**1. На основе Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О гражданстве», а также текущего законодательства и учебной литературы опишите процедуры приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации**

Процедура приобретения гражданства РФ.

Гражданство по своей сущности есть явление политическое, так как только обладающая на основе гражданства всеми основными (конституционными) правами, свободами и обязанностями личность может активно участвовать в политической, в том числе государственно-правовой жизни общества.

Прием в гражданство является одним из оснований приобретения гражданства иностранцами и лицами без гражданства. Прием в гражданство касается лиц, не имеющих права на гражданство данного государства. Именно поэтому он является не обязанностью государства, а его правом, актом свободного усмотрения государственной власти, которая может в нем отказать по определенным причинам.

Существуют специальные условия, необходимые для приема в гражданство. Они устанавливаются в законодательном порядке потому, что государство не считает своей обязанностью принимать в гражданство каждого просящего об этом иностранца или лицо без гражданства.

Ставя такие условия, государство предотвращает прием в гражданство нежелательных лиц, которые надеются на перемену гражданства как на средство избегнуть, например, уголовного преследования и т.п. Поэтому первоначально государство должно получить о лице, желающем приобрести гражданство, необходимые сведения. Для этого претенденты на гражданство зачастую должны предварительно прожить в стране определенное время.

Графиня К.Н. Шереметьева-Юсупова была принята в гражданство Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 23 марта 2000 г., на основании п. «е» ч. 3 ст. 19 Закона о гражданстве 1991 г. В соответствии с ним, наличие в прошлом у лица или хотя бы у одного из его родственников по прямой восходящей линии российского гражданства (подданства) по рождению является обстоятельством, облегчающим прием в гражданство. Это давало право на снятие требования ч. 2 ст. 19 указанного Закона, предусматривавшего трехлетний срок постоянного проживания на территории России непосредственно перед обращением с ходатайством.

В то же время Законом о гражданстве 1991 г. определялся круг лиц, ходатайства которых о приеме в гражданство Российской Федерации отклоняли, поскольку их пребывание в гражданстве Российской Федерации представляет угрозу ее национальной безопасности или ее общественному порядку. Это относилось к следующим лицам:

а) выступающим за насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации;

б) состоящим в партиях и других организациях, деятельность которых несовместима с конституционными принципами Российской Федерации;

в) осужденным и отбывающим наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые по законам РФ.

Закон о гражданстве 2002 г. внес значительные изменения в порядок приема в гражданство Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 13 устанавливается общий порядок приема в гражданство Российской Федерации. Он предусматривает право иностранных граждан и лиц без гражданства, которые достигли 18 лет и обладают дееспособностью, обращаться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации. Тем не менее таким правом пользуются далеко не все из перечисленных лиц – оно принадлежит только тем иностранцам и лицам без гражданства, которые соответствуют следующим главным требованиям Закона. Эти лица обязаны:

1) иметь вид на жительство – документ, удостоверяющий личность лица без гражданства, выданный как доказательство разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации лицу без гражданства или иностранному гражданину и подтверждающий их право на свободный выезд из Российской Федерации и возвращение в Российскую Федерацию;

2) проживать на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно. Срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года;

3) взять на себя обязательство соблюдать Конституцию и законодательство РФ;

4) иметь законный источник средств к существованию;

5) обратиться в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося у них иного гражданства. Отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или действующим федеральным законодательством либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин;

6) владеть русским языком. Порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Отказ от иного гражданства при приобретении российского гражданства соответствует принципу устойчивой правовой связи лица с государством. Это требование не исключает возможности приобретения гражданином Российской Федерации в дальнейшем другого гражданства, однако оно в некоторой степени убирает противоречия с законами о гражданстве стран СНГ, показывает перспективу дальнейшего сближения законодательств этих стран путем заключения международных договоров. Без соблюдения всех этих условий в гражданство Российской Федерации может быть принято лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией.

Вместе с тем Закон о гражданстве 2002 г. предусматривает обстоятельства, которые облегчают прием в гражданство. В нем указывается, что пятилетний срок проживания на территории Российской Федерации сокращается до одного года, если имеется хотя бы одно из следующих оснований:

а) лицо имеет высокие достижения в области науки, техники и культуры; лицо обладает профессией либо квалификацией, которые представляют интерес для Российской Федерации;

б) лицу предоставлено политическое убежище на территории России;

в) лицо признано беженцем в установленном законом порядке.

