Российскую Федерацию беженцев и вынужденных переселенцев

Статья 3 Федерального Закона «О беженцах» устанавливает порядок признания лица беженцем. Он включает в себя несколько стадий, каждая из которых подробно регламентируется в статьях закона. Так, обращение с ходатайством о признании лица беженцем, предварительное рассмотрение ходатайства, а также принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу регулируются в ст.4 Федерального Закона «О беженцах»; основания для отказа в рассмотрении ходатайства по существу - в ст.5 названного закона; ст.6 закрепляет права и обязанности лица, получившего свидетельство о рассмотрении ходатайства по существу; непосредственная процедура рассмотрения ходатайства по существу и выдачи свидетельства о признании беженцем определена ст.7 закона и т.д.

Процедура признания лица беженцем предваряется анкетированием данного лица и оформлением на него опросного листа на основе проведения индивидуального собеседования. При этом органы миграционной службы при

необходимости могут затребовать документальное подтверждение фактов угроз, насилия или преследования в иной форме в отношении лица или членов его семьи¹⁾.

Орган миграционной службы, проведя предварительное всестороннее исследование причин и обстоятельств, изложенных в ходатайстве, а также в опросном листе, убедившись в их достоверности и сопоставив их с перечнем причин, по которым лицо может быть признано беженцем, принимает решение о рассмотрении ходатайства по существу о признании лица беженцем и о выдаче соответствующего свидетельства.

На период предварительного рассмотрения ходатайства лица, в отношении которых проводится изучение материалов дела, помещаются в места временного содержания, являющиеся федеральными государственными учреждениями ФМС России. Статус и полномочия этих учреждений определены в положении, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. N 679 "Об утверждении Общего положения о месте временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами"²⁾.

Признание беженцами лиц, являющихся членами одной семьи, осуществляется в отношении каждого члена семьи, достигшего восемнадцатилетнего возраста. Членами семьи считаются, как правило, супруги и их дети. Бабушки и дедушки могут считаться членами семьи, а сестры и братья нет, кроме случаев, когда они несовершеннолетние (или взрослые, но нетрудоспособные) и живут на иждивении брата или сестры.

Поскольку российское законодательство по-разному толкует определение "семья", миграционная служба склоняется к тому, чтобы членами семьи считать всех близких родственников, если они живут вместе (имеют один и тот же адрес и общий финансово-лицевой счет). Поэтому родителям или детям, проживающим

¹⁾ Ветюнев, Ю. Ю. Философско-правовые закономерности статуса иммигранта / Ю. Ю. Ветюнев. - М.: Юрист, 2000. - С. 19.

²⁾ Российская Федерация. Об утверждении Общего положения о месте временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами: [постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 679] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 27. - Ст. 3196.

отдельно от лиц, ходатайствующих о статусе беженца, необходимо подавать свое собственное ходатайство.

Лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем, лично или через уполномоченного на то представителя может обратиться с ходатайством в письменной форме в следующие органы: в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации вне государства своей гражданской принадлежности (если лицо еще не прибыло на территорию Российской Федерации); в пост иммиграционного контроля федерального органа исполнительной власти по миграционной службе (при его отсутствии в орган пограничного контроля федерального органа исполнительной власти по пограничной службе в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации); в орган пограничного контроля федерального органа исполнительной власти по пограничной службе или в территориальный орган миграционной службы (при вынужденном незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации); в территориальный орган миграционной службы по месту своего пребывания на законном основании на территории Российской Федерации¹⁾.

Законом предусмотрен исчерпывающий перечень оснований для отказа в рассмотрении ходатайства по существу (ст. 5 Федерального Закона о беженцах). В случае, если лицу, ходатайствующему о признании беженцем и находящемуся вне пределов территории Российской Федерации, отказано в рассмотрении ходатайства по существу, федеральный орган исполнительной власти по миграционной службе в течение пяти рабочих дней направляет решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу в дипломатическое представительство или консульское учреждение.

В случае, если лицу, ходатайствующему о признании беженцем, отказано в рассмотрении ходатайства по существу в связи с наличием обстоятельств, предусмотренных в законе, дипломатическое представительство или консульское учреждение по месту подачи ходатайства либо пост иммиграционного контроля или

¹⁾ Регент, Т. М. Российское государство - вынужденным переселенцам и беженцам / Т. М. Регент. - М.: ИСЭПН, 1998. - С. 191.

территориальный орган федерального органа исполнительной власти по миграционной службе в течение трех рабочих дней со дня принятия решения об отказе вручает или направляет данному лицу уведомление с указанием причин отказа и порядка обжалования принятого решения, а также с разъяснением правового положения лица и членов его семьи на территории Российской Федерации¹⁾.

Лицо, подавшее ходатайство в пост иммиграционного контроля, а при его отсутствии в орган пограничного контроля и получившее уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу, обязано по предложению поста иммиграционного контроля покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в течение трех рабочих дней со дня получения уведомления об отказе²⁾.

Статья 7 ФЗ «О беженцах» регламентирует процедуру рассмотрения ходатайства о признании лица беженцем по существу. Она включает в себя сроки рассмотрения ходатайства, орган, полномочный принимать решение, а также выдачу соответствующего документа о признании лица беженцем либо решение об отказе.

Сроки рассмотрения ходатайства и выбор органа, занимающегося этим вопросом, зависят от места нахождения заинтересованного лица. Так, если оно находится вне пределов территории Российской Федерации, то срок рассмотрения ходатайства составляет до двух месяцев со дня принятия решения о выдаче свидетельства о регистрации ходатайства. Органом, полномочным принимать решение в данном случае, выступает Федеральная миграционная служба России в лице ее руководителя. В Федеральную миграционную службу России ходатайство вместе с заполненной анкетой иностранного гражданина или лица без гражданства и заключением учреждения Министерства иностранных дел (дипломатического или консульского представительства) о соответствии причин, выдвигаемых этим лицом

¹⁾ Андриченко, Л. В. Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и о беженцах / Л. В. Андриченко, Е. В. Белоусова. - М. : Юрид. лит., 1998. - С. 313.

²⁾ Тоцкий, Н. Н. Правовой статус вынужденного мигранта в России / Н. Н. Тоцкий // Юрист. - 1998. - № 2. - С. 24-25.

в поддержку своего ходатайства, критериям статуса беженца, предусмотренным Законом о беженцах и Конвенцией ООН о статусе беженца, направляется дипломатической почтой.

Если лицо находится на территории Российской Федерации, то срок рассмотрения составляет 3 месяца, а органом, полномочным принимать соответствующее решение, является территориальный орган миграционной службы в лице его руководителя.

Решение принимается на основании ходатайства иммигранта, материалов личного дела и заключения по его ходатайству. Датой обращения иностранного гражданина или лица без гражданства по вопросу получения статуса беженца в Российской Федерации считается дата получения ФМС России либо ее территориального органа указанных документов.

Итогом рассмотрения ходатайства по существу является принятие решения о признании либо об отказе в признании беженцем, о чем информируется заинтересованное лицо. Решение о признании его беженцем должно быть направлено данному лицу в течение трех рабочих дней со дня принятия. При этом если какие-либо из дней являются праздничными или выходными, то срок на соответствующее время продлевается. Решение вручается территориальным органом миграционной службы ходатайствующему лицу, пребывающему на территории Российской Федерации, либо пересылается дипломатической почтой ФМС России в дипломатическое или консульское представительство за рубежом по месту нахождения лица для вручения ему.

Что касается решения об отказе в признании лица беженцем, то здесь предусмотрены иные сроки для лиц, находящихся вне пределов Российской Федерации. В этом случае ФМС России в течение пяти рабочих дней со дня принятия решения об отказе направляет это решение в дипломатическое представительство или консульское учреждение по месту подачи лицом ходатайства. В свою очередь дипломатическое представительство или консульское учреждение обязано в течение трех рабочих дней со дня получения решения

вручить данному лицу уведомление об отказе с указанием причин и порядка его обжалования.

Иммигранту, признанному беженцем в Российской Федерации, и членам его семьи, достигшим 18-летнего возраста, выдается удостоверение беженца установленного образца. При этом свидетельство о регистрации ходатайства иммигранта о признании его беженцем в Российской Федерации изымается и приобщается к личному делу иммигранта, получившего статус беженца¹⁾.

Другие документы лица, получившего удостоверение беженца, и удостоверяющие его личность, остаются на хранение либо в ФМС России, либо в территориальном органе миграционной службы (т.е. в том органе, который принимал решение при рассмотрении ходатайства по существу).

Федеральной миграционной службой России были разработаны ведомственные акты, которые детально определяют порядок принятия решения о признании лица вынужденным переселенцем. Основанием для начала процедуры предоставления лицу статуса вынужденного переселенца является наличие решения о регистрации его ходатайства. Рассмотрение вопроса о предоставлении статуса осуществляется после прибытия данного лица на территорию субъекта Российской Федерации территориальным органом миграционной службы, зарегистрировавшим ходатайство.

Зарегистрированные ходатайства граждан, прибывших по направлению других территориальных органов миграционной службы, рассматривает принимающий территориальный орган миграционной службы. Рассмотрение вопроса о предоставлении статуса осуществляется в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства независимо от возможности лица самостоятельно обустроиться в данной местности. Если окончание указанного срока приходится на нерабочий день, срок рассмотрения продлевается на количество нерабочих дней.

В случаях, когда обстоятельства дела не требуют дополнительного разбирательства, решение принимается в более короткие сроки.

¹⁾ Обзор положения внутренне перемещенных лиц // Гражданин и право. - 2003. - № 4. - С. 18-19.

При рассмотрении вопроса о предоставлении статуса оценивается вся совокупность факторов и обстоятельств, послуживших основанием для оставления заявителем и членами его семьи прежнего места жительства.

При необходимости территориальный орган миграционной службы запрашивает от заявителя дополнительные материалы, делает запросы в компетентные органы для проверки представленных документов, достоверности сведений, сообщенных заявителем о себе и членах семьи.

Решение о признании или об отказе в признании лица вынужденным переселенцем принимает руководитель территориального органа миграционной службы или его заместитель. Это решение оформляется протоколом, который составляется в произвольной форме. Заявитель извещается о результатах рассмотрения его ходатайства в течение пяти рабочих дней¹⁾.

Приведем пример признания лица вынужденным переселенцем. В деле Асламбековых, рассмотренном Пятигорским городским судом Ставропольского края 5 февраля 2001 г., заявители - этнические чеченцы - обратились в МС Ставропольского края с просьбой признать их вынужденными переселенцами. МС отказала в регистрации ходатайства о признании вынужденными переселенцами в соответствии с п.1 ст.1 Закона РФ "О вынужденных переселенцах" (отсутствие фактов преследования²⁾).

Суд счел жалобу подлежащей удовлетворению, установив, что семья Асламбековых преследовалась незаконными вооруженными формированиями в связи с тем, что не поддерживала существующий незаконный режим, а также то, что Асламбеков служил в звании подполковника в российских войсках и возглавлял военную оппозицию для свержения реакционного режима Дудаева и Масхадова. Участие в оппозиции принимал под псевдонимом. Когда его имя стало известно, в адрес семьи стали поступать угрозы. В деле имеется справка ФСБ РФ,

¹⁾ Андриченко, Л. В. Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и о беженцах / Л. В. Андриченко, Е. В. Белоусова. - М. : Юрид. лит., 1998. - С. 331.

²⁾ Обзор Судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 2001 года: [утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16 июля 2001 г.] // КонсультантПлюс: справочные правовые системы: Судебная практика. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

подтверждающая вышеуказанные обстоятельства. Суд определил, что семья Асламбековых преследовалась именно по политическим убеждениям, а соответственно имеет право на получение статуса вынужденного переселенца в соответствии с Законом¹⁾.

В случае принятия решения об отказе в предоставлении статуса вынужденного переселенца заявителю в течение пяти дней со дня принятия решения выдается под роспись, а при необходимости направляется уведомление в письменной форме с указанием причин отказа и разъяснением порядка обжалования принятого решения.

Лицу, признанному вынужденным переселенцем, выдается под расписку удостоверение вынужденного переселенца при предъявлении паспорта или другого документа, удостоверяющего личность. При этом у лица, признанного вынужденным переселенцем, изымается ранее выданное свидетельство о регистрации ходатайства.

В соответствии с Законом срок действия статуса вынужденного переселенца строго определен и составляет 5 лет²⁾. Однако в определенных случаях, как это предусмотрено в Инструкции ФМС России о порядке работы по признанию лиц вынужденными переселенцами, их учету и переучету на территории Российской Федерации, срок действия статуса вынужденного переселенца может быть продлен. Для этого необходимо в письменной форме подать заявление о продлении срока действия статуса в территориальный орган миграционной службы по месту учета не позднее дня истечения срока предоставления ему статуса. Заявление, поданное лицом после истечения срока действия статуса, может быть рассмотрено только при наличии у него уважительных причин несвоевременного обращения.

Решение о продлении или об отказе в продлении срока действия статуса принимается руководителем территориального органа миграционной службы или его заместителем и оформляется протоколом.

¹⁾ Воронина, Н. А. Положение и юридический статус внутри перемещенных лиц в Российской Федерации / Н. А. Воронина // Гражданин и право. - 2003. - № 5. - С. 21.

²⁾ Андриченко, Л. В. Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и о беженцах / Л. В. Андриченко, Е. В. Белоусова. - М. : Юрид. лит., 1998. - С. 17.

О продлении срока действия статуса в удостоверение вынужденного переселенца вносится соответствующая запись, заверяемая подписью руководителя территориального органа миграционной службы или его заместителя и гербовой печатью.

В случае принятия решения об отказе в продлении срока действия статуса вынужденного переселенца заявителю в течение пяти дней со дня принятия решения выдается под роспись, а при необходимости направляется почтой уведомление в письменной форме с указанием причин отказа и разъяснением порядка обжалования принятого решения.

Рассмотрим правовые аспекты пребывания беженцев и вынужденных переселенцев на территории Российской Федерации.

Здесь необходимо отметить, что с конца 80-х гг. в системе Европейского Сообщества стала получать активное распространение концепция "третьей безопасной страны", или страны "первого убежища", или "ответственного" государства. Она предполагает, что беженец не может произвольно выбирать страну своего убежища, а должен остановиться в своем выборе на первой же безопасной стране, лежащей на его пути. Именно поэтому страны СНГ, Восточной и Центральной Европы, которые не так давно присоединились к Конвенции 1951 г., оказались в ситуации, когда они обязаны принимать всех лиц, ищущих убежище, проследовавших через их территории, даже если эти лица не хотят в них задерживаться. Например, беженцы-курды из Ирака, въехавшие через Турцию и Азербайджан в Россию в 1992-1993 гг., нелегально проживали на ее территории по нескольку лет. Те из них, кто имел близких родственников в странах Скандинавии, устремились туда, нелегально пересекая границы Прибалтийских стран. Получив отказ в проведении процедуры определения статуса, они были высланы обратно в Прибалтийские страны, а оттуда - по маршруту их первоначального следования в Белоруссию и Россию, став в результате "беженцами по кругу". При этом страны Европейского Союза не задаются вопросом, были ли эти люди в принципе согласны просить убежища в России и остаться там или же расценивали ее как транзитный коридор.

