



УДК 342.716

ГРАЖДАНСТВО КАК ДЕТЕРМИНАНТА НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

М.В. Мархгейм

Белгородский государственный университет, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85;
e-mail: marinav62@mail.ru

Исследовано влияние феномена гражданства на развитие правозащитного законодательства России с учетом отечественного и зарубежного опыта конституционного строительства. Путем привлечения ряда общенаучных, специально-гносеологических и частно-научных методов раскрыты проблемы правового обеспечения конституционной защиты лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, в контексте отношений гражданства. Выявлены особенности государственной защиты нарушенных прав и свобод лиц, имеющих различный с точки зрения обладания гражданством Российской Федерации правовой статус. Обосновано, что для названных лиц необходимо более системно и последовательно законодательно вводить и развивать общие, специальные и факультативные механизмы защиты их прав.

Ключевые слова: гражданство, гражданин, апатрид, соотечественник, вынужденный мигрант, правозащитное законодательство, правозащитные механизмы.

Конституционное строительство современной России осуществляется в заданном «человекостремительном» направлении, которое поддерживается доктринально, аксиологически и юридически. Названный ориентир включает в себя два вектора – правоохранительный и правозащитный. Каждый из них требует надлежащего законодательного обеспечения с учетом того, обладает ли лицо гражданством. Особенно это важно при формировании правозащитного законодательства, поскольку именно его нормы сопряжены с нарушением конкретного вида прав лица, имеющего определенный правовой статус. Особенности последнего обуславливают правозащитные механизмы.

Как известно, подавляющее большинство населения и России, и других государств, являются их гражданами. Согласно итогам Всероссийской переписи населения 2002 г., численность граждан Российской Федерации составила 142,4 млн человек (98 % всех жителей страны). Из общей численности российских граждан 44 тысячи имеют двойное гражданство [1].

Конституция РФ (ст. 6) прямо устанавливает, что приобретение и прекращение российского гражданства осуществляется в соответствии с федеральным законом. Таковой – Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» [2] – был принят 31 мая и вступил в силу 1 июля 2002 г. взамен Закону от 27 ноября 1991 г. Федеральный закон вызвал неоднозначные оценки теоретиков и практиков [3, 4] в связи с тем, что ряд его положений не вполне отвечает конституционным требованиям, грешит двойственностью и непоследовательностью, свидетельствует о незавершенности процесса оптимизации многих содержательных характеристик.

В этой связи считаем целесообразным уточнить ключевые понятия института гражданства. Достаточно распространено не только в учебной, но и в научной литературе определение гражданства с позиции «принадлежности лица государству» [5, 6, 7,], что было законодательно отражено, например, в ст. 1 Закона СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР», где иностранными гражданами признавались лица, ...имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства). На наш взгляд, с таким подходом согласиться нельзя, поскольку «принадлежность» как вещная категория, искажает сущность гражданства. При таком подходе государство может распоряжаться «принадлежащим ему гражданином» по



собственному усмотрению, что не соответствует ни конституционным постулатам, ни демократическим аксиологическим основам [8]. Не отказываясь от «привычной» характеристики «принадлежность» в определении гражданства, О.Е. Кутафин связывает ее не с государством, а с «народом» государства, что представляется более корректным. В его дефиниции гражданства удачно соединены конструктивная преемственность и современный законодательный подход [9].

В правозащитных целях считаем необходимым специально отметить важный этап в развитии института российского гражданства, когда из законодательства была исключена его политическая характеристика. В преамбуле Закона СССР о гражданстве от 23 мая 1990 г. гражданство определялось как политико-правовая связь гражданина с государством, что ввиду гипертрофии политического аспекта создавало для граждан опасность (причем не только гипотетическую, но и возникавшую реально) лишения советского гражданства, если они не разделяли официальной политики государства.

Ранее действовавшим законом гражданство РФ 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. Согласно Федеральному закону от 31 мая 2002 г., гражданство РФ также есть «устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией», однако проявляется она только «в совокупности их взаимных прав и обязанностей». Считаем, что исключение «ответственности» из качеств, в которых выражается гражданство, не способствует формированию полноценных отношений между лицом и государством вообще, и системы защиты прав граждан, в частности. Взгляд на гражданство с позиции взаимной ответственности государства и личности должен получить законодательное закрепление.

