ПРОБЛЕМА ЕДИНОГО ГРАЖДАНСТВА

В рамках правовой государственности и госу­дарственной целостности Российской Федерации институт единого гражданства имеет важное тео­ретическое и практическое значение. Эта значи­мость усиливается тем обстоятельством, что между федеральным и республиканским законо­дательствами по вопросам гражданства имеются противоречия, несогласованность.

Прежде всего отметим, что на правовую рег­ламентацию гражданства РФ и ее субъектов не­посредственно повлияли Декларация о государст­венном суверенитете Российской Федерации и Декларации о государственном суверенитете рес­публик (бывших автономий), а также денонсация Договора об образовании СССР и подписание Федеративного договора, образование Содруже­ства независимых Государств, изменение право­вого статуса национально-государственных об­разований (республик), административно-терри­ториальных единиц (края, области, г. Москва, г. Санкт-Петербург) и национально-территори­альных объединений (автономная область, авто­номные округа) в Российской Федерации.

К числу обстоятельств, обусловивших новые взаимоотношения РФ и ее субъектов, следует от­нести и определение гражданства РФ на основе международных стандартов, в частности в свете Всеобщей декларации прав человека и Деклара­ции прав и свобод человека и гражданина Россий­ской Федерации, принятой 22 ноября 1991 г. По­ложения последней стали основой прав и свобод человека и гражданина Конституции РФ (правда, ее ст. 6 следовало бы согласовать со ст. 2 Закона РФ "О гражданстве"), а в законодательстве неко­торых субъектов Федерации они не нашли четко­го закрепления. Так, в ст. 69 Конституции Респуб­лики Башкортостан гражданство определено на основе национального суверенитета без учета прав многонационального народа, предусмотрен­ных ст. 3 той же Конституции.

На современном этапе гражданство РФ и ее субъектов определяется неодинаково. Во-пер­вых, в теории конституционного права ранее раз­рабатывалась двухуровневая концепция единого гражданства РФ и ее субъектов, что в настоящее время нашло отражение в законодательстве Кал­мыкии. Спорность такой концепции очевидна, так как в субъектах Федерации существуют раз­личные социально-правовые факторы. Во-вто­рых, принцип единого гражданства РФ и ее субъ­ектов определяет содержание законодательства о гражданстве Российской Федерации, Бурятии, Коми и Удмуртии.

В-третьих, в период государственного и кон­ституционного строительства в субъектах РФ сложилось "двойное гражданство", например в Башкортостане, а также гражданство ассоцииро­ванного члена РФ, как в Республике Татарстан.

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

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

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

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

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

Принцип единого российского гражданства выражается в общности принципов экономичес­кой, политической, социальной, правовой систем российского законодательства и законодательст­ва республик в составе РФ. Он означает (как это предусмотрено в ст. 2 Закона РФ "О гражданст­ве"): "...Граждане РФ, постоянно проживающие на территории республик в составе РФ, являют­ся одновременно гражданами этой республики". В соответствии с принципом федерализма и прин­ципом единого и равного гражданства на терри­тории России граждане РФ, проживающие на территории края, области, автономной области, ав­тономного округа, являются одновременно гражданами РФ. Данное положение наряду с За­коном "О гражданстве" следовало бы также за­крепить и в ст. 6 Конституции РФ.

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

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

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

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

Важность единого гражданства Российской Федерации тем более значима, что в республиках РФ экономические условия могут быть иными, чем в Российской Федерации в целом. Так, напри­мер, в Конституции Республики Башкортостан не предусматривается частная собственность на зем­лю. В ней также исключена возможность исполь­зования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, прожива­ющих на соответствующей территории.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.

Конституция Российской Федерации от 12.12.93 г.