С другой стороны, вполне понятна и тенденция российского Закона о беженцах в его новой редакции, когда пункт 5 статьи 5 отказывает в рассмотрении по существу ходатайства о признании статуса лица, прибывшего из иностранного государства, на территории которого оно имело возможность быть признанным беженцем. Это ответная реакция государства, которое во многих случаях при выдворении лиц, ищущих убежища, несло обязанность их принимать, даже если они не собирались ходатайствовать о статусе на его территории. Поэтому вполне естественно, что Россия собирается, в свою очередь, потребовать от других стран (в том числе государств СНГ) соблюдать свои конвенционные обязательства.

Согласно нормам действующего международного права, беженец является предметом специальной защиты мирового сообщества, в связи с чем и была создана особая система правовой защиты этих лиц. Но это ни в коем случае не выводит беженца из-под действия других международных документов по правам человека. Поэтому, согласно принципам Всеобщей Декларации прав человека и Международного Пакта о гражданских и политических правах, участвующие в этих документах государства не могут отказать беженцу в выборе им страны своего убежища¹⁾.

Как отмечает издание УВКБ ООН, "хотя лиц, желающих получить убежище, все чаще возвращают в страны Центральной Европы, которые отнесены к числу "безопасных", количество лиц, которые просят убежища в этих странах, по-прежнему невелико". Итак, если высланное лицо является потенциальным беженцем и оно не может или не хочет получить статус в одной из стран Центральной или Восточной Европы после его выдворения из "Шенгенского пространства", то ему предстоит вернуться обратно по маршруту следования. И если при этом он попадает в страны, не участвующие в Конвенции 1951 г., то вполне может стать там нелегальным мигрантом. Мы видим, что цепочка высылки и возвращений может быть бесконечной.

¹⁾ Ястребова А. Ю. Международно-правовая защита беженцев: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / А. Ю. Ястребова. - М., 1991. - С. 18.

Что касается российского Закона "О беженцах", то он вполне следует вышеуказанным формальным тенденциям в пункте 3 статьи 5, когда в качестве основания для отказа лицу в рассмотрении ходатайства о статусе по существу выдвигается обоснованный отказ в признании беженцем в любом из государств, присоединившихся к Конвенции 1951 г. и/или Протоколу 1967 г. Таким образом, в данный пункт закладывается возможность правоприменительной аналогии в сравнении с теми государствами, которые якобы обоснованно отказали в предоставлении статуса беженца. На самом деле каждое государство суверенно в принятии собственного решения при применении норм национального законодательства, а также при реализации индивидуальной и независимой процедуры признания лица беженцем.

Что же должны предпринять в сложившейся ситуации страны-участницы Конвенции 1951 г., которых данная проблема затрагивает, в пользу действительных беженцев?

1 Предоставить право подавать ходатайства о статусе на своей территории беженцам, осуществившим на своем пути короткий по времени транзит другой страны, но не просившим или не получившим там убежища. Возможны и другие варианты защиты, в т. ч. и временное убежище.

2 Искать возможности заключения двусторонних и/или региональных соглашений, которые будут посвящены определенным правовым гарантиям обязательного прохождения процедуры признания статуса беженца хотя бы в одной из стран следования.

Нужно отметить, что данные рекомендации относятся в равной степени как к странам СНГ, Восточной и Центральной Европы, так и к государствам Европейского Союза, поскольку для выполнения общих для всех участников положений Конвенции 1951 г. необходимо применение единых стандартов по отношению к тем, кого она защищает.

Статья 12 российского Закона о беженцах в его новой редакции впервые предоставляет право получения временного убежища на территории РФ тем, кто имеет основания для признания беженцем, но ограничивается просьбой о

временном пребывании, и тем, кто не имеет подобных оснований, но не может быть выдворен из гуманных побуждений.

Как пример удачной организации приема лиц, ищущих убежища, можно назвать четкую работу иммиграционных постов и специальных центров временного содержания для таких людей в странах Западной Европы. Рекомендация УВКБ ООН предостерегает государства-участники Конвенции 1951 г. от использования таких центров как мест специального заключения для лиц, ищущих убежища, и четко устанавливает цели, в которых они могут содержаться там: - установление личности; - определение оснований, на которых построено ходатайство об убежище; - выяснение обстоятельств, когда лица уничтожают свои проездные или удостоверяющие личность документы или используют поддельные документы с целью ввести в заблуждение власти той страны, где они просят об убежище; защита общественного порядка.

Как правило, подобные центры расположены при международных аэропортах, вокзалах и морских портах, куда могут прибывать мигранты.

Представляется, что для отделения нелегальных иммигрантов от действительных беженцев иммиграционные ведомства стран СНГ вполне могли бы использовать этот западный опыт. Здесь очень важно применение следующих принципов обращения с людьми: краткосрочность пребывания; возможность диалога с работниками иммиграционных служб; допуск представителей международных и общественных организаций с целью помощи и консультаций; уважение человеческого достоинства каждого мигранта.

Практика содержания лиц, ищущих убежища, в особо предназначенных для этих целей местах существует почти во всех странах Западной Европы. Позитивным моментом ее применения является то, что указанные лица таким образом имеют возможность получить минимальные гарантии начальной правовой и социальной поддержки¹⁾.

¹⁾ Что надо знать, пересекая границу Российской Федерации: Просто о сложном. - М.: Экономика и финансы, 1998. - С. 76.

Нельзя обойти стороной и вопросы утраты статуса беженца и вынужденного переселенца.

Согласно ст. 9 ФЗ «О беженцах» лицо утрачивает статус беженца:

1) после получения разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации;

2) если снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежности;

3) если, лишившись гражданства, снова его добровольно приобрело;

4) если приобрело гражданство иностранного государства и пользуется защитой государства своей новой гражданской принадлежности;

5) если добровольно вновь обосновалось в государстве, которое покинуло или вне пределов которого пребывало вследствие опасений преследований по обстоятельствам, предусмотренным подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 ФЗ «О беженцах»;

6) если не может более отказываться от пользования защитой государства своей гражданской принадлежности, территорию которого вынуждено было покинуть по обстоятельствам, предусмотренным подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 ФЗ «О беженцах», в связи с тем, что данные обстоятельства более не существуют;

7) если не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в связи с тем, что обстоятельства, предусмотренные подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 ФЗ «О беженцах» в данном государстве более не существуют.

Лицо лишается федеральным органом исполнительной власти по миграционной службе либо его территориальным органом статуса беженца, если оно:

1) осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустило иное нарушение положений закона.

Уведомление об утрате лицом статуса беженца или о лишении лица статуса беженца с указанием причин принятого решения об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца и порядка его обжалования вручается или направляется данному лицу федеральным органом исполнительной власти по миграционной службе либо его территориальным органом в течение трех рабочих дней со дня принятия решения.

В случае утраты лицом статуса беженца или в случае лишения лица статуса беженца удостоверение сдается в федеральный орган исполнительной власти по миграционной службе либо в его территориальный орган и признается федеральным органом исполнительной власти по миграционной службе недействительным.

Лицо, утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца и не использующее право на обжалование решения об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца, а также не имеющее иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, обязано по предложению территориального органа федерального органа исполнительной власти по миграционной службе покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в месячный срок со дня получения уведомления об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца.

Необходимо принимать во внимание, что понятия "утрата" и "лишение" имеют разное значение. Лишение статуса беженца следует рассматривать как санкцию со стороны государства за неправомерное поведение. Что касается утраты статуса беженца, то она происходит в силу обстоятельств, связанных с волеизъявлением самого лица. К их числу относится получение лицом разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации, приобретение российского гражданства либо гражданства иного государства, добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности и другие условия.

Лицу, утратившему статус беженца либо лишенному данного статуса, вручается соответствующее уведомление с указанием причин принятого решения и порядка его обжалования. Данный документ вручается ему тем органом, который принимал решение о признании лица беженцем, т.е. Федеральной миграционной

службой России либо ее территориальным органом. Уведомление должно быть вручено не позднее трех рабочих дней со дня принятия соответствующего решения. При этом беженец обязан возвратить свое удостоверение. Лицу, чей статус беженца в Российской Федерации утрачен или лишенному его в силу причин, изложенных выше, предлагается выехать за пределы России в месячный срок совместно с членами его семьи. В случае отказа от добровольного выезда иммигрант депортируется из Российской Федерации.

Основания и порядок лишения статуса вынужденного переселенца предусмотрено ст. 9 ФЗ «О вынужденных переселенцах».

Так, лицо утрачивает статус вынужденного переселенца при прекращении гражданства Российской Федерации.

Лицо также утрачивает статус вынужденного переселенца: при выезде для постоянного проживания за пределы территории Российской Федерации; в связи с истечением срока предоставления статуса в соответствии законом.

Федеральный орган миграционной службы или территориальный орган миграционной службы лишает лицо статуса вынужденного переселенца в случае, если оно умышленно сообщило ложные сведения или предъявило заведомо фальшивые документы, послужившие основанием для признания его вынужденным переселенцем.

Уведомление о лишении лица статуса вынужденного переселенца с указанием причин и порядка обжалования направляется этому лицу в течение пяти дней со дня принятия решения.

В случае утраты лицом статуса вынужденного переселенца или в случае лишения лица статуса вынужденного переселенца удостоверение вынужденного переселенца признается недействительным соответствующим органом миграционной службы.

Лишение лица статуса вынужденного переселенца в связи с сообщением им ложных сведений или в связи с предъявлением им заведомо фальшивых документов является основанием для истребования средств, затраченных на проезд, провоз багажа, содержание и обустройство данного лица.

Так, в 2006 г. в Оренбурге Миграционная служба (МС) лишила статуса вынужденного переселенца многих граждан в соответствии с подпунктом 2 п.3 ст.9 Закона РФ "О вынужденных переселенцах" (сообщение заведомо ложных сведений о дате выбытия с прежнего места жительства).

Данные действия МС были вызваны проверкой поданных ходатайств от граждан о признании вынужденными переселенцами и заявлений на получение компенсации за утраченное жилье и имущество.

В ходатайствах вынужденные переселенцы указывали дату безвозвратного выезда по данным паспорта о регистрации по месту жительства. Зачастую дата фактического выезда из Чеченской Республики и дата регистрации не совпадала, так как не всем удавалось быстро найти, где зарегистрироваться, а также получить разрешение от комиссий по прописке. Но сотрудники МС рекомендовали указывать дату именно по паспорту, так как у многих разница между датой фактического выезда и датой регистрации значительно превышала 12 месяцев - срок, определенный Законом для обращения с ходатайством.

В заявлениях на получение компенсации, напротив, дата безвозвратного выезда не могла быть позже определенного постановлением Правительства РФ N 510 коридора, с 12 декабря 1994 г. по 23 ноября 1996 г.

Сверив эти данные, МС лишила статуса на основании сообщения ложных сведений всех тех, у кого указанные даты выезда не совпадали.

Консультационный центр провел в судах региона 10 дел, обжалуя решения МС. Все 10 решений - положительные. Суды посчитали, что именно МС нарушала права граждан, не принимая от них ходатайства о признании вынужденными переселенцами без регистрации по месту жительства¹⁾.

¹⁾ Воронина, Н. А. Положение и юридический статус внутри перемещенных лиц в Российской Федерации / Н. А. Воронина // Гражданин и право. - 2003. - № 5. - С. 21.

12.2 Особенности прав, обязанностей и ответственности беженцев и вынужденных переселенцев

Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на¹⁾:

1) получение услуг переводчика и получение информации о своих правах и обязанностях, а также иной информации;

2) получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации;

3) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации²⁾;

4) получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, до убытия к новому месту пребывания;

5) охрану представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

6) пользование жилым помещением, предоставляемым в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, из фонда жилья для временного поселения.

Лицо, признанное беженцем, и члены его семьи утрачивают право на пользование жилым помещением из фонда жилья для временного поселения в случае приобретения, получения, найма другого жилья;

¹⁾ Козлова, Е. И. Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 2003. – С.411.

²⁾ Российская Федерация. Об утверждении Положения о применении единых ставок таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами для личного пользования: [постановление Правительства РФ от 29 ноября 2003 г. № 718] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - № 49. - Ст. 4772.

7) медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии ФЗ «О беженцах», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;

8) получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

9) работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

10) социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии ФЗ «О беженцах», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

11) получение содействия в устройстве детей лица, признанного беженцем, в государственные или муниципальные дошкольные и общеобразовательные учреждения, образовательные учреждения начального профессионального образования, а также в переводе их в образовательные учреждения среднего

профессионального и высшего профессионального образования наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;

12) содействие федерального органа исполнительной власти по миграционной службе в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства);

13) обращение в территориальный орган федерального органа исполнительной власти по миграционной службе по месту пребывания лица и членов его семьи в целях оформления проездного документа для выезда за пределы территории Российской Федерации данных лиц.

14) обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации или на приобретение гражданства Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

15) участие в общественной деятельности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

16) добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства);

17) выезд на место жительства в иностранное государство;

18) пользование иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, а также законодательством субъектов Российской Федерации.

Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи обязаны¹⁾:

¹⁾ Тоцкий, Н. Н. Государственно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Н. Н. Тоцкий. - М., 1998. – С. 14.

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

2) своевременно прибыть в центр временного размещения или иное место пребывания, определенное федеральным органом исполнительной власти по миграционной службе либо его территориальным органом;

3) соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения;

4) сообщить в течение семи дней в территориальный орган федерального органа исполнительной власти по миграционной службе сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства либо о получении разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации;

5) сообщать о намерении переменить место пребывания на территории Российской Федерации либо выехать на место жительства за пределы территории Российской Федерации;

6) сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти по миграционной службе при перемене места пребывания и в течение семи дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти по миграционной службе.

Постановка на учет лица, признанного беженцем, в территориальном органе федерального органа исполнительной власти по миграционной службе является основанием для регистрации данного лица и членов его семьи в территориальном органе федерального органа исполнительной власти по внутренним делам по новому месту пребывания;

7) проходить ежегодный переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом федерального органа исполнительной власти по миграционной службе.

Вынужденный переселенец имеет право:

1) самостоятельно выбрать место жительства на территории Российской Федерации, в том числе в одном из населенных пунктов, предлагаемых ему территориальным органом миграционной службы. Вынужденный переселенец может в соответствии с установленным порядком проживать у родственников или у иных лиц при условии их согласия на совместное проживание независимо от размера занимаемой родственниками или иными лицами жилой площади;

2) при отсутствии возможности самостоятельного определения своего нового места жительства на территории Российской Федерации получить у федерального органа миграционной службы или территориального органа миграционной службы в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев¹⁾;

3) на получение содействия в обеспечении их проезда и провоза багажа к новому месту жительства или к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

При этом малообеспеченные лица (одиноким пенсионер, одиноким инвалид, семья, состоящая только из пенсионеров и (или) инвалидов, одиноким родитель (замещающее его лицо) с ребенком или детьми в возрасте до восемнадцати лет, многодетная семья с тремя и более детьми в возрасте до восемнадцати лет) обеспечиваются правом на бесплатные проезд и провоз багажа от места временного

¹⁾ Российская Федерация. Об утверждении Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации: [постановление Правительства РФ от 8 ноября 2000 г. № 845] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. - № 46. - Ст. 4562.