Отметим также, что, определяя гражданство, законодатель значительно обеднил глубину отношений гражданства, отказавшись от такого их основания, как признание и уважение достоинства, основных прав и свобод человека. Резонен вопрос: что же в результате всех многотрудных, прямо выстраданных народом демократических переустройств мы пришли к тому, 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? [3]. А если так, то можно ли рассчитывать на реализацию государством своей конституционной обязанности – защищать права и свободы своего гражданина?

Позитивным фактором формирования устойчивости отношений российского гражданства считаем систему принципов, которые, получив конституционное оформление, нашли отражение в федеральном законе. В форме принципов гражданства установлены требования и пределы вмешательства государства в статус гражданина. Тем самым уточнено содержание конституционной обязанности государства защищать своих граждан вне зависимости от их социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч.1 ст.4 ФЗ №62). Вместе с тем, такая форма активности государства, как «защита...» в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. «О гражданстве РФ» адресуется только российским гражданам, находящимся за границей. В этом, полагаем, присутствует скорее политико-идеологический, нежели юридический подтекст: российское государство допускает, что права его граждан могут быть нарушены только за его рубежами. В этом смысле весьма полезно обратиться к словам Президента РФ, высказанным в Послании Федеральному Собранию РФ на 2001 г., что никому не должно быть позволено устраивать «селекцию» международных прав и свобод человека в зависимости от обложки паспорта. И наши дипломаты должны в таких случаях не просто активно, но и профессионально жестко, эффективно отстаивать права российских граждан [10].

При общей положительной оценке преемственности в закреплении основополагающих начал российского гражданства, нашедших отражение в новом

Федеральном законе от 31 мая 2002 г., нельзя не отметить ряд положений, которые ослабили «правозащитную обязанность» России по отношению к своим гражданам, находящимся за границей. Так, защита государством своих граждан за границей проявляется и как его право по отношению к другим государствам, и как его обязанность по отношению к своим гражданам [см. подробнее: 11]. Защита государством своих граждан за границей является не признаком гражданства, а его следствием.

Согласно ч. 2 ст. 61 Конституции РФ, государство гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. При всей важности «правозащитного акцента» в приведенном конституционном положении обращает на себя внимание нелогичность его формулировки: сначала названа защита, а затем покровительство. А ведь покровительство по отношению к защите первично, поскольку характеризуется перманентностью, а защита ситуативностью. Покровительство есть статичная модель рассматриваемой конституционной обязанности государства, которая не может быть эффективной или нет, а защита – динамичная модель, как форма реакции на нарушение прав и свобод российских граждан, для которой применима оценка эффективности; первое проявляется в совокупности нормативно-правовых актов, связанных с обеспечением правового статуса российского гражданина, а вторая – в конкретных процессуальных действиях, направленных на скорейшее восстановление его нарушенных прав. На первичность покровительства указывает и то, что его субъектом является государство в целом, а субъектом защиты – уполномоченный государственный орган. Поэтому правильнее было бы сформулировать ч.2 ст. 61 с поправкой на приведенные аргументы: РФ гарантирует своим гражданам покровительство и защиту за ее пределами. Но коль скоро данная норма находится в гл. 2 Конституции РФ, и изменить ее достаточно сложно в силу действия конституционной ст. 135, следует поменять редакцию такой нормы в федеральном законе. Вместе с тем, это не единственная претензия к формулировке ст. 7 ФЗ № 62, в силу чего защита российских граждан за границей в законодательном выражении выглядит не достаточно убедительно. Так, согласно ч. 1 ст. 7 названного нормативного правового акта гражданам РФ, находящимся за ее пределами, защита и покровительство предоставляются, в чем явно выражена воля государства. Сравним: в Конституции РФ «государство гарантирует защиту», а в ч. 1 ст. 5 ранее действовавшего закона о гражданстве говорилось, что «граждане пользуются защитой».

Считаем, что формулировка ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 31 мая 2002 г. «О гражданстве РФ», перечисляющая органы, призванные содействовать тому, чтобы российским гражданам была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными соответствующими внутригосударственными (российскими и зарубежными) и международными актами, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы, существенно сузила их круг по сравнению с ранее действовавшим законом. Так, в новом федеральном законе речь идет об органах государственной власти РФ, а в прежнем законе – о государственных органах. Поскольку не все государственные органы являются органами государственной власти, то норма ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 31 мая 2002 г. не распространяется, например, на Уполномоченного по правам человека в РФ, на органы прокуратуры, правозащитный потенциал которых весьма убедителен. Поэтому, на наш взгляд, необходимо вернуться к прежней формулировке, адресовав данную правозащитную обязанность государственным органам России.