Приобретение гражданства РФ в упрощенном порядке, т.е. без соблюдения ценза оседлости – требования о проживании в течение 5 лет непрерывно на территории РФ со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство (п. «а» ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О гражданстве») – иностранными гражданами (т.е. лицами, имеющими гражданство другого государства) и лицами без гражданства (т.е. вообще не имеющими никакого гражданства либо имеющими гражданство непризнанного государства), возможно путем обращения с заявлением при наличии следующих условий:

– достижение возраста 18 лет;

– дееспособность (т.е. способность своими действиями приобретать и осуществлять права, создавать и исполнять обязанности ст. 21 ГК РФ). Признание недееспособным и ограничение дееспособности по российскому законодательству возможно только судом (ст. ст. 29, 30 ГК РФ). По общему правилу в вопросах приобретения гражданства РФ применяется законодательство РФ. Соответственно, если иностранец признан недееспособным либо ограниченным в правах другим государством, это не является основанием для отказа в приобретении гражданства РФ;

– лица, претендующие на получение российского гражданства (далее по тексту – лица), имеют хоты бы одного родителя, который:

а) является гражданином РФ;

б) проживает на территории РФ;

– лица 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. Данный случай является наиболее подходящим к ситуации, сложившейся в государствах Прибалтики, входивших ранее в СССР;

– лица являются гражданами государств, входивших в состав СССР, при этом получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях РФ после 1 июля 2002 г.;

– лица в настоящее время проживают на территории РФ независимо от срока проживания и при этом:

а) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР (гражданство СССР приобреталось с момента рождения);

б) состоят в браке с гражданином РФ не менее трех лет;

в) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста 18 лет, и являются гражданами РФ;

– лица являются нетрудоспособными и прибыли в РФ из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированы по месту жительства в РФ (т.е. аналог прописки) не позднее 1 июля 2002 г. (т.е. здесь за основу берется критерий обеспеченности жильем);

– лица имели гражданство СССР, прибыли в РФ из государств, входивших в СССР, зарегистрированы по месту жительства в РФ (аналог прописки) не позднее 1 июля 2002 г. либо получили разрешение на временное проживание в РФ, если до 1 января 2006 г. заявили о своем желании приобрести гражданство РФ;

– лица являются ветеранами Великой отечественной войны, имели гражданство СССР, и проживают на территории РФ.

Также в гражданство РФ принимаются в упрощенном порядке:

ребенок, один из родителей которого имеет гражданство РФ, – по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на это. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории РФ. При этом ребенком признается лицо, не достигшее возраста 18 лет (совершеннолетия) (п. 1 ст. 54 Семейного кодекса РФ);

ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство РФ, – по заявлению этого родителя;

ребенок или недееспособное лицо, над которым установлены опека или попечительство, – по заявлению опекуна или попечителя, при условии, что опекун или попечитель является гражданином РФ.

Для выяснения правовой природы статуса недееспособного лица, а также таких гражданских состояний, как опека и попечительство, необходимо обратиться к положениям Гражданского кодекса РФ.

Порядок предоставления гражданства РФ утвержден Указом Президента РФ от 14.11.2002. В частности, заявление о приеме в гражданство РФ подается в органы внутренних дел, если лицо проживает на территории РФ, либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение РФ, если лицо проживает за пределами РФ и не имеет места жительства в РФ.

Действующим законодательством предусмотрена возможность приобретения гражданства РФ в еще более упрощенном (регистрационном) порядке с представлением в органы внутренних дел по прибытии в РФ всего двух документов: миграционной карты с отметкой о регистрации по месту пребывания в РФ и отметкой в паспорте о выезде на ПМЖ в РФ либо листка убытия в РФ, но только для лиц, прибывающих из государств, с которыми заключены международные соглашения. Такие соглашения заключены с Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой. С другими государствами, в частности государствами Прибалтики, входившими в состав СССР, подобных международных соглашений нет.