поселения к новому месту жительства или к месту пребывания на территории Российской Федерации¹⁾.

Вынужденный переселенец обязан: соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы; соблюдать установленный порядок проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев и жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев; при перемене места жительства перед выездом сняться с учета в территориальном органе миграционной службы и в течение одного месяца встать на учет в территориальном органе миграционной службы; проходить ежегодный переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом миграционной службы²⁾.

Вынужденный переселенец утрачивает право на проживание в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев при получении (приобретении) другого жилья или при завершении строительства индивидуального жилья, при утрате или при лишении статуса вынужденного переселенца, а также в случае, если он отсутствует без уважительных причин свыше шести месяцев.

В литературе, вопрос о гражданских правах вынужденных переселенцев вызывает дискуссии. На наш взгляд, говорить о гражданских правах в обществе, которое с трудом справляется с проблемой собственного воспроизводства, — важно, но будет более актуально определить, что мешает решать собственные проблемы и обозначать выход из ситуации.

Продвижение России по пути капитализации, разделения труда, развития рыночных отношений сопровождается столкновением двух систем нравственных ценностей: традиционной (ориентированной на неизменность человеческих

¹⁾ Российская Федерация. Об утверждении Положения о применении единых ставок таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами для личного пользования: [постановление Правительства РФ от 29 ноября 2003 г. № 718] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - № 49. - Ст. 4772.

²⁾ Артюнов, М. Г. Горячая линия / М. Г. Артюнов // Права человека. Беженцы, вынужденные переселенцы, соотечественники за рубежом. – 1998. - № 2. - С. 15.

отношений) и либеральной (ориентированной на прогресс, развитие и установление диалогов между народами, между народом и государством).

Устранение государства от процесса формирования рыночных институтов, единого конституционного и рыночного пространства отвечало интересам олигархии, способствовало криминализации общества, обострению национальных проблем (особенно в Чечне).

Недостатки системы статистического учета населения, при запретительно-ограничительной регистрации мигрантов из других регионов и стран СНГ, не позволяют разрабатывать адекватные планы социально-экономического развития региона, усложняют межнациональное общение¹⁾.

Стремление государства вернуться к управлению процессами общественного производства отвечает требованиям времени, но в условиях социально-культурного раскола общества, отсутствия единой нравственной основы для его воспроизводства важно сделать сам раскол предметом озабоченности общества. Нельзя повторять ошибок прошедших столетий, приспособиваясь к расколу, а необходимо найти путь консолидации общественного сознания и не отступать от либеральных реформ. Только тогда можно будет серьезно говорить о гражданских правах в России.

12.3 Правовые проблемы реализации статуса беженцев и вынужденных переселенцев. Проблемы самозащиты беженцев и переселенцев

В первую очередь, коснемся некоторых проблем, непосредственно связанных с определением статуса беженца.

Проблема разработки эффективно и четко действующей процедуры определения статуса стоит чрезвычайно остро. К сожалению, едва ли какое-нибудь из наших государств может похвастаться наличием такой процедуры. В некоторых странах закон о беженцах принят недавно и статус не предоставлен еще ни одному ходатайствующему, но дано уже множество отказов. Неграждан бывшего СССР, т.е.

¹⁾ Пеков, А. А. Проблемы правового регулирования статуса беженцев и вынужденных переселенцев в Российском праве / А. А. Пеков // Государство и право. - 2000. - № 6. - С. 31-32.

людей из дальнего зарубежья, получивших статус в России, более 500 человек. Для такой страны, как Россия, и 500 тыс. было бы немного. В частности, афганцы, находящиеся на территории России, имеют все основания претендовать на предоставление им статуса беженца. Однако Россия уже много лет не может решиться легализовать их положение на своей территории, хотя, казалось бы, власти должны быть заинтересованы в том, чтобы проживающие в стране люди имели определенное правовое положение¹⁾.

Относительно большой процент людей, получивших статус, из числа тех, кто подал заявление, — около 12 % в России в 2003., — к сожалению, указывает не на то, что у нас щедро предоставляется статус. Скорее это происходит из-за отсутствия доступа к официальной части процедуры, т.е. отказ дается еще до того, как человек формально вступил в процедуру. Есть множество способов препятствовать подаче ходатайства: запись за много дней до приема, отказ в выдаче бланка, устные советы не подавать ходатайство, дискриминация некоторых категорий беженцев (выходцев из стран СНГ или афганцев), создание местных правил подачи ходатайств, противоречащих законодательству, и т.п.²⁾

Чтобы решение о предоставлении статуса принималось на основе объективных данных, ответственным лицам необходимо иметь надежные источники информации о положении в местах исхода беженцев. Неправительственные организации основным источником информации называют Управление Верховного комиссара ООН. А по сведениям, полученным из самих представительств УВКБ ООН, за информацией к ним чаще обращаются правозащитники и юристы, оказывающие помощь беженцам, а не миграционные службы. Довольно редко органы миграции учитывают мнение экспертов, ученых; их оценки, к сожалению, не принимаются во внимание. Власти, определяя статус, с большим доверием

¹⁾ Вынужденные мигранты: интерпретации и возвращение. - М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 1997. - С. 201.

²⁾ Попов, М. Ю. Основы правового положения беженцев и вынужденных переселенцев в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов / М. Ю. Попов. - М.: Проспект, 2001. - С. 192.

относятся к полученным из страны исхода сведениям, которые не могут служить адекватной информацией и должны использоваться с большой осторожностью.

Как правило, от ходатайствующих о предоставлении статуса требуют подтверждения того, что они подвергались преследованиям в прошлом. Если это и не обязательно, то уж во всяком случае весьма желательно при определении статуса. Однако мы знаем, что существует большая категория лиц, ищущих убежище, которым реальная опасность возвращения служит достаточным обоснованием для обращения за статусом беженца. К сожалению, все это принимается во внимание весьма в малой степени¹⁾.

Фактически почти не используется возможность применения процедуры, когда статус предоставляется без личных бесед на основании общеизвестных фактов относительно места, откуда человек прибыл. Такая процедура применялась прежде, в советское или непосредственно последовавшее за распадом СССР время, до присоединения наших государств к Конвенции 1951 г. и до появления соответствующего внутреннего законодательства. Таким образом получили статус беженцы из Армении в Азербайджане и беженцы из Азербайджана в Армении и России. Прискорбно, что с появлением правовой базы такой способ определения статуса перестал применяться. Сейчас опасения вызывает то, что право жертв карабахского конфликта называться беженцами подвергается сомнениям, поскольку они не прошли надлежащей процедуры определения статуса²⁾.

Возможность обжалования отказа в предоставлении статуса беженца и доступность процедуры обжалования также не всегда очевидны³⁾.

В 2006 г. апелляционная комиссия ФМС России приняла 10 % положительных решений от числа поданных апелляций, что существенно больше, чем в предыдущие годы. Было удовлетворено всего 7 жалоб иностранных граждан из 113. Из 140 тыс. человек, ходатайствовавших о статусе беженца или вынужденного

¹⁾ Демидов, Н. Н. Положение беженцев и вынужденных переселенцев в Волгоградский области / Н. Н. Демидов, Н. И. Пикуров. – Волгоград: Статус, 2001. – С. 32.

²⁾ Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие / Л. Д. Воеводин. - М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – С 117.

³⁾ Вынужденные мигранты и государство. - М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 1998. - С. 33.

переселенца, отказы получили 20 тыс. Однако до апелляционной комиссии добрались только 367 человек. Остальные не обращались или не получили вообще никакого решения по апелляциям. Это вызывает большую озабоченность. Аналогичная картина наблюдается с обжалованием отказов в судах. Наши бывшие сограждане по Советскому Союзу не обращаются в суд, поскольку не верят судебной системе и знают, что она умеет так затянуть дело, что оно становится фактически бесконечным. Судебные процессы длятся по нескольку лет, не потому что ведется серьезная проверка обстоятельств и анализируется ситуация, они просто бесконечно откладываются. Судьи часто не подготовлены к принятию решений по такого рода делам. Представители НПО приносят с собой тексты законодательных актов, потому что подчас судьи их вообще не знают и предпочитают отказывать заявителям, чтобы не вступать в конфликт с официальными структурами.

Есть еще один момент, который необходимо учитывать: на постсоветском пространстве нет традиции обращения в суд. Такой образ действий представляется не слишком этичным. Приходится убеждать не только беженцев, но и официальных лиц, что это единственный цивилизованный способ разрешения конфликтов, что отношения в судебном процессе не надо переносить в сферу личных отношений. Более того, иногда при отсутствии отработанной законодательной базы чиновник заинтересован в судебном решении, снимающем с него груз ответственности.

Особенно важным становится квалифицированное применение критерия определения статуса беженца: создание эффективных, детально разработанных процедур, позволяющих наиболее точно выяснить, удовлетворяет ли заявитель определению Конвенции 1951 г.

Основная часть процедуры определения статуса беженца — доказательство того, что ходатайствующий действительно соответствует определению беженца. В этом смысле критерий, или стандарт доказательства, обоснованности ходатайства о предоставлении статуса — одна из важнейших задач, которую мы должны научиться решать¹⁾.

¹⁾ Определение статуса беженцев: материалы семинара. — М., 2004. — С. 67-74.

Отметим, что в последние десять лет Российская Федерация переживает некий законодательный бум, который характеризуется как количественными, так и качественными показателями. Курс на законодательное регулирование самых различных вопросов общественной жизни (количественный аспект) представляется правильным, когда регулируются вопросы права или процесса. Но законодатель пошел по пути детализации и процедурных правоотношений (качественный или содержательный аспект), что, с одной стороны, заслуживает положительной оценки, так как ограничивает чиновничье усмотрение, но, с другой стороны, делает законодательный акт излишне громоздким и, как следствие, менее гибким и менее приспособленным к динамике современной жизни.

Еще одна проблема, которая возникает при детализации законодательных актов, - это их согласованность между собой, унификация юридической терминологии. Конечно, мы допускаем, что в различных отраслях права могут неодинаково пониматься омонимичные термины. Даже внутриотраслевая терминология может иметь свои нюансы в зависимости от конкретного правоотношения. На это уже не раз обращалось внимание в юридической литературе, поэтому законодатель пошел по пути описания в самом законе терминов, используемых в его тексте. Одним из первых таких законов был Федеральный закон РФ «О беженцах». Но даже это не позволило ему избежать отдельных коллизий¹⁾.

В п. 7 ст. 7 данного Закона указывается, что лицу, признанному беженцем и достигшему возраста восемнадцати лет, федеральным органом исполнительной власти по миграционной службе либо его территориальным органом выдается удостоверение установленной формы, которое является документом, удостоверяющим личность лица, признанного беженцем. Данная формулировка в принципе может служить образцом юридической техники, так как четко и однозначно определяет статус выдаваемого документа. При этом используется унифицированная терминология «документ, удостоверяющий личность».

¹⁾ Гончаренко, Е. В. Особенности правового статуса беженцев в Российской Федерации / Е. В. Гончаренко, В. Д. Гончаренко // Вынужденные мигранты и государство. – 1998. - № 7. - С. 31.

Далее в этой же статье указывается, что «...сведения о членах семьи лица, признанного беженцем, не достигших возраста восемнадцати лет, заносятся в удостоверение одного из родителей, а при отсутствии родителей — в удостоверение опекуна либо в удостоверение одного из членов семьи, достигшего возраста восемнадцати лет и добровольно взявшего на себя ответственность за поведение, воспитание и содержание членов семьи, не достигших возраста восемнадцати лет». Если термины «родители» и «опекуны» в российском законодательстве достаточно четко определены, то этого никак нельзя сказать о понятии «члены семьи» и тем более о правовом статусе данного лица, «добровольно взявшего на себя ответственность за поведение, воспитание и содержание членов семьи, не достигших возраста восемнадцати лет».

Понятие «член семьи» не имеет унифицированного значения. Это вынуждает органы государственной власти дополнительно определять его содержание для каждого конкретного случая. Для примера достаточно упомянуть Закон РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» или Приказ МВД РФ от 14 июля 1993 г. № 335 «О порядке организации медицинского и лекарственного обеспечения, санаторно-курортного лечения и оздоровительного отдыха в системе МВД России». Если обратиться к Семейному кодексу, который в силу своего статуса может претендовать на акт, способный дать общее понятие данного термина, то вопрос может быть запутан еще больше с учетом того, что СК РФ допускает для регулирования ряда семейных отношений использование законодательства той страны, гражданами которой являются члены семьи.

Принимая во внимание, что определение круга «членов семьи» имеет важное правовое и экономическое значение, так как связано с материальными затратами федерального бюджета, на наш взгляд, было бы логичным предложить именно законодателю определить круг лиц, относящихся к членам семьи.

Как мы уже отметили, статус лица (члена семьи), «добровольно взявшего на себя ответственность за поведение, воспитание и содержание членов семьи, не

достигших возраста восемнадцати лет», не определен и в силу оригинальности формулировки не понятен. По первому впечатлению можно предположить, что это лицо, заменяющее родителей. Но при более детальном анализе мы приходим к выводу, что эти понятия не идентичны.

Словосочетание «родители или лица, их заменяющие» достаточно часто используется в законодательстве. Оно, например, содержится в диспозиции некоторых статей Кодекса РФ об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность за злостное невыполнение ими обязанностей по воспитанию и обучению несовершеннолетних детей¹⁾. Ученые, комментирующие данную норму, к этой категории относят усыновителей, опекунов и попечителей и не более того. Соответственно, сразу встает вопрос: «Могут ли быть субъектами данного правонарушения эти лица?»

По нашему мнению, вопрос спорен и поэтому признать их таковыми нельзя. Отношения лиц, заменяющих родителей и детей, возникают в силу юридического оформления материальных отношений и не могут вытекать из процессуальных. Закон РФ «О беженцах» в данной части регламентирует не материальные, а процедурные вопросы (куда и кому сделать запись) и не только не определяет, но даже не констатирует правовое положение лица, добровольно взявшего на себя ответственность за поведение, воспитание и содержание членов семьи, не достигших возраста восемнадцати лет.

Аналогичная проблема может возникнуть и по уголовным делам при совершении преступлений, предусмотренных статьями 150, 151 и 156 УК РФ. В частности, статьями 150 и 151 в качестве квалифицирующего признака указан признак субъекта — «лицо, на которое законом возложены обязанности по воспитанию несовершеннолетнего». В нашем же случае лицо добровольно изъявляет желание, а закон на него обязанностей не возлагает²⁾.

¹⁾ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: офиц. текст : по состоянию на 07 апр. 2011 г. – М.: Омега-Л, 2011. – С. 12.

²⁾ Состояние административной и судебной практики по вопросам, связанным с положением беженцев и вынужденных переселенцев: материалы семинара.- М.: Статус, 2001. - С.111.

Конечно же, поставленные вопросы — это издержки юридической техники, и их необходимо исправить. По нашему мнению, здесь будет достаточно указать, что после внесения соответствующей записи, на это лицо возлагаются обязанности опекуна. Что касается вопроса предоставления прав опекуна, то это вопрос дальнейшей дискуссии и изучения.

Коснемся вопросов судебной практики, связанной с правовым статусом беженцев и вынужденных переселенцев.