Согласно Федеральному закону от 31 мая 2002 г. (гл. VI), в число полномочных органов, ведающих делами о гражданстве РФ, включены Президент РФ, федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы; федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, находящиеся за пределами России. При общей привычности такого институционального обеспечения российского гражданства, возникает сомнение в



обоснованности государственной позиции относительно наделения полномочиями в данной сфере именно органов внутренних дел, а не органов юстиции. Органы внутренних дел отнесены к правоохранительным органам, основной функцией которых является охрана законности, безопасности и правопорядка, защита прав и свобод человека, борьба с преступностью [12]. Как видим, решение вопросов гражданства в качестве основной функции не названо. Нет его и в Положении о Министерстве внутренних дел РФ [13]. Если предположить, что реализация полномочий относительно дел о гражданстве «растворена» в других вышеназванных функциях, то каждый гражданин попадает под «презумпцию виновности» как потенциальный нарушитель законности, безопасности и правопорядка, прав и свобод человека. Такой профессионально обусловленный взгляд на гражданина не продвигает Россию по направлению к демократическому правовому государству. Считаю, что корректнее перевести полномочия по решению вопросов гражданства в систему юстиции.

Помимо граждан Российской Федерации под ее юрисдикцией находятся и иностранцы. Согласно Конституции РФ (ч. 3 ст. 62), иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. По поводу формулировки данной конституционной статьи необходимо сделать одно немаловажное замечание. Как известно, институт гражданства свойствен республикам, в монархиях, в частности, в Бельгии (ст. 8 Конституции Бельгии) [14], в Герцогстве Люксембург (ст. 9 Конституции Великого Герцогства Люксембург) [15] существует институт подданства. Строго следуя Конституции РФ, действие ее ч. 3 ст. 62 на бельгийских и люксембургских подданных не распространяется, что, по идее, неверно. Поэтому требуется редакционное уточнение названной статьи, добавив после слов «иностранцы» в скобках «подданные». Это повлечет и изменение названия федерального закона, определяющего статус данной категории лиц.

До недавнего времени правовой статус иностранных граждан в нашей стране определялся Законом СССР от 24 июня 1981 г. №5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» [16], который действовал в части, не противоречащей Конституции РФ. Отметим, что согласно данному закону, иностранным в нашей стране гражданин признавался, а не являлся таковым. О субъекте такого признания сам закон умалчивал.

В настоящее время вопросы правового положения иностранных граждан в России, урегулирования отношений между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой, – возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в РФ и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности, лежат в сфере действия Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [17] (далее – ФЗ №115). В системе совершенствования законодательства по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина он весьма актуален. Отметим, что хотя в названии данного федерального закона воспроизведена конституционная редакция, в определении «иностранец» речь идет о наличии/отсутствии «гражданства (подданства) иностранного государства» (ст. 2).

Новой особенностью анализируемого федерального закона является то, что иностранные граждане, легально находящиеся на территории России, попадают теперь в одну из трех категорий: временно пребывающие, временно проживающие и постоянно проживающие. Для каждой из них Федеральным законом установлены определенные требования как для собственно въезда в страну, так и в связи с дальнейшим присутствием в ней. Общим условием для всех иностранных граждан, претендующих на проживание или пребывание

в России, является получение соответствующего разрешения. Временное пребывание иностранного гражданина в России ограничивается сроком действия выданной ему визы. Учитывая, что посещение России может быть и в безвизовом порядке [18], Федеральным законом от 25 июля 2002 г. установлен предельный срок временного пребывания: как правило, не более 90 суток.

В получении каждого из названных выше режимов пребывания или проживания иностранным гражданам на основе ФЗ №115 может быть отказано, а наличествующий режим – аннулирован (ст. 5, 7, 9). Отметим, что перечень оснований для такого отказа является закрытым. Это обеспечивает прозрачность «изменений статуса» иностранного гражданина и минимизирует произвол чиновников, принимающих решения по данным вопросам.