Закон о гражданстве применительно к лицам, прибывающим из государств, входивших в СССР, в качестве главного признака упрощенного приобретения гражданства РФ рассматривает наличие постоянного места жительства в РФ. Международные соглашения с Белоруссией, Казахстаном и Киргизией под упрощенным порядком приобретения гражданства понимают не соблюдение ценза оседлости, а приобретение гражданства постфактум, т.е. уже после прибытия в РФ в явочном порядке. При этом наличие места жительства не обязательно.

Следует напомнить, что 6 ноября 1997 г. Российская Федерация подписала Европейскую конвенцию о гражданстве (Страсбург, 6 ноября 1997 г.) ETS №66. Пункт 3 ст. 6 Конвенции предусматривает общий порядок приобретения гражданства с соблюдением ценза оседлости: «Каждое государство, подписавшее Конвенцию, обязано предусмотреть в своем внутреннем законодательстве возможность приема в гражданство лиц, законно и постоянно проживающих на его территории. При этом условия приема в гражданство не должны предусматривать срока проживания, превышающего 10 лет перед подачей заявления».

Определяет Конвенция и условия приобретения гражданства в упрощенном порядке:

– супругами лиц, являющихся его гражданами;

– детьми одного из его граждан с учетом любых изъятий, которые могут предусматриваться его внутренним законодательством в отношении детей, родившихся за пределами территории данного государства;

– детьми, один из родителей которых приобретает или приобрел гражданство данного государства;

– детьми, усыновленными одним из его граждан;

– лицами, которые родились на территории данного государства, законно и постоянно проживают на ней;

– лицами, которые законно и постоянно проживают на территории данного государства в течение определенного периода времени, начавшегося до достижения ими возраста 18 лет, причем этот период устанавливается внутренним законодательством соответствующего государства – участника Конвенции;

– лицами без гражданства и лицами, признанными беженцами, постоянно проживающими на его территории.

При этом Конвенция не оперирует понятием «упрощенный порядок приобретения гражданства», а говорит лишь о «возможностях, облегчающих приобретение гражданства», которые государство – участник Конвенции предусматривает в своем внутреннем законодательстве (п. 4 ст. 6).

Помимо прочего, Конвенция содержит положения, гарантирующие справедливость процедуры рассмотрения заявлений на приобретение гражданства: «Европейская конвенция исключает случаи дискриминации по национальному, религиозному и половому признаку при получении гражданства. Она содержит и такую гуманную норму, как освобождение лиц с двойным гражданством от воинской повинности в обоих государствах. Ратифицировав эту Конвенцию, Россия с точки зрения международных норм сохранит право самостоятельно определять, кто является ее гражданином».

Порядок прекращения гражданства РФ

Под отказом от гражданства понимается его прекращение по волеизъявлению гражданина или его представителя (для несовершеннолетних и недееспособных лиц). Однако отказ от гражданства не является волевым действием одностороннего характера. Другой обязательный критерий отношений, связанных с отказом от гражданства, – получение на это разрешения государства.

Законодательство предусматривает два основания отказа от гражданства: выход из гражданства и оптация иностранного гражданства.

Статья 19 Закона о гражданстве 2002 г. определяет, что обязательным условием выхода из гражданства Российской Федерации является добровольное волеизъявление лица. Предусматриваются две процедуры выхода из гражданства: общий порядок для лиц, проживающих на территории России, и упрощенный – для лиц, проживающих за ее пределами. При этом Закон основывается на степени правовой связи лица с государством гражданства.

Согласно Закону о гражданстве 2002 г. выход из гражданства Российской Федерации может иметь место по заявлению гражданина. Оно подается по месту жительства заявителя:

а) лицом, проживающим на территории России, – в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции;

б) лицом, проживающим за пределами России и не имеющим места жительства на территории Российской Федерации, – в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, находящиеся за пределами России.

При этом решения по вопросам гражданства Российской Федерации в общем порядке принимаются Президентом РФ. Выход из гражданства оформляется указом Президента РФ, который касается либо одного человека, либо группы лиц, но при этом индивидуально каждого.

Решения о выходе из гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке соответственно принимаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальными органами либо федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, и дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, находящимися за пределами Российской Федерации.