Судебная практика, связанная с применением законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах, относительно невелика. На сегодняшний день можно с удовлетворением констатировать, что она стабилизируется. Одним из поводов для этого послужило обобщение судебной практики по данной категории дел, которое было сделано Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации¹⁾.

Прежде всего необходимо отметить, что количество дел с участием вынужденных переселенцев больше, чем с участием беженцев. Причем случаи отказа в принятии исковых заявлений или жалоб по делам данной категории крайне редки. Так, судами г. Новосибирска за исследуемый период не выносились такие определения. По Воронежской области был один случай отказа в принятии жалобы гражданина Руанды на отказ Миграционной службы Воронежской области в признании его беженцем. Ленинский районный суд г. Воронежа вынес определение об отказе в принятии жалобы по мотиву отсутствия у гражданина Руанды права на обжалование действий Миграционной службы Воронежской области. Указанное определение было отменено в кассационном порядке ввиду нарушения норм ГПК РФ, и дело направлено для рассмотрения по существу.

Все дела с участием беженцев и вынужденных переселенцев условно можно подразделить на две группы. Во-первых, это рассмотрение требований о предоставлении статуса беженцев или вынужденных переселенцев. Во-вторых, это

¹⁾ Обзор судебной практики законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 2003. - № 5. - С. 20-24.

дела, связанные с реализацией прав указанной категории граждан (трудовых, жилищных и т. п.¹⁾).

В первом случае обращает на себя внимание тот факт, что в судебной практике встречаются попытки получить статус беженцев по экономическим причинам (безработица, низкий уровень жизни, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера), что противоречит действующему законодательству. Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ оставила без изменения решение Санкт-Петербургского городского суда, которым оставлена без удовлетворения жалоба гражданина Иордании на действия Миграционной службы Санкт-Петербурга, отказавшей ему в предоставлении статуса беженца. Суд, выяснив обстоятельства дела, пришел к выводу о том, что причинами, побудившими заявителя выехать из Ливана и не возвращаться в страну его гражданской принадлежности — Иорданию, явились опасность преследования со стороны властей этих государств не за политические убеждения, а за конкретную военную деятельность, а также социально-экономические факторы: нестабильность обстановки в данном регионе, слаборазвитая экономика, желание заявителя дать своим детям возможность жить в иных условиях. Однако законодательство о беженцах не предусматривает эти причины в качестве достаточных оснований для предоставления статуса беженца.

Однако встречаются и проблемы, относящиеся непосредственно к деятельности судов по осуществлению правосудия. Обобщение практики показало, что суды иногда испытывают трудности в составлении резолютивной части решения. Так, некоторые суды Ростовской области, рассматривая жалобы на действия территориальных органов Федеральной миграционной службы (ФМС) России, выразившиеся в отказе зарегистрировать ходатайство о признании лица вынужденным переселенцем, в резолютивной части решения обязывали территориальный орган ФМС России признать заявителя вынужденным переселенцем. Между тем регистрация ходатайства о признании лица вынужденным

¹⁾ Усанова, В. А. Проблемы самозащиты беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации / В. А. Усанова // Законность. - 2000. - № 8. - С. 18-19.

переселенцем и принятие решения о признании лица вынужденным переселенцем — два разных решения, отнесенные к компетенции Федеральной миграционной службы России. В случае если лицо не согласно с принятым в отношении его решением территориального органа ФМС России, оно вправе обжаловать его в суд в порядке, предусмотренном главой 241 ГПК РФ. Резолютивная часть решения суда по такой жалобе должна содержать вывод о правомерности либо неправомерности обжалуемого решения территориального органа ФМС России и конкретные меры, необходимые для восстановления прав заявителя¹⁾.

Проблемой правового статуса беженца и вынужденного переселенца является так же и то, что, в виду пробелов правового регулирования и несовершенства правовой базы, в законодательстве Российской Федерации достаточно поверхностно определен статус указанных категорий лиц. В связи с этим, часто встречаются отказы в предоставлении статуса беженца и вынужденного переселенца. Мы не совсем согласны с такой точкой зрения.

Отказ в предоставлении статуса чаще всего связан с тем, что заявитель не предоставляет сведений об угрозе жизни, насилии или дискриминации, либо указывает иные мотивы миграции. Во многих случаях в ходатайствах указываются экономические мотивы миграции, что не является оснований для признания статуса.

Проблемой, с которой часто сталкиваются беженцы и вынужденные переселенцы является то, что возможности оказания помощи в муниципальном жилье, даже временном, у Миграционной службы из года в год снижается. Средства, выделяемые федеральной программой, урезаются, финансирование ведется на уровне 20-30% от запрошенных средств. А очередь нуждающихся социально незащищенных граждан растет ежегодно на 15%. Сегодня на очереди на улучшение жилищных условий стоит 3000 человек. Причем, малообеспеченными признается лишь небольшая часть граждан по формально социальному признаку, а не по уровню дохода. В этом случае, мигранты, прибывающие в область, как правило, русского происхождения, вынужденные покинуть бывшее место

¹⁾ Замечания УВКБ ООН по Закону Российской Федерации «О беженцах» // Гражданин и право. - 2002. - № 6. - С. 13-16.

жительство по экономически - социальным обстоятельствам, лишены какой-либо поддержки и социальных гарантий¹⁾.

В большинстве случаев имущественные претензии пострадавших не удовлетворяются в связи с отсутствием подтверждающих документов. Между тем, в соответствии с международным гуманитарным правом, эта проблема должна решаться в первоочередном порядке, а пострадавшие должны получить компенсацию в адекватном размере. Необходимо отметить, что в тех, случаях, когда компенсация назначается, потерпевших вынуждают подписать заявление об отказе от имущественных претензий к государству.

Крайне сложно получить мигрантам ссуду на приобретение и строительство жилья. Так, при обращении в миграционную Молокановой В.М. ей было отказано в предоставлении ссуды, т.к. она не смогла представить 2-х поручителей, и имела низкий доход. За год беспроцентной возвратной ссудой смогли воспользоваться лишь 100 семей, что составило в денежном выражении 8,5 млн. рублей²⁾.

Обратимся к проблеме самозащиты прав беженцев и вынужденных переселенцев.

В большей или меньшей степени, но обе эти категории населения, находящиеся на территории РФ, обладают пакетом прав, свобод и обязанностей. Соответственно, на них распространяется действие гарантий в механизме реализации прав, свобод и обязанностей человека. Гарантии — это условия и средства, обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю охрану прав и свобод человека. Согласно Конституции РФ (ст. 45) и мнению специалистов³⁾ юридические гарантии прав и свобод человека можно разделить на объективные и субъективные. Объективные гарантии — это условия и средства осуществления прав и свобод, которые создаются, и в особенности используются, в охранительной деятельности общества, государства, его органов и должностных лиц. Субъективные

¹⁾ Регент, Т. М. Иммиграция в Россию / Т. М. Регент. - М.: Гуманитарий, 1997. – С.83.

²⁾ Ястребова, А. Ю. Россия и Европейский союз: правовые подходы к регулированию приема и легализации беженцев / А. Ю. Ястребова.- М.: Проспект, 2000. - С.53.

³⁾ Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие / Л. Д. Воеводин. - М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – С. 234.

гарантии — это условия и средства, которые применяет человек для защиты своих прав и свобод по собственному усмотрению.

Часть вторая ст. 45 Конституции РФ определяет, что «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». Таким образом, человеку, законно находящемуся на территории РФ, а гражданам РФ и вне ее пределов, предоставляется широкий выбор возможностей самостоятельной защиты своих прав. Обязательным условием его действий должно быть отсутствие противоречия законам, установленным в обществе. Законодатель, употребляя формулировку «каждый вправе», подчеркивает признание данного права за любым человеком, находящимся на территории России, независимо от того, является ли он ее гражданином, иностранцем или лицом без гражданства, т. е. право на самозащиту распространяется в том числе и на беженцев.

Таким образом, самозащита — это субъективное право и юридическая гарантия осуществления прав и свобод личности (человека или гражданина), выражающаяся в правомерном деянии (действии или бездействии) управомоченного лица, связанное с защитой своих прав и свобод от нарушений.

Хотя Конституция РФ и закрепила право каждого на самозащиту прав и свобод, в текущем законодательстве оно детальной регламентации (например, в федеральном законе) пока еще не получило. Поэтому реализация права на самозащиту остается в РФ большой проблемой. Сложность заключается в определении способов, пределов и границ самозащиты, а также в создании необходимого механизма реализации данного субъективного права.

На сегодняшний момент беженцы и вынужденные переселенцы, согласно российскому законодательству, имеют право на следующие способы самозащиты своих прав и свобод: право на труд, на обращение, право на мирные публичные мероприятия и на участие в управлении делами государства (только граждане РФ), право на информацию, необходимую оборону, на выбор места жительства и на свободу передвижения.

Таким образом, законодательство РФ предусматривает достаточно большой объем возможностей самостоятельной защиты беженцами и вынужденными

переселенцами своих прав и свобод, но их реализация во многом безосновательно ограничивается самим государством. Изменив свою политику в этом вопросе, разработав и реализовав соответствующий механизм, государство, возможно, разрешит одну из самых сложных, болезненных и насущных проблем России.

13 Лекция 13 Основы конституционно-правового статуса иностранного гражданина в Российской Федерации

План лекции

13.1 Понятие статуса иностранного гражданина в конституционном праве Российской Федерации

13.2 Понятие правового режима иностранных граждан в РФ

13.3 Виды режимов предоставляемых иностранным гражданам в РФ

13.1 Понятие статуса иностранного гражданина в конституционном праве Российской Федерации

Находящиеся на территории Российской Федерации физические лица могут относиться к одной из следующих категорий:

- российские граждане, т.е. лица, которые имеют документальное подтверждение их принадлежности к гражданству Российской Федерации;

- иностранные граждане, т.е. лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и имеющие доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства;

- лица без гражданства, т.е. лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и не имеющие доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства¹⁾.

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 21 июня 2002 г. : одобр. Советом Федерации 10 июля 2002 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. - № 30. - Ст. 3092.

Исходя из задач нашего исследования, необходимо провести сравнительный анализ понятий «иностраный гражданин», «лицо без гражданства» и сходного по содержанию понятия «иностранец».

Вопрос о соотношении данных терминов всегда вызывал большой интерес и порождал в научной среде горячие споры, в процессе которых высказывались и высказываются до сих пор подчас противоречивые мнения.

Существует несколько подходов к рассмотрению соотношения данных терминов.

Согласно первому из них, термины «иностранец» и «иностраный гражданин» являются тождественными. Необходимо отметить, что данная трактовка соотношений вышеозначенных терминов превалировала до принятия Конституции СССР 1977 г.¹⁾ и Конституции РСФСР 1978 г.²⁾ В этот период в законодательстве СССР и РСФСР понятие «иностранец» было тождественно понятию «иностраный гражданин» и означало граждан других государств. Под иностранцами понимались «все лица, находящиеся на территории данного государства, не являющиеся его гражданами, и состоящие в гражданстве другого государства»³⁾. Среди современных ученых-юристов мы также найдем приверженцев данной точки зрения⁴⁾.

Многие же авторы придерживаются точки зрения, согласно которой, понятие «иностранец» является родовым, охватывающим две категории лиц: «иностранных граждан» и «лиц без гражданства»⁵⁾. Данная точка зрения получила широкое распространение с принятием Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. Апологеты данного подхода, апеллируя текстами новых Конституций (СССР

¹⁾ Конституция СССР 1977 г. // Ведомости ВС СССР. - 1977. - № 41. - Ст. 617.

²⁾ Конституции РСФСР 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. - 1978. - № 15. - Ст. 407.

³⁾ Яворский, В. Д. Конституционное регулирование статуса иностранцев и лиц без гражданства в СССР / В. Д. Яворский // Проблемы социалистической законности на современном этапе коммунистического строительства: краткие тезисы докладов и научных сообщений республиканской научной конференции 21 - 23 нояб. 1978 г. - Харьков: Изд-во Харьк. юрид. ин-та. - С. 71.

⁴⁾ Авакьян, С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция / С. А. Авакьян. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. - С. 16.; Герасименко, Ю. В. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (вопросы теории и практики): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Ю. В. Герасименко. - М., 2003. - С. 13-14.

⁵⁾ Богуславский, М. М. Правовое положение иностранцев в СССР / М. М. Богуславский, А. А. Рубанов. - М.: Изд-во ИМО, 1959. - С. 4.

И РСФСР), обращали внимание на то, что в их текстах имелось три самостоятельных термина: «иностранцы», «иностранные граждане» и «лица без гражданства». Нужно отметить, что последний термин был впервые закреплен на конституционном уровне.

Также обращалось внимание на статью 38 Конституции СССР, в которой говорилось об «иностранцах», под которыми понимались как «иностранные граждане», так и «лица без гражданства».

В настоящее время, на наш взгляд, существует объективная необходимость, как для научных целей, так и для нужд законодателя, использования понятия, которое бы являлось обобщающим для терминов «иностраный гражданин» и «лицо без гражданства». Эта необходимость обуславливается, прежде всего, тем, что в правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства очень много общего и, давая характеристику прав, свобод и обязанностей, присущих обеим группам неграждан необходимо каждый раз называть эти группы. Законодатель же в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁾ (далее - Закон об иностранцах 2002 г.) разрешил данную проблему следующим образом. В части 2 статьи 2 данного закона он сделал оговорку, согласно которой понятие «иностраный гражданин» 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. По нашему мнению, данное разъяснение не прояснило ситуацию, а наоборот еще более усугубило терминологическую путаницу. Предложение же ряда авторов ввести в категориальный аппарат современного конституционного права новый собирательный термин «лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации» как некую целостную родовую общность для характеристики иностранных граждан и лиц без гражданства с точки зрения его юридической оправданности

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 21 июня 2002 г. : одобр. Советом Федерации 10 июля 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 30. - Ст. 3092.

представляется нам не совсем верным. Данная конструкция на наш взгляд является слишком сложной и громоздкой, с позиции правил законодательной техники. Согласно данным правилам, необходимо избегать использования в тексте закона сложных конструкций с причастными и деепричастными оборотами¹⁾.

Нам представляется обоснованной позиция ряда ученых, высказывающих следующую точку зрения: «Когда мы характеризуем общее в правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства, то используем обобщающий термин «иностранцы». Когда же раскрываем особенности, то говорим соответственно об «иностранцах» или «лицах без гражданства»²⁾. По нашему мнению, данный постулат следует брать за основу при формулировании концептуальных положений закона, регулирующего соответствующие общественные отношения.

Таким образом, в настоящее время целесообразно введение в юридический оборот родового понятия «иностранец», обобщающего термины «иностранец» и «лицо без гражданства». Законодателю следует дать легальную дефиницию данного термина в законе, определяющем правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

Что же касается категории правового статуса, то следует отметить, что это сравнительно новое в нашей науке явление. Раньше, до 60-х годов, она обычно отождествлялась с правоспособностью (Н. Г. Александров, С. Н. Братусь, А. В. Мицкевич) и не рассматривалась в качестве самостоятельной. Ведь оба эти свойства возникают и прекращаются у субъекта одновременно, оба в равной мере неотчуждаемы. В этом их сходство, служившее основанием для отождествления.