Упорядочение правового положения, установление режимов иностранных граждан в России, введение новых для России институтов (например, иммиграционной карты, вида на жительство), осуществленное новым Федеральным законом от 25 июня 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в РФ», несмотря на усложнение процедур, является полезным, прежде всего, для самого иностранного гражданина, который при условии легального пребывания или проживания на территории России получил систему правозащитных гарантий.

Правозащитные нормы выше проанализированных федеральных законов касаются конкретной категории лиц – гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин, лицо без гражданства, – находящейся под юрисдикцией России. Однако так называемые россияне находятся и за ее пределами. Ввиду особой остроты проблем, с которыми столкнулись граждане бывшего СССР после денонсации Договора об образовании СССР [19], когда по некоторым оценкам более 30 млн россиян остались за пределами России [20], был принят Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [21]. Особенности его правозащитных норм связаны со сложным сплетением интересов, принципов и сфер, которые намеревались урегулировать данным законом. В сферу интересов России попадают и ее граждане, находящиеся за границей, что связано с реализацией конституционной функции государства, и иностранные граждане российского происхождения, что требует учета национальных законов страны проживания и международных документов; и лица без гражданства, правовой статус которых должен быть определен с учетом Конвенции о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г., национального законодательства страны пребывания, российского законодательства. Причем в каждом конкретном случае нужно быть исключительно внимательным к человеку. Это только субъектно-нормативный срез проблемы. Но ведь есть еще вопросы защиты прав и свобод, их институционально-процессуальное обеспечение. Суммой данных проблем явилось то, что Федеральный закон от 24 мая 1999 г. практически не опирается на императивные нормы, а в его название впервые после принятия Конституции РФ 1993 г. включено слово «политика», что в целом не свойственно закону.

Правозащитное законодательство распространяется не только на лиц, относящихся к общим статусным категориям (гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства), но и на тех, чей статус определен как специальный, например, вынужденный переселенец и беженец. К середине 2000 г. в России официальный статус беженца или вынужденного переселенца имели 978,4 тыс. человек, в числе которых 30 % – дети [22]. К началу января 2003 г. число беженцев и вынужденных переселенцев в России снизилось почти вдвое и составило 505,7 тыс. человек [23].

Действовавшие законы в сфере вынужденной миграции РФ от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах» [24] и «О беженцах» [25] в связи с принятием Конституции РФ были изложены в новых редакциях [26, 27], которые дали импульс развития названным институтам. Отметим, что в тексте Конституции РФ нет упоминания

о вынужденных переселенцах и о беженцах. Такая конституционная позиция обусловлена, как представляется, исключительностью, ситуативностью и временной ограниченностью статусов: вынужденного переселенца, как правило, пятью годами, беженца – тремя. Не ставя перед собой цель, охарактеризовать особенности правового положения вынужденного мигранта, остановимся на некоторых аспектах его защиты. Отметим, что регулирование вопросов, касающихся их, опирается на широкий подзаконный ресурс [28, 29, 30, 31, 32], где в инструктивно упорядочивающем замысле есть опасность потерять главную цель.

Учитывая, что вынужденный переселенец, как правило, – гражданин России, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка и т.п., он имеет все конституционные права и свободы, реализация которых в связи со сложившейся ситуацией обретает дополнительные гарантии, предусмотренные законодательством.

В структуре федеральных органов исполнительной власти до 2001 года [33] было предусмотрено Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ, в полномочия которого входили меры по обустройству вынужденных переселенцев, по защите их прав. После упразднения его функции в части, касающейся реализации миграционной политики, были переданы Министерству внутренних дел РФ, в структуре которого сформирована Федеральная миграционная служба МВД РФ [34], занимающаяся организацией исполнения органами внутренних дел законодательства о вынужденных переселенцах. Казалось бы, институциональные гарантии вынужденным переселенцам обеспечиваются, однако, проблема, на наш взгляд, присутствует, и посмотрим на нее более широко. Как известно, вынужденная миграция – одна из разновидностей миграции. Согласно Конституции РФ (ст. 27), все мы – потенциальные мигранты. И не понятно, почему нашими вопросами в этом качестве занимается названный правоохранительный орган, где по преимуществу сложился стереотип «работы с населением», который нередко оправдывает отнесение органов внутренних дел к так называемым «силовым структурам». Учитывая, что в свое время обеспечение исполнения уголовных наказаний по «гуманным соображениям» было переведено в систему Министерства юстиции РФ [35], удивляет то, что мигранты поручены «пристрастному оку» органов внутренних дел. Считаю, что такое решение не объясняется даже соображениями безопасности и вовсе не работает на конституционную обязанность государства – защищать права и свободы человека и гражданина.