Итак, Закон связывает выход из гражданства Российской Федерации исключительно с личным обращением человека. Однако одного желания недостаточно. Требуется решение компетентных государственных органов.

Выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин Российской Федерации:

а) имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом;

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

в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства включает список документов, необходимых для представления при подаче заявлений о выходе из гражданства. При выходе из гражданства Российской Федерации в общем порядке вместе с заявлением представляется документ полномочного органа иностранного государства о наличии у заявителя иного гражданства или подтверждение возможности предоставления ему иного гражданства в случае выхода из гражданства Российской Федерации, а также документ налогового органа Российской Федерации об отсутствии задолженности по уплате налогов. Если заявитель одновременно ходатайствует о выходе из гражданства Российской Федерации несовершеннолетних детей, то вместе с заявлением представляются: копии свидетельств о рождении, паспорт ребенка (при его наличии), копии документов об установлении опеки или попечительства, решения суда о лишении родительских прав; письменное согласие детей в возрасте от 14 до 18 лет на изменение гражданства; документ полномочного органа иностранного государства о наличии у ребенка иного гражданства или подтверждение возможности предоставления ребенку иного гражданства в случае его выхода из гражданства Российской Федерации.

Эмиграция из Российской Федерации в настоящее время не имеет актуального проблемного характера, как в прошлом, когда она долго сдерживалась по политическим мотивам. Пик эмиграции пришелся на 1990 г. По оценкам экспертов, количество российских граждан, желающих выехать на временную работу за границу, может составить от 2 до 5 млн. человек в год. Сложно представить, как изменится ситуация с выездом из Российской Федерации, если другие страны введут облегченный порядок приема наших сограждан на работу. Едва ли тогда можно будет предвидеть, каким образом будет складываться процесс эмиграции из Российской Федерации.

Необходимо различать вопросы о выходе из гражданства и о выезде из Российской Федерации. Строго говоря, о выходе из гражданства можно просить, оставаясь в России. Соответственно можно желать выезда из Российской Федерации, не ходатайствуя о выходе из российского гражданства. Но поскольку взаимосвязь между названными явлениями все же существует, следует помнить, что в нашей стране принят Федеральный закон от 15 августа 1996 г. №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». По этому Закону российскому гражданину право на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено по ряду причин. К таким причинам относятся:

1) допуск к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям – на пять лет со дня последнего ознакомления с такими сведениями, в особых случаях – на 10 лет;

2) призыв на военную службу – до ее окончания;

3) задержание в качестве подозреваемого в совершении преступления или привлечение в качестве обвиняемого – до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;

4) осуждение за совершение преступления – до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от отбытия наказания;

5) уклонение от исполнения обязательств, наложенных судом, – до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

6) сообщение о себе ложных сведений при оформлении выездных документов – до решения вопроса в срок не более одного месяца органом, оформляющим такие документы.

Для иностранного гражданина выезд из Российской Федерации может быть ограничен по следующим причинам:

1) он задержан по подозрению в совершении преступления или привлечен в качестве обвиняемого – до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;

2) осужден за совершение преступления на территории Российской Федерации – до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от отбытия наказания;

3) уклоняется от исполнения обязательств, наложенных судом, – до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

4) не выполнил предусмотренные законодательством РФ обязательства по уплате налогов – до выполнения этих обязательств;

5) привлечен к административной ответственности в соответствии с законодательством РФ за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – до исполнения наказания или до освобождения от наказания.

Из обозначенных выше положений следует, что если россиянин выйдет из гражданства Российской Федерации, находясь на территории Российской Федерации, то Россия лишится возможности ограничить его выезд по причине владения им секретными сведениями. Тем более что законодательство о гражданстве не предусматривает возможности отклонения ходатайства о выходе из гражданства Российской Федерации по соображениям государственных интересов. Кроме того, Конституция в ст. 6 провозглашает, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен права изменить гражданство. Разумеется, учет интересов государства является вполне приемлемым условием решения всех вопросов, касающихся связи лица и государства. Это ни в коей мере не ограничивает права гражданина на выход из гражданства. Такой учет интересов государства предполагается при решении любых вопросов, связанных с правами человека и гражданина, в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г.