В науке конституционного права статус — это конструкция, соединяющая нормативные характеристики, теоретические представления и практику реализации правовых установлений. Как результат теоретического обобщения такой статус становится научной категорией, раскрывающей сущность и содержание правового состояния того или иного субъекта конституционно-правовых отношений. При этом

¹⁾ Общая теория государства и права. Академический курс: в 2-х т. / под ред. проф. М. Н. Марченко. - М.: Зерцало, 2000. – Т. 2. Теория права. – С. 192.

²⁾ Лазарев, Л. В. Иностранцы граждане. Правовое положение / Л. В. Лазарев, Н. И. Марышева, И. В. Пантелева. - М.: Рос. право, 1992. – С. 180.

статусные характеристики субъектов служат инструментом исследования и упорядочения как касающихся их норм конституционного права и регулируемых ими общественных отношений, так и (в более широком смысле) положения субъектов в системе им подобных. Поэтому близкими и практически совпадающими по содержанию понятиями являются «конституционно-правовой статус» и «основы правового положения»¹⁾. В связи с этим необходимо, прежде всего, уточнить содержание таких понятий, как «конституционный статус», «конституционно-правовой статус», «правовой, или юридический статус», а затем определить соотношение терминов «правовой статус» и «правовое положение».

Конституционно-правовой статус — понятие включающее в себя нормы не только конституции, но и других источников конституционного права. Такой статус более разносторонен и богат по содержанию, учитывает родовые признаки субъекта, и поэтому ему не свойственны однотипность и унификация.

Наиболее широкая характеристика субъекта правоотношений заключена в понятии его правового, или юридического статуса. Такой статус является видовым. Он всегда конкретен, разносторонен, детален, динамичен. Его основу чаще всего составляют конституционно-правовые нормы, фундаментальные и наиболее значимые положения, которые формализуются в конституционном и конституционно-правовом статусах как в составных частях структуры правового статуса»²⁾.

Итак, ученый приходит к выводу, что данные три вида статусов соотносятся как часть и целое, и получается своего рода «матрешка». Соотношение их частей зависит от сферы общественных отношений, в которой преимущественно проявляет себя конкретный субъект, а также от объема нормативного регулирования правового положения того или иного субъекта правоотношений.

¹⁾ Богданова, Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. - М.: Юристъ, 2001. – С. 61.

²⁾ Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. - М.: Русский язык, 1990. – С. 664.

Таким образом, мы заинтересованы в более детальном рассмотрении понятия «правовой статус» как категории более конкретной и дающей наиболее широкую характеристику субъекту права, в частности, личности.

Слова «статус» и «положение» этимологически совпадают, «юридический (правовой) статус» тождествен «правовому положению». В таком ракурсе употребляются они в средствах массовой информации, законодательстве, в юридической практике и международных актах о правах человека¹⁾.

Однако в литературе звучат предложения о разграничении данных понятий, причем статус, по мнению этих ученых, выступает частью (ядром) положения личности²⁾.

Ряд авторов считает термины «правовой статус» и «правовое положение» идентичными, взаимозаменяемыми³⁾. По мнению авторов энциклопедического словаря по конституционному праву, понятие «статус» «обозначает оформленное нормативным актом положение ... личности (гражданина). Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия»⁴⁾. Г. Н. Комкова под правовым статусом личности понимает «юридически закрепленное положение человека в обществе, его права,

¹⁾ Теория государства и права: учебник для юридических факультетов и вузов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. - М.: Инфра-М, 2002. - С. 231 - 232.

²⁾ Витрук, Н. В. Основы теории положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. - М.: Наука, 1979. - С. 25-34; Кучинский, В. А. Личность, свобода, право / В. А. Кучинский. - М.: Юрид. лит., 1978. - С. 119-135. С ними согласна и Е.А. Лукашева, включающая предстатусные и постстатусные элементы в более широкое понятие правового положения личности. См.: Общая теория прав человека / отв. ред. докт. юрид. наук Е.А. Лукашева. - М., 1996. - С. 30.

³⁾ Абрамович, А. М. Правовой статус советского гражданина / А. М. Абрамович. - Минск: Наука и техника, 1986. - С. 3; Матузов, Н. И. Правовой статус личности: понятие и структура / Н. И. Матузов // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции 1977 г. (Вопросы теории государства и права, государственного и административного права). - Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1980. - С. 64 - 67; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. - М.: Юристъ, 2006. - С. 263.

⁴⁾ Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. и рук-ль авт. колл. проф. С. А. Авакьян. - М.: НОРМА, 2000. - С. 559.

свободы и обязанности, установленные законодательством и гарантированные государством»¹⁾.

Многие авторы сводят понятие статуса (положения) почти исключительно к раскрытию его структуры. Так, О. Е. Кутафин пишет о правовом статусе как о совокупности прав, свобод и обязанностей, которыми человек и гражданин «наделяется как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации норм» права, но затем добавляет, что в статус входят и гражданство, и общие принципы статуса²⁾. Большинство ученых применяет термин «структура правового статуса (положения)», представляя последний в виде совокупности (не системы) элементов. Наряду с этим, в юридической науке распространены такие синонимичные «элементам» термины, как «внутренние подразделения», «компоненты».

Другие же ученые под правовым статусом человека понимают «систему признанных и гарантируемых государством (в законодательном порядке) прав, свобод и обязанностей, а также законных интересов человека как субъекта права»³⁾. Этой дефиниции придерживаются Н. В. Витрук⁴⁾, Е. А. Лукашева⁵⁾ и другие.

Анализ существующих в науке подходов свидетельствует о том, что в структуру правового статуса личности включаются различные элементы, но чаще всего - это права, свободы, обязанности, гражданство⁶⁾ и правосубъектность.

К элементам статуса, с точки зрения некоторых авторов, относятся также:

- юридическая ответственность (Н. И. Матузов, В. А. Кучинский);

¹⁾ Институт прав человека в России / под ред. Г. Н. Комковой. - Саратов, 1998. - С. 51.

²⁾ Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О. Е. Кутафина. - М.: Юридическая литература, 1996. - С. 163.

³⁾ Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. - М.: ИНФРА-М, 2001. - С. 466.

⁴⁾ Витрук, Н. В. Правовой статус личности в СССР / Н. В. Витрук. - М.: Юрид. лит., 1985. С. 8.

⁵⁾ Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. - М.: НОРМА-ИНФРА-М., 1999. - С. 133.

⁶⁾ Каткова, Н. Н. Правовой статус беженцев в Российской Федерации: Конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. Н. Каткова. - М., 1999. - С. 11. По ее мнению, в большинстве определений правового статуса присутствуют и гарантии реализации прав, свобод и обязанностей, хотя далее этот автор включает в правовой статус и правовые принципы.

- законные (охраняемые законом) интересы (Н. В. Витрук, Н. И. Матузов);
- правоотношения общего (статусного) типа (Н. И. Матузов);
- правовые нормы, устанавливающие статус (Н. И. Матузов);
- принципы: принцип равноправия граждан (В. А. Патюлин), правовые принципы (Н. И. Матузов), общие принципы статуса (О. Е. Кутафин), общеправовые и специфические принципы (Л. Д. Воеводин), политико-правовые принципы статуса (А. П. Таранов);
- гарантии: гарантии прав, свобод и обязанностей, закрепленные в правовых актах (В. Д. Перевалов); юридические гарантии возникновения и реализации прав, свобод и обязанностей (М. А. Федотов); гарантии реализации конституционных прав, свобод и обязанностей (Л. Д. Воеводин) и др.

Рассуждения о наборе элементов структуры правового статуса в конечном счете представляют собой попытку разрешить вопрос об «адекватности или неадекватности отражения данным понятием реальной правовой действительности, о полноте или неполноте охвата предмета», и с этих позиций «рост числа элементов в правовом статусе закономерен»¹⁾. Стремление обогатить правовой статус личности, сделать его более насыщенным заставляет отдельных ученых создавать новые юридические конструкции. Первым примером такого рода можно считать вышеназванное разграничение правового статуса и правового положения личности. Приверженцы подобной позиции - В. А. Кучинский, А. П. Таранов и др. - рассматривают статус в качестве «основы, ядра, стержневого элемента правового положения личности»²⁾. Так, А. П. Таранов в структуру статуса полагает возможным включить политико-правовые принципы статуса, основные права, свободы и обязанности граждан, а также их гарантии. Правовое положение, в свою очередь, гораздо более многогранно: в него, помимо статуса, входят гражданство и общая правоспособность.

¹⁾ Матузов, Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. - С. 60.

²⁾ Конституционные права и обязанности советских граждан / отв. ред. А. П. Таранов. - Киев: Наук. думка, 1985. - С. 11.

Вторым заслуживающим внимания примером следует признать выдвинутую М. А. Федотовым теорию правового статуса как системы стадий («стадиальный подход»): 1) гражданство и иные виды связи индивида с государством, 2) правосубъектность, 3) права, свободы и обязанности, 4) юридические гарантии (непосредственная реализация прав, свобод и обязанностей в правоотношениях лежит за рамками статуса)¹⁾. Как нам кажется, здесь весьма верно указана суть статуса как системы, что выгодно отличается от воззрения на статус как на простую совокупность элементов, и его связь с процессом осуществления прав, свобод и обязанностей.

К синонимам правового положения граждан, помимо правового статуса, В.И. Новоселов относит и «свободу личности, определяемую правом», и «правосубъектность». Если с первым можно условно согласиться, то второе, очевидно, - лишь элемент правового статуса. Еще одной проблемой, на наш взгляд, является восприятие отдельными правоведами правового статуса личности как «положения в обществе и государстве, выраженного в праве», иными словами, фактическое положение человека, закрепленное правом, и есть правовой статус (М. С. Строгович)²⁾.

По нашему мнению, несмотря на этимологическое тождество понятий «правовой статус» и «правовое положение», необходимо в целях терминологической определенности развести их, так как использование двух терминов для определения одного понятия в рамках науки создает определенного рода сложности.

Для того чтобы показать разницу между «правовым статусом» и «правовым положением», необходимо сделать уточняющее замечание, которое поможет нам в дальнейшем анализе. Это замечание касается категорий «субъект права» и «субъект правоотношений». Исходя из предмета нашего исследования, наше внимание будут привлекать лишь индивидуальные субъекты права и правоотношений.

¹⁾ Федотов, М. А. Конституционный статус советского гражданина (вопросы теории): учеб. пособие / М. А. Федотов. М.: ВЮЗИ, 1982. – С. 11.

²⁾ Новоселов, В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В. И. Новоселов. - Саратов, 1976. - С. 22-23.

Вопрос соотношения этих понятий относится к числу проблемных. В юридической литературе считается общепризнанным, что понятия «субъект права» и «субъект правоотношений» в принципе равнозначны. Однако диссертант настаивает на различии этих понятий. По нашему мнению, субъект права - это теоретический, «статический» участник правоотношений. Участник, обладающий всем объемом прав и обязанностей, но не реализующий их на практике. В свою очередь, субъект правоотношений — это реальный, «динамический» участник правоотношений, реализующий принадлежащие ему права и несущий обязанности. Субъект правоотношения всегда является субъектом права, но субъект права может и не быть субъектом правоотношений. Эти понятия можно соотнести как часть и целое.

Теперь вернемся к понятию правового статуса. На наш взгляд, это категория идеальная, раскрывающая сущность и содержание правового состояния того или иного лица и демонстрирующая его место в системе себе подобных. Его носителями, по мнению диссертанта, являются субъекты права.

Правовой статус характеризуется всей совокупностью установленных и закрепленных государством прав, свобод и обязанностей, которой обладает субъект права. Также неотъемлемым элементом правового статуса следует назвать правоспособность.

Помимо этого, правовой статус предваряется рядом предпосылок, от которых зависит объем прав, свобод и обязанностей конкретного лица, к их числу следует отнести гражданство и иные разновидности политико-правовой связи индивида и государства.

Если речь идет о правовом статусе иностранца, то здесь следует назвать еще и такие предпосылки, как:

- правовые режимы, предоставляемые иностранцу в государстве;
- законность нахождения лица на территории России.

Права, свободы и обязанности - это основной, исходный элемент правового статуса, его «ядро». «Система прав и обязанностей — сердцевина, центр правовой сферы, и здесь лежит ключ к решению основных юридических проблем»¹⁾.

Одной из самых основных предпосылок правового статуса, является гражданство и иные разновидности политико-правовой связи индивида и государства. Как уже отмечалось ранее, помимо гражданства, лицо может находиться в состоянии иностранного гражданства, двойного гражданства или безгражданства. В зависимости от того, в каком качестве предстает лицо перед государством: его гражданина, иностранного гражданина, бипатрида или апатрида, различается объем прав и обязанностей, предоставляемых государством данному лицу. На первый взгляд данное положение может показаться неверным, так как согласно части 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. Далее, в данной статье, следует дополнение: кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Подобных ограничений, закрепленных в федеральных законах и международных договорах достаточно много²⁾.

Таким образом, мы можем констатировать факт отличия объема правового статуса гражданина России и иных лиц, находящихся на территории Российской Федерации.

Как было указано выше, к предпосылкам правового статуса иностранцев, находящихся на территории Российской Федерации, следует отнести и правовые режимы, предоставляемые государством данным лицам.

Что же касается такой предпосылки как законность нахождения лица на территории России, то здесь следует отметить следующее. Уже в понятийном

¹⁾ Мальцев, Г. В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность / Г. В. Мальцев // Конституция СССР и правовое положение личности. - М.: ИГП АН СССР, 1979. - С. 50.

²⁾ Красавчиков, О. А. Социальное содержание правоспособности граждан / О. А. Красавчиков // Правоведение. - 1960. - № 1. - С. 23; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. - М.: Юрист, 2006. - С. 522.

аппарате Закона об иностранцах 2002 г. дается следующее определение: «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» (статья 2). Закон как бы презюмирует тот факт, что все иностранцы на территории России пребывают на легальных основаниях. Однако практика показывает, что зачастую данные лица оказываются в России незаконным образом (например, беженцы, спасающие свою жизнь или гастарбайтеры, ищущие более высоких, чем на родине заработков). Часть таких лиц оформляет законные основания для нахождения в нашей стране, часть же предпочитает «нелегальное положение». По разным оценкам, сегодня на территории Российской Федерации незаконно находится от 5 до 10 млн. иностранцев¹⁾.

Однако, лицо, даже незаконно находящееся в государстве, обладает определенным, безусловно, более ограниченным, объемом прав, свобод и обязанностей. Например, это лицо имеет право на жизнь, достоинство личности, личную неприкосновенность, свободу совести, свободу мысли и слова. Однако, в отличие от иностранцев, законно находящихся на территории России, данные лица, например, не могут свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, получать образование и т.д.

Таким образом, раскрыв понятие и структуру правового статуса иностранцев, необходимо перейти к рассмотрению близкого, но, отличного понятия правовое положение иностранцев.

Итак, категория правовое положение, по нашему мнению, показывает конкретное место индивида в той или иной сфере правового общения. Его носителями являются субъекты правоотношений, т.е. реальные, «динамические» их участники. Правовое положение, на наш взгляд, характеризуется реализацией определенных прав, свобод и обязанностей лица в правоотношениях.