Возвращаясь к рассмотрению проблем вынужденных переселенцев, отметим, что признание лица таковым сопряжено с определенными условиями и ограничениями в силу действия ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Например, оно не может быть признано вынужденным переселенцем, если им совершено преступление не только против мира и человечности, но и другое тяжкое преступление (п. 1 ч. 1 ст. 2 ФЗ №202). О чем идет речь, не совсем ясно. Если законодатель, устанавливая такую норму, имел в виду, что лицо, скрываясь от преследования за содеянное, ходатайствует о признании его вынужденным переселенцем, то можно согласиться: им должны заниматься не миграционные органы. Если подразумевается, что лицо отбыло наказание за совершенное тяжкое преступление, то такое ограничение считаем противоречащим Конституции РФ, ее ст. 2, ч. 2 ст. 6, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 ст. 45, ч. 3 ст. 55. Поэтому целесообразно п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 20 декабря 1995 г. ограничить словами «совершившее преступления против мира и человечности».

В контексте конституционных требований, законодательно предусмотрено обжалование решений и действий (бездействий) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления и должностных лиц указанных органов по исполнению Федерального закона в



вышестоящий орган или в суд (ч. 2 ст. 8). Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ уточнила, что обобщение судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах, не включено в официальную судебную статистику. Полагаем, что подобное положение дел препятствует позитивному развитию правозащитного законодательства и совершенствованию правоприменительной деятельности в отношении названных лиц.

Другую категорию вынужденных мигрантов составляют беженцы. Федеральный закон от 28 июня 1997 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О беженцах» [27] (далее – ФЗ №95) приводит основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев, в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Согласно ст. 1 ФЗ №95, беженец – лицо, не являющееся гражданином РФ, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям находится вне страны своего гражданства и не может или не желает пользоваться ее защитой из-за таких опасений или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее. Отметим, что в данном определении, хотя и по гуманитарным соображениям, допущено содержательное сужение отношений лица и страны его гражданства. Ведь гражданство предполагает не только защиту гражданина за пределами государства гражданства, но и отношения покровительства. Последние по инициативе гражданина не могут быть прекращены, поскольку они выражаются в соответствующем законодательстве и не могут быть персонифицированы.

Определение понятия «беженец» в международном праве содержится в двух основных документах: Конвенции ООН 1951 г. «О статусе беженцев» и Протоколе к ней 1967 г., касающемся статуса беженцев [36], между которыми существуют некоторые расхождения. В частности, первая предусматривает временное и географическое ограничения, т.е. применяется в отношении стран, расположенных в Европе, и беженцев, которые стали таковыми в результате событий, происходивших до 1 января 1951 г. Второй устранил вышеназванные ограничения и применяется в отношении государств и любых событий как в прошлом, так и в будущем, в результате которых возникла или возникнет проблема беженцев. Россия подписала оба документа, поэтому, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, а также п. 3 ст. 18 Федерального закона от 28 июня 1997 г., они обладают прямым действием на территории России, и если внутреннее законодательство противоречит им, применяются нормы международных договоров, а не внутренних законов.

После второй мировой войны были сформулированы четкие критерии определения понятия «беженец», о чем наглядно свидетельствуют Устав Международной организации по делам беженцев (МОБ) и принятые позднее Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Конвенция ООН 1951 г. о статусе беженцев. УВКБ ООН отмечено, что Федеральный закон 28 июня 1997 г. «О беженцах» восполнил многие пробелы, содержащиеся в Законе РФ 1993 г., и что в нем дано такое определение беженца, которое соответствует Женевской конвенции 1951 г. о его статусе, а также ясно выражено положение о принципе невысылки. Кроме того, оно приветствует тот факт, что новый закон содержит положение о дополнительной форме защиты [37]. Речь идет о ст. 12 Федерального закона от 28 июня 1997 г. «О беженцах», позволяющей получить временное убежище. Этот режим может быть предоставлен лицам, которые «не имеют оснований для признания беженцем, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации». Процедура

определения и предоставления временного убежища устанавливается соответствующими постановлениями Правительства РФ [38].