Учитывая интересы ребенка, ч. 3 ст. 19 Закона о гражданстве 2002 г. устанавливает упрощенный порядок выхода из гражданства Российской Федерации для детей, один из родителей которых имеет гражданство Российской Федерации, а другой является иностранным гражданином либо единственный родитель которых является иностранным гражданином. При этом требуется заявление обоих родителей либо заявление единственного родителя. Примечательно, что в период действия Закона о гражданстве 1991 г. выход лиц, проживающих на территории России, из ее гражданства носил единичный характер. Тот же факт, что только за 1992–1999 гг. из гражданства России вышло более 142000 человек, объясняется главным образом дискриминационной политикой стран СНГ и Балтии в отношении проживающих на их территории российских граждан как на бытовом, так и на государственном уровне. Именно такое отношение к российским гражданам вынуждало их выйти из гражданства Российской Федерации.

Согласно ст. 34 Закона о гражданстве 2002 г. при подаче заявления о выходе из гражданства Российской Федерации по заявлениям заинтересованных лиц на территории Российской Федерации взимается государственная пошлина, а за пределами Российской Федерации – консульский сбор, которые в случае отклонения заявления заявителю не возвращаются.

Что касается второго способа отказа от российского гражданства – оптации (выбор иного гражданства), то, как уже отмечалось, он использовался в Российской империи при изменении государственной границы.

В статье 21 Закона о гражданстве 2002 г. указано, что при территориальных преобразованиях в результате изменения в соответствии с международным договором РФ Государственной границы России граждане Российской Федерации, проживающие на территории, которая подвергалась указанным преобразованиям, вправе сохранить или изменить свое гражданство согласно условиям данного международного договора.

Утвержденный Приказом МНС России от 12 марта 2004 г. №БГ-3–23/192@ Порядок выдачи налоговыми органами документов об отсутствии задолженности по уплате налогов физическим лицам, выходящим из гражданства Российской Федерации, разработан в целях реализации ст. 19, 20 Закона о гражданстве 2002 г. и положений Указа Президента РФ от 14 ноября 2002 г. №1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации». Он определяет порядок выдачи налоговыми органами документов об отсутствии задолженности по уплате налогов физическим лицам, выходящим из гражданства Российской Федерации.

В соответствии с п. 24 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства при выходе из гражданства Российской Федерации заявителям – физическим лицам представляется документ налогового органа Российской Федерации об отсутствии задолженности по уплате налогов.

Физическому лицу, ранее проживавшему на территории Российской Федерации (РСФСР), документ об отсутствии задолженности по уплате налогов выдается налоговым органом Российской Федерации по последнему месту жительства физического лица на территории Российской Федерации (РСФСР). При этом необходимо письменное заявление физического лица в произвольной форме и копии документов, удостоверяющих личность физического лица и подтверждающих последнее место жительства данного физического лица на территории Российской Федерации (РСФСР) – по месту нахождения соответствующего налогового органа.

Такими документами могут являться паспорт или документ, его заменяющий; в случае изменения фамилии (имени, отчества) – документ, подтверждающий в соответствии с законодательством Российской Федерации изменение фамилии (имени, отчества).

Налоговые органы в десятидневный срок рассматривают представленные заявителем документы и принимают решение о выдаче справки об отсутствии задолженности по уплате налогов.

В случае отсутствия у физического лица задолженности по уплате налогов налоговым органом заявителю выдается справка об отсутствии задолженности по уплате налогов следующего содержания:

«(Наименование налогового органа) сообщает, что сведения о наличии задолженности гражданина (фамилия, имя, отчество полностью, серия, номер, дата и место выдачи паспорта или иного документа, его заменяющего), проживавшего по адресу (указывается адрес), по уплате налогов отсутствуют».

Справка выдается заявителю или его представителю, действующему на основании доверенности, либо направляется заявителю по почте.

Справки выдаются на бланке налогового органа и содержат следующие обязательные реквизиты:

а) дату и номер справки,

б) фамилию, имя, отчество должностного лица и наименование налогового органа, выдавшего справку.

Справка об отсутствии задолженности по уплате налогов подписывается руководителем (его заместителем) налогового органа и заверяется гербовой печатью налогового органа.