¹⁾ Режим доступа: www.rg.ru.

Ядром правового положения является конкретный, реализуемый личностью как субъектом правоотношения перечень прав, свобод и обязанностей. Безусловно, теоретически субъект права обладает большим объемом прав, свобод и обязанностей, чем субъект правоотношения имеет возможность и желание реализовать на практике.

Правоспособность в правовом статусе расширяется в правовом положении до правосубъектности за счет дееспособности, под которой понимается способность лица осуществлять права и обязанности своими личными действиями, отвечать за последствия, быть участником правовых отношений. Дееспособность зависит от возраста и психического состояния лица.

К предпосылкам правового положения иностранцев следует относить гражданство и иные разновидности политико-правовой связи индивида и государства, правовой режим, в рамках которого осуществляется реализация прав и свобод, а также законность нахождения лица на территории России. Анализируя правовое положение иностранцев, законно находящихся на территории Российской Федерации, необходимо выделять и такую предпосылку, которая не выделялась в качестве предпосылки правового статуса, как длительность пребывания. С точки зрения срока пребывания Закон об иностранцах 2002 г. делит данных лиц на три категории:

- временно пребывающие в Российской Федерации — иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание;

- временно проживающие в Российской Федерации - лица, получившие разрешение на временное проживание;

- постоянно проживающие в Российской Федерации - лица, получившие вид на жительство.

Правовое положение иностранных граждан в части объема их прав и свобод различно в зависимости от того, к какой из вышеперечисленных категорий они принадлежат.

Так, например, согласно статье 37 Конституции России, каждый, т.е. иностранец в том числе, имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Однако, в Законе об иностранцах 2002 г. мы видим разные ограничения данного права у иностранных граждан в зависимости от длительности их пребывания.

Упомянутый Закон в части 2 пункта 4 статьи 13 ограничивает право на трудовую деятельность временно пребывающих иностранных граждан, наличием разрешения на работу. Временно проживающие иностранцы также ограничиваются в реализации данного права возможностью осуществлять трудовую деятельность только на территории того субъекта, на котором им разрешено временное проживание (пункт 5 статьи 13).

Таким образом, в результате проведенного исследования, мы пришли к выводу о необходимости введения в юридический оборот родового понятия «иностранец», обобщающего термины «иностраный гражданин» и «лицо без гражданства».

Также исследователем предлагается дифференцировать такие явления как «правовой статус иностранцев» и «правовое положение иностранцев». Предлагается определение правового статуса как категории идеальной, раскрывающей сущность и содержание правового состояния того или иного лица и демонстрирующей его место в системе себе подобных. Его носителями являются субъекты права.

Правовое положение, категория, характеризующая реализацию определенных прав, свобод и обязанностей лица в конкретных правоотношениях. Его носителями являются субъекты правоотношений, т.е. реальные, «динамические» их участники.

13.2 Понятие правового режима иностранных граждан в РФ

Большинство ученых, изучающих правовое положение иностранных граждан, дают определение понятия «правовой режим» посредством понятия «правовой статус». То есть ставится некий знак равенства между, на наш взгляд, далеко не идентичными явлениями.

Не соглашаясь с отождествлением понятий «правовой статус» и «правовой режим», некоторые авторы дают иную характеристику правового режима. Например, по мнению Ю. В. Герасименко, правовой режим представляет собой не что иное, как установленный и контролируемый государством порядок приобретения и реализации иностранными гражданами определенных прав и обязанностей¹⁾.

Мы не можем согласиться и с данным определением, и вот почему. Как следует из характеристик различных правовых режимов, которые нами будут даны ниже, правовые режимы не раскрывают порядок приобретения и реализации лицами определенных прав и обязанностей, поскольку этот порядок одинаков при реализации иностранными гражданами прав и обязанностей в рамках различных правовых режимов, установленных в том или ином государстве.

По нашему мнению, правовой режим, предоставляемый данным лицам в определенном государстве, является предпосылкой, от которой зависит объем прав, свобод и обязанностей иностранных граждан в конкретном государстве. То есть, правовой режим иностранных граждан — это определяющее условие, демонстрирующее соотношение правового статуса иностранных граждан с правовым статусом граждан государства (как, например, в национальном режиме) либо с правовым статусом лиц, являющихся гражданами третьего государства (режим наибольшего благоприятствования). И через данное соотношение определяется объем прав, свобод и обязанностей, которым могут располагать иностранные граждане, находящиеся на территории государства.

Таким образом, под правовым режимом иностранных граждан, по нашему мнению, следует понимать способ предоставления государством иностранным гражданам возможностей для жизнедеятельности, т.е. необходимого объема прав, свобод и обязанностей.

Итак, по нашему мнению, правовые режимы различаются по объему, предоставляемых ими прав и свобод, а также по порядку их предоставления.

¹⁾ Герасименко, Ю. В. Иностранцы: понятие и содержание их конституционно-правового статуса: лекция / Ю. В. Герасименко. – Омск: Юридический институт МВД России, 1996. - С. 19.

Правовые режимы иностранных граждан в различных государствах устанавливаются внутренним законодательством и нормами международных договоров, в которых государство участвует.

Внутригосударственное законодательство об иностранных гражданах включает как акты общего характера - законы о правовом положении иностранных граждан, так и специальные акты, в той или иной мере касающиеся прав иностранных граждан, - законы (кодексы) в сфере гражданского права и гражданского процесса, семейного права, законы об образовании, социальном обеспечении, избирательном праве и т.п.

Как правило, во внутригосударственных актах об иностранных гражданах имеются отсылки к международным договорам, характеризующим статус таких лиц.

Нормами международного права очерчивается тот минимум прав, который государство обязано предоставить иностранным гражданам, находящимся на его территории. основополагающими международными актами в этой области являются: Всеобщая декларация прав человека¹⁾, Международный пакт о гражданских и политических правах²⁾, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах³⁾, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод⁴⁾ другие.

В вышеозначенных международных актах широко употребляются универсальные формулировки: «каждый человек имеет право...», «каждому принадлежит право...», «все лица имеют право...», «никто не должен...» и т.п. Таким образом, здесь в равной мере определяются права и собственных, и иностранных граждан, а также лиц без гражданства. В статье 2 Международного пакта о

¹⁾ Всеобщая декларация прав человека: [принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.] // Рос. газета. - 1998. - 10 декабря (№ 245). - С. 3.

²⁾ Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 дек. 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 1994. - № 12. - С. 12.

³⁾ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: [принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г.] // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1976. - № 17. - С. 12.

⁴⁾ Черниченко, С. Конвенция о защите прав человека и основных свобод / С. Черниченко. - М.: Юрайт, 1999. - С. 29.

гражданских и политических правах и статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах зафиксирована обязанность каждого государства «уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам» признаваемые в Пакте права без какого бы то ни было различия (естественно, здесь не имеются в виду допускаемые по признаку гражданства различия).

В названных актах есть нормы, адресованные именно иностранным гражданам. Таково, например, положение статьи 13 Пакта о гражданских и политических правах, об основаниях высылки иностранца, законно находящегося на территории какого-либо государства.

Так, в специализированном международном акте, Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, утвержденной Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 1985 г., закреплены следующие принципы и нормы:

- право любого государства устанавливать правовой режим иностранцев и лиц без гражданства, учитывая при этом свои международные обязательства, включая и обязательства в области прав человека;

- иностранцы и лица без гражданства обязаны соблюдать законы государства, в котором они находятся, а за их нарушение несут ответственность наравне с гражданами этого государства;

- в соответствии с национальным законодательством и с учетом обязательств государства по международному праву иностранцы и лица без гражданства пользуются соответствующим объемом прав и свобод;

- недопустимы массовые высылки иностранцев и лиц без гражданства, законно находящихся на территории данной страны;

- иностранец имеет право на защиту государства своего гражданства, т.е. любому иностранцу должна быть предоставлена свобода в любое время связаться с консульством или дипломатическим представительством государства, гражданином которого он является, или, при отсутствии таковых, с

консульством или дипломатическим представительством любого другого государства, которому поручено защищать интересы государства, гражданином которого он является, в государстве, в котором он проживает.

Правовой статус иностранцев, находящихся на территории любого государства, в частности, на территории России, обладает определенной двойственностью: иностранцы подчиняются двум правовым порядкам — иностранному (в котором они находятся) и отечественному (гражданами которого они являются). В этом заключается своеобразие правового положения иностранцев. Отличия в правах российских и иностранных граждан вытекают из самой природы гражданства. Иностранцам не предоставляется ряд прав, принадлежащих гражданам Российской Федерации, и, в то же время, на них не возлагаются некоторые обязанности граждан России.

13.3 Виды режимов предоставляемых иностранным гражданам в РФ

Вопрос определения видов правовых режимов, предоставляемых иностранным гражданам, рассматривается на доктринальном уровне и не является однозначным. В отечественной юридической литературе большинство авторов сходится во мнении о необходимости выделения национального режима, специального (преференциального) режима и режима наибольшего благоприятствования. Помимо названных, в юридической литературе выделяются и иные виды правового режима иностранцев: режим взаимности¹⁾; привилегированный режим - это режим, при котором иностранцам предоставляются более широкие права, чем собственным гражданам; для дискриминационного режима характерно лишение иностранцев элементарных гражданских и трудовых прав²⁾.

¹⁾ Дмитриев, Ю. А. Правовое положение иностранцев в Российской Федерации / Ю. А. Дмитриев, К. А. Корсик. - М. : Манускрипт, 1997. - С. 32.

²⁾ Международное право / под ред. И. Лукашука, В.А. Василенка. – Киев: Вища школа, 1971. - С. 103.

Национальный режим предусматривает уравнивание в правах иностранцев с собственными гражданами с отдельными изъятиями, установленными законодательством. Суть национального режима — основного правового режима, определяющего положение иностранцев -сводится к закреплению начала равенства и недискриминации. Именно данный вид правового режима является наиболее распространенным, применимым в различных областях деятельности и различных сферах правоотношений.

Национальный правовой режим, закрепленный в части 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации, является традиционным для российского законодательства: «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». Данное положение устанавливается также и Законом о правовом положении иностранных граждан 2002 г. (статья 4). В силу принципа национального режима иностранные граждане ставятся в равное с точки зрения права положение с российскими гражданами. Они пользуются теми же правами и должны нести те же обязанности, что и российские граждане, за некоторыми изъятиями, которые должны быть прямо предусмотрены в федеральном законе или в международном договоре. Национальный режим не нарушает связи иностранца с государством его гражданства - в отношении своего государства он несет обязанности при сохранении всех прав.

По общему правилу применение к иностранцам национального режима не основывается на принципе взаимности. Тем не менее, на практике принцип взаимности может применяться, но не в целом — не в отношении всего комплекса прав и свобод, а применительно к отдельным правам. В таком случае принцип взаимности специально оговаривается в том или ином национальном законе. Например, принцип взаимности оговаривается относительно регистрации товарных знаков, знаков обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров в Законе Российской Федерации от 23 сентября 1992 г. «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» (часть 1 статьи 47).

Подобный же подход к принципу взаимности может содержаться и в международных договорах: в них включаются нормы о национальном режиме иностранцев только применительно к предмету регулирования этого договора. Примером соглашения такого рода является Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о трудовой деятельности и социальной защите граждан России и Украины, работающих за пределами границ своих государств, от 14 января 1993 г. Согласно данному Соглашению работники стороны выезда, работающие на территории страны трудоустройства, пользуются правами и выполняют обязанности, установленные трудовым законодательством стороны трудоустройства.

Максимальное применение национальный режим находит в сфере личных прав и свобод иностранных граждан. Именно здесь иностранные граждане практически полностью уравниваются с российскими гражданами. При реализации большинства личных прав и свобод государственная принадлежность лица не имеет принципиального значения, т.е. они обеспечиваются каждому человеку, находящемуся на территории Российской Федерации, практически в одинаковом объеме.

Однако некоторые различия в реализации личных прав и свобод иностранцев и граждан России, безусловно, имеются.

И, прежде всего, государство устанавливает для иностранцев некоторые ограничения на свободу передвижения и выбор места жительства.

Статья 11 Закона об иностранцах 2002 г., гласит, что иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных и деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с этим Законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, где требуется специальное разрешение на въезд.

Перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, утверждается

Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г.¹⁾ в данный перечень включены:

1) территории закрытых административно-территориальных образований;

2) территории с регламентированным посещением для иностранных граждан;

3) территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение;

4) территории, на которых в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режим пребывания;

5) территории закрытых военных городков;

6) зоны проведения контртеррористических операций;

7) зоны экологического бедствия;

8) пограничная зона;

9) объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований;

10) объекты, на которых размещаются органы государственной власти и иные органы, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну;

11) другие территории, организации и объекты, для посещения которых российским гражданам требуется специальное разрешение.

4 июля 1992 г. Правительство Российской Федерации утвердило Перечень территорий российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан. В нем поименно расписаны территории страны, въезд в которые согласовывается принимающими организациями с органами службы

¹⁾ Российская Федерация. Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение: [постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 41. - Ст. 3995.

безопасности. В перечень многократно вносились изменения и дополнения вплоть до 2002 г.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять 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.

Конституция Российской Федерации в части 2 статьи 26 говорит: «Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества». Как справедливо замечает С. А. Авакьян, достаточно очевидно, что возможности и пределы использования этого права также не одинаковы для граждан Российской Федерации и иностранцев. Россияне наряду с указанной возможностью не забывают о том, что в Российской Федерации есть государственный язык, что в республиках разрешено иметь наряду с русским языком и государственные языки республик, и что всем народам гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (статья 68 Конституции России). Иностранцы могут разговаривать на своем языке, воспитывать на нем своих детей, обучать их языку и т.п. Но они не вправе претендовать на то, чтобы государство организовало и финансировало учебу их детей на родном языке. Они также не могут требовать, чтобы при их обращении в соответствующие органы с ними разговаривали на их родном языке, хотя при необходимости будет организован перевод текстов и диалогов¹⁾.

В отношении политических и социально-экономических прав и свобод действие национального режима не столь широко, поскольку именно здесь сосредоточена большая доля ограничений, устанавливаемых государством.

Необходимо отметить, что ограничения государства в сфере политических прав в большинстве своем согласуются с нормами международного права. Так, в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

¹⁾ Авакьян, С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция / С. А. Авакьян. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 167.

говорится, что только гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность:

- принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

- голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

- допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Самая большая доля ограничений, причем ограничений зачастую необоснованных, приходится на социально-экономические права и свободы иностранцев.

Российские граждане и организации, так и иностранные юридические лица и граждане могут выступать в Российской Федерации по отношению к иностранцам в качестве, во-первых, работодателей и, во-вторых, заказчиков работ (услуг).

Закон об иностранцах 2002 г. гласит, что работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии разрешения на их привлечение и использование.

Иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Пункт 4 статьи 13 перечисляет 8 категорий иностранцев, на которых не распространяется указанный порядок, среди них иностранные граждане:

- 1) постоянно проживающие в Российской Федерации;
- 2) временно проживающие в Российской Федерации;
- 3) являющиеся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;

4) являющиеся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шеф-монтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;

5) являющиеся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

6) обучающиеся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющие работы (оказывающие услуги) в течение каникул;

7) обучающиеся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работающие в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются;

8) приглашенные в Российскую Федерацию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия преподавательской деятельностью в учреждениях профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждениях).