Правами и обязанностями ищущие убежища, согласно ст. 6 Федерального закона 1997 г., наделяются после получения свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории РФ по существу [39], однако целесообразнее было бы предоставлять их уже с момента подачи ходатайства об этом. Для соблюдения последовательности, право на получение свидетельства должно быть также предоставлено с момента подачи ходатайства о получении статуса беженца.

В Специальном докладе Уполномоченного по правам человека в РФ «О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации» от 15 сентября 2000 г. отмечено, что, в соответствии с Федеральным законом «О беженцах», в России на 1 января 2000 г. было зарегистрировано 80 тыс. беженцев. В 1999 г. в органы миграционной службы обратилось с ходатайством о признании беженцами 2650 человек, из которых приобрели искомый статус только 314 человек, в том числе 214 иммигрантов из государств дальнего зарубежья. В то же время в очереди для подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца стоит свыше 15 тыс. иностранных граждан. В докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в 2004 г. отмечено, что на территории нашей страны находится более 250 тыс. иностранных граждан, нуждающихся в предоставлении им статуса беженца в соответствии с международными обязательствами России [40].

Таким образом, расширяя конституционные параметры конституционного правозащитного регулирования, в Российской Федерации приняты специальные федеральные законы, нормы которых направлены на защиту прав и свобод разных категорий лиц, правовое положение которых связано с наличием или отсутствием у них гражданства. Введение дополнительного критерия – вынужденный мигрант, – но в связи с гражданством и в контексте международных договоров, стороной которых является Россия, обусловило принятие специальных федеральных законов, определяющих государственные правозащитные гарантии в отношении вынужденных переселенцев и беженцев. Выявленные в проанализированных законах правозащитные деструкции вполне преодолимы путем внесения в них соответствующих изменений и дополнений. Сложнее обеспечить точное понимание и выполнение этих норм правоприменителем.

Считаем, что «точечное реагирование», избранное представителями власти в качестве алгоритма правозащитного поведения в сложных отношениях гражданства, не способно изменить ситуацию принципиально. Ранг проблемы заслуживает ее системной разработки в концептуальном плане и серьезного всестороннего научного обсуждения.

Список литературы

1. www.rambler.ru/db/news
2. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с изм. и доп. от 11 ноября 2003 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 22. – Ст. 2031; 2003. – № 46 (ч. 2). – Ст. 4447.
3. Овчинников И.И. Российское гражданство: новый правовой статус // Гражданин и право. – 2002. – № 9/10.
4. Павлушкин А. Прием в гражданство и «приказное» правотворчество // Законодательство и экономика. – 2002. – № 9.
5. Хабибулин А.Г., Рахимов Р.А. Государственная идентичность как элемент правового статуса личности // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 5.
6. Россия на рубеже веков: укрепление государственности / Под ред. проф. А.Н. Соколова. – Калининград: «Янтарный сказ», 2001. – С. 233.
7. Миронов В.Ф., Миронов А.В. Гражданство в Российской Федерации. Российские и международные акты. Комментарии законодательства / Под общ. ред. В.Ф. Миронова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С.1.
8. Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. 2002. – № 2. – С. 5-8.
9. Кутафин О.Е. Российское гражданство. – М.: Юристъ, 2003. – С. 81.



10. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001, 4 апреля.
11. Мархгейм М.В. Конституционно-правовые вопросы защиты российских граждан, находящихся за границей. – Ростов н/Д: ЦИТ «ПРОНТО», 1997. – С. 234-239.
12. Воронцов С.А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность. – Ростов н/Д: «Феникс», 1999. – С. 18.
13. Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 30. – Ст. 3149.
14. Конституция Бельгии от 7 февраля 1831 г. // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – С. 110.
15. Конституция Великого Герцогства Люксембург от 17 октября 1868 г. // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – С. 457.
16. Закон СССР от 24 июня 1981 г. №5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1981. – № 26. – Ст. 836.
17. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 июня 2003 г.) // СЗ РФ. – № 30. – Ст. 3032; Российская газета. – 2003. – 1 июля.
18. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. №114-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан» // СЗ РФ. – 2001. – № 33 (ч. 1). – Ст. 3417.
19. Постановление Верховного совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. «О денонсации договора об образовании СССР» // Российская газета. – 1991. – 17 декабря.
20. Постановление Правительства РФ от 17 мая 1996 г. №590 «О Программе мер по поддержке соотечественников за рубежом» // СЗ РФ. – 1996. – № 21. – Ст. 2516.
21. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (с изм. и доп. от 31 мая 2002 г.) // СЗ РФ. – 1999. – № 22. – Ст. 2670; 2002. – № 22. – Ст. 2031.
22. Постановление Правительства РФ от 25 августа 2000 г. №625 «О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 2001-2002 годы» // СЗ РФ. – 2000. – № 37. – Ст. 3712.
23. www.demoscope.ru/weekly/2003/0103/rossia01.php
24. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 427.
25. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425.
26. Федеральный закон от 20 декабря 1995 г. №202-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» (с изм. и доп. от 7 августа 2000 г., декабря 2002 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 52. – Ст.5110; 2000. – № 33. – Ст. 3348; 2002. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5132.
27. Федеральный закон от 28 июня 1997 г. №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О беженцах» (с изм. от 21 июля 1998 г., 7 августа, 7 ноября 2000 г., 30 июня 2003 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 26. – Ст. 2956; 1998. – № 30. – Ст. 3613; 2000. – № 33. – Ст. 3348, № 46. – Ст. 4537; Российская газета. – 2003. – 1 июля.
28. Постановление Правительства РФ от 22 февраля 1997 г. № 199 «Об утверждении порядка выдачи и формы свидетельства о регистрации ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем и удостоверения вынужденного переселенца» // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1103.
29. Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 724 «О размерах единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем» // СЗ РФ. – 1997. – № 25. – Ст. 2943.
30. Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. №725 «О Порядке оказания содействия лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем, и вынужденному переселенцу в обеспечении проезда и провоза багажа к новому месту пребывания или месту жительства» // СЗ РФ. – 1997. – № 25. – Ст. 2944.
31. Постановление Правительства РФ от 22 января 1997 г. № 53 «Об утверждении Типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев» // СЗ РФ. – 1997. – № 4. – Ст. 550.
32. Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2000 г. № 845 «Об утверждении Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 46. – Ст. 4562.
33. Указ Президента РФ от 16 октября 2001 г. № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2001. – № 43. – Ст. 4071.
34. Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. №928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» // Российская газета. – 2004. – 21 июля.



35. Указ Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 954 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (с изм. от 8 июня 2000 г., 10 декабря 2001 г. 21 октября 2002 г., 21 января, 30 января, 24 июля, 30 сентября 2003 г.) // СЗ РФ. – 1999. – № 32. – Ст. 4043; 2000. – № 24. – Ст. 2546; 2001. – № 51. – Ст. 4872; 2002. – № 43. – Ст. 4228; 2003. – № 4. – Ст. 297, № 5. – Ст. 437, № 30. – Ст. 3048, № 40. Ст. 3846.
36. Конвенция ООН 1951 г. «О статусе беженцев» и Протокол к ней 1967 г., касающийся статуса беженцев // Бюллетень международных договоров. – 1993. – №9.
37. Замечания УВКБ ООН по Закону Российской Федерации «О беженцах» // Гражданин и право. – 2002. – №6.
38. Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – № 16. – Ст. 1603.
39. Постановление Правительства РФ от 28 мая 1998 г. № 523 «О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу» (с изм. от 27 апреля 2001 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 22. – Ст. 2475; 2001. – № 18. – Ст. 1861.
40. Российская газета. 2005, 31 марта.

CITIZENSHIP AS A DETERMINANT OF NATIONAL HUMAN RIGHTS LEGISLATION

M.V. Marhgeim

Belgorod State University, Pobedy st., 85, Belgorod, 308015, Russia;
e-mail: marinav62@mail.ru

The article analyses the influence of citizenship phenomenon on the development of legislation in Russia taking into consideration domestic and foreign practices in constitutional construction. By using several generally scientific, special gnoseological and particular scientific methods it reveals the problems of legal groundwork for the constitutional protection of persons under the jurisdiction of the Russian Federation in the context of citizenship relations. It also reveals peculiarities of state protection of violated rights and freedom of persons with a different legal status in respect to a citizen of the Russian Federation. It has been suggested, that it is necessary to apply legally more systematic, consistent, general, special and optional mechanisms of rights protection for the above mentioned persons.

Key words: citizenship, citizen, apatride, compatriot, involuntary immigrant, human rights legislation, human rights mechanisms.