При выявлении факта наличия задолженности по уплате налогов либо непредставления физическим лицом документов, необходимых для выдачи справки об отсутствии задолженности по уплате налогов, налоговый орган письменно извещает заявителя о невозможности выдачи данной справки с указанием причины отказа.

Заявления граждан Российской Федерации, не имевших места жительства на территории Российской Федерации (РСФСР), с приложением копий документов, указанных в п. 1 названного выше Порядка, рассматриваются в центральном аппарате ФНС России.

Справка об отсутствии задолженности по уплате налогов подписывается уполномоченным должностным лицом ФНС России и заверяется печатью.

**2. Используя Конституции Российской Федерации, а также законодательство субъектов Российской Федерации и учебную литературу, дайте характеристику правового статуса края, области и города федерального значения как субъектов Российской Федерации**

В составе Российской Федерации 6 краев, 49 областей и два города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург. Они являются государственно-территориальными образованиями в составе Федерации, которым в соответствии с Конституцией РФ (ст. 65) придан статус ее субъектов.

Статус краев, областей и приравненных к ним городов федерального значения определяется Конституцией РФ (гл. 3), Федеративным договором от 31 марта 1992 г., включающим в себя Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации; другими федеральными актами.

Являясь субъектами Российской Федерации, края, области и города федерального значения обладают определенной учредительной властью. Они вправе принимать свои уставы, законы и иные нормативные правовые акты.

Устав закрепляет конституционно-правовой статус края, области, города федерального значения; организацию государственной власти; порядок нормотворческой деятельности; административно-территориальное деление и организацию местного самоуправления. Так, в Уставе Краснодарского края содержатся: преамбула; разделы о Краснодарском крае в составе РФ, об организации государственной власти, о законодательстве, о собственности и основах экономической деятельности, о местном самоуправлении, заключительные положения.

Края, области, города федерального значения располагают своей территорией, которая не может быть изменена без их согласия. Границы между ними и другими субъектами Российской Федерации могут быть изменены с согласия края, области, города федерального значения.

Каждый край, каждая область, Москва и Санкт-Петербург образуют органы законодательной, исполнительной и судебной власти, которые действуют на основе Конституции РФ, а также уставов края, области, города федерального значения.

Края, области, города федерального значения вправе иметь свою символику. Так, согласно Уставу Иркутской области (ст. 68), область имеет свои герб и флаг, утверждаемые Собранием области. Порядок использования официальной символики области определяется законом области.

Края, области, Москва и Санкт-Петербург являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими краями, областями, а также республиками, автономной областью, автономными округами, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации.

Статус края, области, города федерального значения может быть изменен только по взаимному согласию Российской Федерации и соответствующего края, области, города федерального значения, согласно федеральному конституционному закону. В некоторых уставах краев и областей устанавливается порядок изменения их статуса. Так, по Уставу Краснодарского края (ст. 1) лишение края статуса субъекта Российской Федерации или придание ему иного статуса возможны только на основе Конституции РФ и федеративных конституционных законов при условии одобрения соответствующего решения на краевом референдуме.

Конституция РФ обеспечивает участие представителей краев, областей, городов федерального значения в решении вопросов, отнесенных к компетенции РФ. Для этого от краев, областей и городов федерального значения избираются депутаты в Государственную Думу и входят по два представителя в Совет Федерации. Представительные органы власти краев, областей и городов федерального значения обладают правом законодательной инициативы в федеральном парламенте. Кроме того, представительные органы и администрация края, области, города федерального значения вправе вносить на рассмотрение Президента и Правительства РФ проекты актов, принятие которых относится к компетенции Президента и Правительства РФ.

Края, области имеют свои административные центры.

Согласно Конституции РФ и Федеративному договору, в совместном ведении Федерации и краев, областей и городов федерального значения в сфере государственного строительства находятся обеспечение соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов края, области, города федерального значения Конституции РФ и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон.

К совместному ведению РФ и краев, областей и городов федерального значения относится широкий круг вопросов законодательного регулирования, включающий административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

К совместному ведению РФ и краев, областей и городов федерального значения отнесены также кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура и нотариат; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В области экономического и социально-культурного строительства в совместное ведение Российской Федерации и краев, областей, городов федерального значения входят вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экономической безопасности; особо охраняемые природные территории; установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ.

Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами регулируются законами Российской Федерации и правовыми актами краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. По взаимной договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга определяется статус федеральных природных ресурсов.

Российская Федерация и края, области, города федерального значения совместно ведают общими вопросами воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; охраной памятников истории и культуры; защитой исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; координацией вопросов здравоохранения; защитой семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защитой, включая социальное обеспечение; осуществлением мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацией их последствий.

Согласно Конституции РФ (ст. 76), по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы, в соответствии с которыми органы государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая свои нормативные правовые акты.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации. И наоборот, органы исполнительной власти края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Определенными особенностями характеризуется статус такого субъекта Российской Федерации, как Москва. Согласно Закону Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. «О статусе столицы Российской Федерации», в связи с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации органы государственной власти города Москвы:

– предоставляют в установленном законом порядке федеральным органам государственной власти Российской Федерации, представительствам республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатическим представительствам иностранных государств в Российской Федерации земельные участки, здания, строения, сооружения и помещения, жилищный фонд, жилищно-коммунальные, транспортные и иные услуги;

– обеспечивают необходимые условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий;

– участвуют в разработке и осуществлении целевых федеральных программ развития города Москвы;

– участвуют в содержании и развитии систем связи, федеральных автомобильных дорог общего пользования и иных транспортных систем на территории города Москвы;

– согласовывают проект генерального плана развития города Москвы с федеральными органами государственной власти Российской Федерации.

Затраты города Москвы, связанные с осуществлением им функций столицы, должны полностью компенсироваться за счет субвенций из республиканского бюджета Российской Федерации, за счет платежей за предоставляемые городом услуги, вносимых федеральными органами государственной власти, представительствами республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатическими представительствами иностранных государств в Российской Федерации.

Земельные участки, находящиеся в собственности города Москвы, предоставляются органами государственной власти города Москвы для размещения зданий, строений и сооружений, необходимых для выполнения полномочий федеральными органами государственной власти Российской Федерации, в соответствии с перечнем, формируемым Правительством РФ. Эти земельные участки в установленном законом порядке приобретаются федеральными органами государственной власти в федеральную собственность или предоставляются им в аренду в соответствии с Генеральным планом развития города Москвы и программами развития отдельных городских территорий. Здания, строения, сооружения и помещения, находящиеся в собственности города Москвы, предоставляются органами государственной власти города Москвы федеральным органам государственной власти, представительствам субъектов Федерации в аренду в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В таком же порядке предоставляются в аренду находящиеся в собственности города Москвы здания, строения, сооружения и помещения дипломатическим представительствам иностранных государств в Российской Федерации, если иное не установлено международными договорами Российской Федерации.

**3. Действие Конституции Российской Федерации, ее юридическая защита**

гражданство конституция федеральный юридический

Согласно ст. 15 она имеет прямое действие. Дискуссия о том, в чем выражается прямое действие конституции, каков механизм реализации конституции, ведется давно, литература на этот счет обширна.

По нашему мнению, можно говорить о нескольких аспектах прямого действия Конституции РФ.

Во-первых, своими нормами она закрепляет тот строй общественных отношений, который существует или должен существовать в нашей стране. Положения Конституции являются в этом плане базовыми категориями для общества, государства, статуса личности. Не будет преувеличением сказать, что если на этапе появления Конституции к ней предъявляется требование соответствовать зародившимся или зарождающимся общественным отношениям, то в дальнейшем к этим общественным отношениям предъявляется требование соответствовать Конституции. На каком-то этапе могут возникнуть идеи новых общественных отношений. Но пока нет новой Конституции, всегда существует проблема соответствия складывающихся общественных отношений действующей Конституции. Т.е., как видим, здесь правило прямого действия состоит не в обращении к каждой отдельной норме Конституции, а в оценке ее общего влияния на политическую, экономическую и социальную структуры жизни в обществе и государстве.