Статья 14 названного Закона посвящена отношению иностранных граждан к государственной или муниципальной службе и к отдельным видам деятельности. В пункте 1 данной статьи содержится запрет на такой вид трудовой деятельности иностранных граждан как муниципальная служба. Отношение иностранных граждан к государственной службе определяется федеральным законом (часть 2 пункта 1 статьи 14).

В законе об иностранцах 2002 г. также обозначены и другие запреты. В частности, иностранцы не могут замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации¹⁾. В данном Кодексе есть статья 56 «Гражданство членов экипажа

¹⁾ Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации: [принят Гос. Думой 31 марта 1999 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 18. - Ст. 2207.

судна». Она гласит, что в состав экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, кроме граждан Российской Федерации могут входить иностранные граждане и лица без гражданства, которые не могут занимать должности капитана судна, старшего помощника капитана судна, старшего механика и радиоспециалиста.

Также, согласно рассматриваемому Закону иностранный гражданин не вправе быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации.

Закон 2002 г. запрещает иностранцу быть командиром воздушного судна гражданской авиации (пункт 4 статьи 14).

Запрещается принимать иностранцев на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации (пункт 5 статьи 14). Перечень таких объектов и организаций утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г.¹⁾

Помимо приведенных конкретных запретов Закон об иностранцах 2002 г. содержит общее правило: иностранцы не могут заниматься деятельностью и замещать должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Необходимость введения подобного рода запретов, как уже указывалось ранее, объясняется соображениями национальной безопасности, особыми экономическими интересами государства и т.д. Однако некоторые ограничения нельзя считать оправданными, а примеров тому в отечественном законодательстве не так уж и мало.

¹⁾ Российская Федерация. Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение: [постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 41. - Ст. 3995.

Например, в Федеральном законе «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г.¹⁾ (статья 10) указывается, что иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица осуществляют архитектурную деятельность наравне с гражданами и юридическими лицами Российской Федерации, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации. При отсутствии соответствующего международного договора Российской Федерации иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица могут принимать участие в архитектурной деятельности на территории Российской Федерации только совместно с архитектором - гражданином или юридическим лицом Российской Федерации, имеющими лицензии.

Приведенные примеры ограничений иностранных граждан в осуществлении той или иной деятельности сложно «оправдать» вышеназванными соображениями, ведь они достаточно «безобидны» и не затрагивают политические и экономические интересы Российской Федерации. На наш взгляд, законодателю необходимо пересмотреть все те правила, которые устанавливают для иностранцев необоснованные запреты или ограничения в отношении возможности заниматься той или иной деятельностью.

Если в формулировании характеристики национального правового режима ученые достаточно единодушны, то определение границ специального режима вызывает некоторые разногласия.

Одни авторы рассматривают специальный режим как допущение некоторых преимуществ в какой-либо сфере деятельности применительно к иностранным гражданам отдельных государств. Такой специфический по сравнению с национальным режим означает, по их мнению, в принципе, преимущества прав одних иностранных граждан в сравнении с другими иностранными гражданами, но

¹⁾ Российская Федерация. Законы. Об архитектурной деятельности в РФ: [федер. закон : принят Гос. Думой 18 окт. 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 47. - Ст. 4473.

не по отношению к собственным гражданам. В таком смысле специальный режим часто называют преференциальным режимом¹⁾. Он устанавливается, как правило, двусторонними актами между заинтересованными государствами и касается таких, в частности вопросов, как упрощенный порядок перехода границы, безвизовый порядок въезда в страну и т.п.

Согласно другой точке зрения, специальный характер данного режима заключается в том, что он отличается от правового режима граждан в сторону уменьшения прав иностранцев²⁾.

По нашему мнению, под специальным режимом следует понимать преимущества, предоставляемые Российской Федерацией иностранным гражданам одного государства по сравнению с гражданами другого государства, но не гражданами России, на основе заключенного между заинтересованными государствами договора.

Не меньшие споры у ученых-юристов вызывает и режим наибольшего благоприятствования. Достаточно указать на то, что понятие наибольшего благоприятствования в юридической литературе употребляется в самых различных смыслах: как режим, как принцип, как оговорка.

Режим наибольшего благоприятствования означает, что граждане иностранного государства пользуются на территории данного государства таким же правовым режимом, какой предоставлен гражданам любого третьего государства. Данный вид режима также представляет собой метод соотношения правового статуса физических и юридических лиц договаривающихся государств с правовым статусом таких же лиц третьего государства на их территории. Такой подход должен быть зафиксирован в международном договоре, по крайней мере, между двумя заинтересованными государствами. Договор обычно предусматривает, что

¹⁾ Лазарев, Л. В. Иностранцы граждане. Правовое положение / Л. В. Лазарев, Н. И. Марышева, И. В. Пантелеева. - М.: Рос. право, 1992. - С. 36; Корсик, К. А. Проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в РФ / К. А. Корсик. - М.: Моск. юрид. ин-т, 1999. - С. 41.

²⁾ Горлов, А. И. Национальный режим иностранцев в международной договорной практике / А. И. Горлов // Вопросы теории и практики современного международного права. - 1960. - Вып. 3. - С. 96.

физическим и юридическим лицам одной стороны предоставляется на территории другой стороны такой же правовой режим, которым пользуются или будут пользоваться в дальнейшем на их территории физические или юридические лица любого третьего государства. Третьим государством может быть любое, следовательно, и такое государство, физическим и юридическим лицам которого предоставлены наиболее благоприятные условия. Режим наибольшего благоприятствования как бы уравнивает в правах иностранцев. Чаще всего он применяется при регулировании торговых связей. Режим наибольшего благоприятствования предоставляется на взаимных началах¹⁾. Примером договора, устанавливающего режим наибольшего благоприятствования, является Соглашение о торговых отношениях между СССР и США от 1 июня 1990 г. (вступило в силу 17 июня 1992 г.). Согласно статье I Соглашения, каждая сторона без каких-либо условий предоставит товарам, происходящим из или экспортируемым на территорию другой стороны, режим не менее благоприятный, чем тот, который предоставлен подобным товарам, происходящим из или экспортируемым на территорию любой третьей страны, во всех вопросах, относящихся, в частности, к таможенным пошлинам и сборам любого вида, налагаемым в связи с импортом или экспортом; способам оплаты экспорта или импорта; правилам, касающимся продажи, покупки, перевозки, распределения, хранения и использования товаров на внутреннем рынке.

Наибольшее благоприятствование следует отличать от принципа недискриминации. Если в силу принципа недискриминации каждое государство имеет право требовать от других государств таких же условий, какими пользуются все государства, то в силу принципа наибольшего благоприятствования создаются наиболее благоприятные условия. Принцип наибольшего благоприятствования всегда устанавливается в договорном порядке, а принцип недискриминации не нуждается в договорном оформлении. В то же время включение в торговый договор

¹⁾ Тиунов, О. И. Международное гуманитарное право: учебник для вузов / О. И. Тиунов. - М.: Инфра-М-НОРМА, 1999. - С.80.

клаузулы о наибольшем благоприятствовании препятствует проведению дискриминационных мер.

Мы согласны с мнением, высказываемым в литературе, что наибольшее благоприятствование носит узкоспециальный характер и применяется лишь в определенных сферах отношений и не устанавливает в действительности никаких особенностей реализации основных прав и обязанностей. Его сущность состоит в уравнивании иностранцев между собой в определенной сфере прав. Это означает, что он, по существу, поглощается национальным или специальным правовым режимом.

Таким образом, Россия устанавливает в отношении иностранных граждан два вида правового режима: национальный и специальный. Что же касается лиц без гражданства, то здесь мы можем говорить о предоставлении лишь национального правового режима, поскольку предоставление специального правового режима обусловлено заключением специальных договоров между заинтересованными государствами.

Предоставление того или иного вида режима, как правило, не обуславливается требованием взаимности. Государство, предоставляя иностранным юридическим и физическим лицам другого государства определенный объем прав и обязанностей, не обуславливает это тем, чтобы государство гражданства этих лиц предоставляло аналогичный объем прав его отечественным лицам. Это как бы следует из международного этикета. Вместе с тем, в ряде международных договоров может быть сформулировано положение о том, что предоставление прав и обязанностей государствам в определенной сфере отношений возможно, когда аналогичными правами в иностранном государстве будут пользоваться граждане и юридические лица данного государства. Вводя оговорку о взаимности, государство стремится обеспечить своим физическим и юридическим лицам благоприятный режим пребывания за границей.

Условно различают формальную и материальную взаимность. При формальной взаимности иностранцам предоставляются полномочия, которые «вытекают» из местного национального закона. Под материальной взаимностью

понимается предоставление физическим и юридическим лицам иностранного государства той же суммы конкретных прав или полномочий, которой пользуются отечественные граждане в данном иностранном государстве.

Многие авторы придерживаются точки зрения, согласно которой взаимность в России понимается как формальная: иностранцы обладают правами согласно российским законам и не могут требовать предоставления им тех прав, которыми они обладают согласно законодательству своей страны. С одной стороны, в силу принципа формальной взаимности иностранцам предоставляется такие же права, какими обладают российские граждане, в том числе и те, которыми иностранцы не пользуются в своем государстве. С другой стороны, иностранцы не могут требовать предоставления им тех прав, которыми они обладают в своем государстве, но которые неизвестны российскому правопорядку и, соответственно, не предусмотрены в российском законодательстве¹⁾.

В отношениях России с иностранными государствами часто бывает невозможно взаимное предоставление иностранцам в одинаковом объеме прав в силу различного правового регулирования.

На основе взаимности принимающее государство может избрать в отношении иностранных граждан меры, ограничивающие их правовой статус. Подобные меры именуется реторсиями. Реторсии являются ответными ограничениями на дискриминационные действия иностранных государств по отношению к физическим и юридическим лицам данного государства. Целью принятия реторсий является стремление к отмене ограничений, установленных против граждан этого государства за рубежом. В отличие от Закона об иностранцах 1981 г., Закон об иностранцах 2002 г. не содержит положения о специальных ограничениях прав и свобод, которые могут быть установлены в отношении граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав и свобод российских граждан.

Возможность установления реторсий может регламентироваться специальными нормативными актами. Так, Федеральный закон «О внутренних

¹⁾ Корсик, К. А. Проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в РФ / К. А. Корсик. - М.: Моск. юрид. ин-т, 1999. – С. 58.

морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» от 31 июля 1998 г.¹⁾ в пункте 2 статьи 6 устанавливает, что в отношении иностранных судов государств, в которых имеются специальные ограничения захода в их морские порты в отношении аналогичных судов Российской Федерации, Правительством

Российской Федерации могут быть установлены ответные ограничения. Или в части 7 статьи 55 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. указывается, что Правительством Российской Федерации могут быть установлены ответные ограничения в отношении корреспондентов средств массовой информации тех государств, в которых имеются специальные ограничения для осуществления профессиональной деятельности журналистов средств массовой информации, зарегистрированных в Российской Федерации.

¹⁾ Российская Федерация. Законы. О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 16 июля 1998 г. : одобр. Советом Федерации 17 июля 1998 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 31. - Ст. 3833.

Список использованных источников

- 1 Всеобщая декларация прав человека: [принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.] // Рос. газета. - 1998. - 10 декабря (№ 245). – С. 3.
- 2 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: [принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г.] // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1976. - № 17. - С. 12.
- 3 Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 дек. 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. - № 12. – С. 12.
- 4 Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации : офиц. текст. – М. : Маркетинг, 2001. – 39 с. – ISBN 5-94462-025-0.
- 5 Конституция республики Тыва от 21 окт. 1993 г. - Режим доступа: <http://gov.tuva.ru>.
- 6 Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации: офиц. текст : по состоянию на 07 апр. 2011 г. – М.: Омега-Л, 2011. – 160 с.
- 7 Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации: [принят Гос. Думой 31 марта 1999 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 18. - Ст. 2207.
- 8 Российская Федерация. Законы. О Конституционном Суде Российской Федерации: [федер. конст. закон : принят Гос. Думой 24 июня 1994 г. : одобр. Советом Федерации 12 июля 1994 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. - № 13. - Ст. 1447.
- 9 Российская Федерация. Законы. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: [федер. конст. закон : принят Гос. Думой 25 дек. 1996 г. : одобр. Советом Федерации 12 фев. 1997 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 9. - Ст. 1011.
- 10 Российская Федерация. Законы. О судебной системе Российской Федерации: [федер. конст. закон : принят Гос. Думой 23 окт. 1996 г. : одобр.

Советом Федерации 26 дек. 1996 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 1. - Ст. 1.

11 Российская Федерация. Законы. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О Прокуратуре РФ”: [федер. закон : принят Гос. Думой 18 окт. 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 47. - Ст. 4472.

12 Российская Федерация. Законы. Об архитектурной деятельности в РФ: [федер. закон : принят Гос. Думой 18 окт. 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 47. - Ст. 4473.

13 Российская Федерация. Законы. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 15 нояб. 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 50. - Ст. 4872.

14 Российская Федерация. Законы. О прожиточном минимуме в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 10 окт. 1997 г. : одобр. Советом Федерации 15 окт. 1997 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 43. - Ст. 4904.

15 Российская Федерация. Законы. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 6 фев. 1998 г. : одобр. Советом Федерации 18 фев. 1998 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 10. - Ст. 1146.

16 Российская Федерация. Законы. О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 16 июля 1998 г. : одобр. Советом Федерации 17 июля 1998 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 31. - Ст. 3833.

17 Российская Федерация. Законы. О государственном пенсионном обеспечении: [федер. закон : принят Гос. Думой 30 нояб. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 5 дек. 2001 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 51. - Ст. 4831.

18 Российская Федерация. Законы. О трудовых пенсиях в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 30 нояб. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 5 дек. 2001 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 52. - Ст. 4920.

19 Российская Федерация. Законы. О гражданстве Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 19 апр. 2002 г. : одобр. Советом Федерации 15 мая 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 22. - Ст. 2031.

20 Российская Федерация. Законы. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: [федер. закон : принят Гос. Думой 21 июня 2002 г. : одобр. Советом Федерации 10 июля 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 30. - Ст. 3092.

21 Российская Федерация. Об утверждении Общего положения о месте временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами: [постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 679] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 27. - Ст. 3196.

22 Российская Федерация. Об утверждении Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации: [постановление Правительства РФ от 8 ноября 2000 г. № 845] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. - № 46. - Ст. 4562.

23 Российская Федерация. Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение: [постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 41. - Ст. 3995.

24 Российская Федерация. Об утверждении Положения о применении единых ставок таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами для личного пользования: [постановление Правительства РФ от 29 ноября 2003 г. № 718] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. - № 49. - Ст. 4772.

- 25 Конституция СССР 1977 г. // Ведомости ВС СССР. - 1977. - № 41. - Ст. 617.
- 26 Конституции РСФСР 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. - 1978. - № 15. - Ст. 407.
- 27 Абрамович, А. М. Правовой статус советского гражданина / А. М. Абрамович. – Минск: Наука и техника, 1986. – 83 с.
- 28 Авакьян, С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция / С. А. Авакьян. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 643 с. - ISBN 5-94201-174-5.
- 29 Алексеевский, А. С. Русское государственное право / А. С. Алексеевский. - М.: Тип. товарищества И.Н. Кушнерева, 1895. – 583 с.
- 30 Алексеев, С. С. Теория права / С. С. Алексеев. - М.: БЕК, 1993. - 223 с.
- 31 Андриченко, Л. В. Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и о беженцах / Л. В. Андриченко, Е. В. Белоусова. - М. : Юрид. лит., 1998. - 543 с. - ISBN 5-7260-0919-3.
- 32 Андреевский, И. Русское государственное право / И. Андреевский. - СПб.: М.О. Вольф, 1866. - 508 с.
- 33 Артюнов, М. Г. Горячая линия / М. Г. Артюнов // Права человека. Беженцы, вынужденные переселенцы, соотечественники за рубежом. – 1998. - № 2. - С. 15.
- 34 Безруков, А. В. Правовая природа конституции в федеративном государстве /А. В. Безруков // Право и политика. - 2003. - № 4. - С. 13-17.
- 35 Богданова, Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. - М.: Юристъ, 2001.– 256 с.
- 36 Богуславский, М. М. Правовое положение иностранцев в СССР / М. М. Богуславский, А. А. Рубанов. - М.: Изд-во ИМО, 1959. - 118 с.
- 37 Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. - М.: ИНФРА-М, 2001. - 704 с. - ISBN 5-16-000169-7.
- 38 Буянова, М. О. Право социального обеспечения России: учебник / М. О. Буянова, К. Н. Гусов. - М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2004. – 488 с. - ISBN 5-482-00215-2.

- 39 Ветюнев, Ю. Ю. Философско-правовые закономерности статуса иммигранта / Ю. Ю. Ветюнев. - М.: Юристъ, 2000. – 119 с.
- 40 Витрук, Н. В. Основы теории положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. - М.: Наука, 1979. - 229 с.
- 41 Витрук, Н. В. Правовой статус личности в СССР / Н. В. Витрук. - М.: Юрид. лит., 1985. - 176 с.
- 42 Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие / Л. Д. Воеводин. - М.: Издательство МГУ; Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 304 с.
- 43 Володин, А. Г. Политическая экономическая демократия / А. Г. Володин. – М.: Гуманитарий, 2008. – 288 с.
- 44 Воронина, Н. А. Положение и юридический статус внутри перемещенных лиц в Российской Федерации / Н. А. Воронина // Гражданин и право. - 2003. - № 5. - С. 21.
- 45 Вынужденные мигранты: интерпретации и возвращение. - М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 1997. – 309 с.
- 46 Герасименко, Ю. В. Иностранцы: понятие и содержание их конституционно-правового статуса: лекция / Ю. В. Герасименко. – Омск: Юридический институт МВД России, 1996. – 28 с.
- 47 Герасименко, Ю. В. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (вопросы теории и практики): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Ю. В. Герасименко. - М., 2003. - 392 с.
- 48 Гончаренко, Е. В. Особенности правового статуса беженцев в Российской Федерации / Е. В. Гончаренко, В. Д. Гончаренко // Вынужденные мигранты и государство. – 1998. - № 7. - С. 31.
- 49 Гончаров, П. К. Социальное государство: сущность и принципы / П. К. Гончаров // Вестник Российского университета дружбы народов. – Сер.: Политология. - 2000. - № 2 - С. 8.

- 50 Горлов, А. И. Национальный режим иностранцев в международной договорной практике / А. И. Горлов // Вопросы теории и практики современного международного права. - 1960. – Вып. 3. - С. 96-117.
- 51 Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О. Е. Кутафина. - М.: Юридическая литература, 1996. – 584 с.
- 52 Градовский, А. Д. Общее государственное право / А. Д. Градовский. - СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1885. - 84 с.
- 53 Демидов, Н. Н. Положение беженцев и вынужденных переселенцев в Волгоградской области / Н. Н. Демидов, Н. И. Пикуров. – Волгоград: Статус, 2001. – 107 с.
- 54 Джерри, Д. Большой толковый социологический словарь / Дэвид Джерри, Джулия Джерри. – М.: Вече. Аст., 1999. – Т.1: А-О. – 543 с.
- 55 Дмитриев, Ю. А. Правовое положение иностранцев в Российской Федерации / Ю. А. Дмитриев, К. А. Корсик. - М. : Манускрипт, 1997. - 112 с.
- 56 Долженкова, Г. Д. Право социального обеспечения: конспект лекций / Г. Д. Долженкова. - М.: Юрайт-Издат, 2007. – 187 с. - ISBN 978-5-94879-780-9.
- 57 Замечания УВКБ ООН по Закону Российской Федерации «О беженцах» // Гражданин и право. - 2002. - № 6. - С. 13-16.
- 58 Институт прав человека в России / под ред. Г. Н. Комковой. - Саратов, 1998. – 216 с.
- 59 Интервью с Виктором Шеховцовым - профессором, деканом государственно-правового факультета Юридического института Дальневосточного государственного университета. - Режим доступа: <http://www.zrpress.ru/2003/htm>.
- 60 Каткова, Н. Н. Правовой статус беженцев в Российской Федерации: Конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Н. Н. Каткова. - М., 1999. - 26 с.
- 61 Козлова, Е. И. Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 2003. – 587 с. – ISBN 5-7975-0468-5.

- 62 Колосова, Н. М. Конституционная ответственность - самостоятельный вид юридической ответственности / Н. М. Колосова // Государство и право. - 1997. - № 2. - С. 86.
- 63 Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 2 т. / под ред. Б. А. Страшуна. - М.: БЕК, 1999. - Т. 1. – 896 с. - ISBN 5-89123-920-5.
- 64 Конституционные права и обязанности советских граждан / отв. ред. А. П. Таранов. - Киев: Наук. думка, 1985. - 248 с.
- 65 Конституционное совещание: информационный бюллетень / Администрация Президента РФ; отв. ред. И. Шаблинский. - М.: Юрид. лит, 1993. – 203 с.
- 66 Конституция Российской Федерации и ее развитие. - Режим доступа: <http://www.refoman.ru/html>.
- 67 Конституционные права и обязанности советских граждан / отв. ред. А. П. Таранов. - Киев: Наук. думка, 1985. - 248 с.
- 68 Конституционное право России: учебник / под ред. Г. Н. Комковой. – М.: Юристъ, 2005. – 399 с. - ISBN 5-7975-0774-9.
- 69 Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. и рук-ль авт. колл. проф. С. А. Авакьян. - М.: НОРМА, 2000. – 688 с.
- 70 Коркунов, Н. М. Русское государственное право: в 2 т. / Н. М. Коркунов. - СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1908. - Т. I. (Введение и общая часть). - 623 с.
- 71 Корсик, К. А. Проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в РФ / К. А. Корсик. - М.: Моск. юрид. ин-т, 1999. – 157 с.
- 72 Красавчиков, О. А. Социальное содержание правоспособности граждан / О. А. Красавчиков // Правоведение. - 1960. - № 1. - С. 23
- 73 Кучинский, В. А. Личность, свобода, право / В. А. Кучинский. - М.: Юрид. лит., 1978. - 208 с.
- 74 Лазарев, Л. В. Иностранцы граждане. Правовое положение / Л. В. Лазарев, Н. И. Марышева, И. В. Пантелеева. - М.: Рос. право, 1992. - 320 с.

75 Лазаревский, Н. И. Лекции по русскому государственному праву: в 2 т. / Н. И. Лазаревский. - СПб.: Типография акционерного общества "Слово", 1910. - Т. 1. - 487 с.

76 Лепешкин, А. И. Курс советского государственного права / А. И. Лепешкин. - М.: Госюриздат, 1961. - Т. 1. - 559 с.

77 Малько, А. В. Теория государства и права: учебник / А. В. Малько. - М.: Юристъ, 2000. - 304 с. - ISBN 5-7975-0266-6.

78 Мальцев, Г. В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность / Г. В. Мальцев // Конституция СССР и правовое положение личности. - М.: ИГП АН СССР, 1979. - 339 с.

79 Мамут, Л. С. Социальное государство с точки зрения права / Л. С. Мамут // Государство и права. - 2001. - № 7. - С. 4-15.

80 Матузов, Н. И. Правовой статус личности: понятие и структура / Н. И. Матузов // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции 1977 г. (Вопросы теории государства и права, государственного и административного права). - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1980. - С. 64-67.

81 Матузов, Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. - 294 с.

82 Международное право / под ред. И. Лукашука, В.А. Василенка. - Киев: Вища школа, 1971. - 377 с.

83 Мунтян, М. А. Политический плюрализм. - Режим доступа: <http://viperson.ru>.

84 Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. - М.: Юрайт, 2009. - 872 с. - ISBN 978-5-98704-234.

85 Национальная доктрина в РФ // Ежегодный сборник аналитических материалов. - М.: Менатеп, 1995. - 389 с.

86 Новоселов, В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В. И. Новоселов. - Саратов, 1976. - 217 с.

- 87 Обзор положения внутренне перемещенных лиц // Гражданин и право. - 2003. - № 4. - С. 18-19.
- 88 Общая теория государства и права. Академический курс: в 2-х т. / под ред. проф. М. Н. Марченко. - М.: Зерцало, 2000. – Т. 2. Теория права. – 622 с.
- 89 Общая теория государства и права: учебник для вузов / под ред. В. В. Лазарева. - М.: Юристъ, 2001. - 520 с. - ISBN 5-7858-0016-0.
- 90 Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. - М.: Русский язык, 1990. – 921 с.
- 91 Определение статуса беженцев: материалы семинара. – М., 2004. – 182 с.
- 92 Осипян, С. Современные проблемы суверенитета в российской федерации и политического статуса ее субъектов. - Режим доступа: http://www.law-n-life.ru/arch/111_osipjan.doc.
- 93 Пеков, А. А. Проблемы правового регулирования статуса беженцев и вынужденных переселенцев в Российском праве / А. А. Пеков // Государство и право. - 2000. - № 6. - С. 31-32.
- 94 Полшко, М. И. К 15-летию Конституции Российской Федерации / М. И. Полшко // Конституция Российской Федерации - политико-правовая основа государства и общества: научно-практическая конф. - Оренбург, 2008. - С. 7-13.
- 95 Попов, М. Ю. Основы правового положения беженцев и вынужденных переселенцев в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов / М. Ю. Попов. - М.: Проспект, 2001. – 419 с.
- 96 Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В.Д. Карповича.- М.:Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.- 959 с. - ISBN 5-94227-083-X.
- 97 Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. А. Окунькова. - М.: Юрист, 1995. - 346 с.
- 98 Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. - М.: НОРМА-ИНФРА- М., 1999. – 573 с.
- 99 Регент, Т. М. Иммиграция в Россию / Т. М. Регент. - М.: Гуманитарий, 1997. – 209 с.

- 100 Регент, Т. М. Российское государство - вынужденным переселенцам и беженцам / Т. М. Регент. - М.: ИСЭПН, 1998. – 128 с.
- 101 Словарь русского языка: в 4-х т. / под ред. А. П. Евгеньевой. - М.: Русский язык, 1988. - Т. IV. – 680 с.
- 102 Состояние административной и судебной практики по вопросам, связанным с положением беженцев и вынужденных переселенцев: материалы семинара.- М.: Статус, 2001. – 152 с.
- 103 Теория государства и права: учебник для юридических факультетов и вузов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. - М.: Инфра-М, 2002. - 616 с.
- 104 Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. - М.: Юристъ, 2006.– 776 с. - ISBN 5-7975-0269-0.
- 105 Тоцкий, Н. Н. Правовой статус вынужденного мигранта в России / Н. Н. Тоцкий // Юрист. - 1998. - № 2. - С. 24-25.
- 106 Тоцкий, Н. Н. Государственно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Н. Н. Тоцкий. - М., 1998. – 23 с.
- 107 Тиунов, О. И. Международное гуманитарное право: учебник для вузов / О. И. Тиунов. - М.: Инфра-М-НОРМА, 1999. - 328 с.
- 108 Усанова, В. А. Проблемы самозащиты беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации / В. А. Усанова // Законность. - 2000. - № 8. - С. 18-19.
- 109 Философский энциклопедический словарь. - М.: Советская энциклопедия, 1989. – 815 с.
- 110 Федотов, М. А. Конституционный статус советского гражданина (вопросы теории): учебное пособие / М. А. Федотов. – М.: ВЮЗИ, 1982. – 71 с.
- 111 Хомачева, Н. Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности / Н. Ю. Хомачева // Государство и право. - 1997. - № 9. - С. 21.

- 112 Червонюк, В. И. Конституционное право России: учебное пособие / В. И. Червонюк. - М.: ИНФРА-М, 2003. – 432 с. - ISBN 5-16-001238-9.
- 113 Черниченко, С. Конвенция о защите прав человека и основных свобод / С. Черниченко. - М.: Юрайт, 1999. – 192 с. - ISBN 5-85294-077-1.
- 114 Что надо знать, пересекая границу Российской Федерации: Просто о сложном. - М.: Экономика и финансы, 1998.- 197 с.
- 115 Шамова, Л. Г. Социальное государство. История. Современность / Л. Г. Шамова // Россия: путь к социальному государству: материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2008 г.). – М.: Научный эксперт, 2008. – 1008 с.
- 116 Шарин, В. «Социальное обеспечение» – понятие, требующее уточнения / В. Шарин // Соц. обеспечение. - 2005. – № 6. – С. 37.
- 117 Шон, Д. Т. Конституционная ответственность / Д. Т. Шон // Государство и право. - 1995. - № 7. - С. 39.
- 118 Эбзеев, Б. С. Советское государство и права человека / Б. С. Эбзеев. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1986. – 184 с.
- 119 Яворский, В. Д. Конституционное регулирование статуса иностранцев и лиц без гражданства в СССР / В. Д. Яворский // Проблемы социалистической законности на современном этапе коммунистического строительства: краткие тезисы докладов и научных сообщений республиканской научной конференции 21 - 23 нояб. 1978 г. - Харьков: Изд-во Харьк. юрид. ин-та. – С. 77-89.
- 120 Язов, Д. Т. О каком захвате власти идет речь?: слово на процессе по «делу ГК ЧП»// Советская Россия. – 1994. - 25 января (№ 15). – С. 7.
- 121 Ястребова А. Ю. Международно-правовая защита беженцев: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / А. Ю. Ястребова. - М., 1991. – 23 с.
- 122 Ястребова, А. Ю. Россия и Европейский союз: правовые подходы к регулированию приема и легализации беженцев / А. Ю. Ястребова.- М.: Проспект, 2000. – 330 с.

123 По делу о толковании статьи 136 Конституции РФ: [постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 45. - Ст. 4408.

124 По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан: [определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 29. - Ст. 3117.

125 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мисовца Василия Григорьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 15 и 24.6 федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»: [определение Конституционного Суда РФ от 10 фев. 2009 г. № 461-О-О]. - Режим доступа: <http://www.labrate.ru/laws/20090210.htm>.

126 Обзор Судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 2001 года: [утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16 июля 2001 г.] // КонсультантПлюс: справочные правовые системы: Судебная практика. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

127 Обзор судебной практики законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 2003. - № 5. - С. 20-24.