Во-вторых, Конституции РФ отнюдь не должно быть чуждо правило прямого действия отдельных ее конкретных положений как основы не вообще строя, системы, а определенных видов общественных отношений. Иначе говоря, от глобальности прямого действия Конституции надо перебросить мост к ее способности формально-правового регулирования общественных отношений. Таким образом, в конституционном регулировании могут быть заложены начала общего и особенного. В этом отношении восприятие Конституции как нормативного правового акта (закона) должно стать естественной частью нашего юридического бытия. Если Конституция говорит о том, что Федеральное Собрание РФ состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы, спрашивается, что еще требуется? Это и есть прямое регулирование, причем никем не оспариваемое и применяемое практикой.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» четко говорится, что суд, разрешая дело, непосредственно применяет Конституцию, в частности, тогда, «когда закрепленные Конституцией положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения».

Разумеется, извечно будет стоять проблема соотношения начал общего и особенного в конституции вообще, нашей Конституции в частности. Порой возникает мнение о том, что Конституция не должна «опускаться» до регулирования конкретных отношений. Однако, думается, вопрос надо ставить наоборот: насколько важно конкретное положение, чтобы о нем говорить в Конституции. И совершенно очевидно, что отказываться от таких конкретных норм Конституция РФ не должна. Однако многое еще может зависеть от того, определились ли соответствующие правила. Например, когда Россия пришла к выводу, что вместо Комитета конституционного надзора ей надо создать Конституционный Суд, в Конституцию 12 декабря 1990 г. было включено соответствующее правило. Однако о компетенции КС в Конституции еще не говорилось, поскольку данный вопрос находился в процессе решения. И лишь когда удалось найти приемлемый вариант, он нашел отражение в Законе о КС 1991 г.; следующим этапом стало отражение в Конституции при реформе 21 апреля 1992 г. компетенции КС (ст. 165–1).

Проблема здесь может быть связана и с так называемой достаточностью или недостаточностью конституционного регулирования. Не надо забывать о том, что оно в принципе является сжатым. И при желании всегда можно сказать, что оно недостаточно, поскольку является кратким, а широкое (но текущее) законодательное регулирование более полезно. Однако методологически это не совсем верный подход. В том-то и ценность конституционного регулирования, что оно в концентрированной форме может создать непосредственную базу развития общественного отношения даже без дальнейшего законодательного регулирования. Если этого не учитывать в конституционном регулировании, тогда оно как раз и будет обречено на роль только декларативных правил.

В-третьих, прямое действие Конституции связано с такой категорией как дух, смысл Конституции. В определенном отношении эта категория опасна, поскольку упирается в трактовку Конституции. И как бы не получилось по выражению: сколько людей, столько и мнений. Но в том-то и дело, что дух и смысл Конституции либо заложены в самих ее идеях, либо выводятся из этих идей и содержания Конституции трактовкой тех органов, которые или развивают нормы Конституции в соответствующих актах, или непосредственно дают толкование Конституции (хотя на этот случай есть проблемы, которых мы коснемся позже).

Надо сказать, что прямое применение норм Конституции РФ по их духу или смыслу уже имеет место. В ряде случаев это касается некоторых принципиальных концепций государственного строительства. Например, путем трактовки ряда норм Конституции РФ сделан вывод о наличии в стране особого вида государственной власти – президентской власти. Причем в соотношении с тремя обозначенными в ст. 10 Конституции ветвями – законодательной, исполнительной и судебной властями – президентская власть рассматривается как первая и стоящая над ними, поскольку обеспечивает их согласованное функционирование и взаимодействие (ст. 80 Конституции).

Прямое применение норм Конституции, исходя из их духа и смысла, является, по нашему мнению, менее предпочтительным вариантом. Однако надо быть реалистами: это неизбежно. И поскольку здесь очевидна большая доля усмотрения соответствующих органов, надо просто постоянно помнить об этом и не допустить придания иного смысла конституционным идеям тем, кто применяет нормы Конституции. Немаловажное значение также имеет применение не изолированно отдельных норм, а комплексный подход

Прочность конституционного строя в решающей степени зависит от соблюдения конституции и прямо пропорциональна законопослушности граждан. Однако в любом обществе есть люди и организации, цели и деятельность которых представляют угрозу для конституции.

Демократическое государство, поэтому обязано обеспечивать соблюдение конституции и охранять ее от любых нарушений. Требования к гражданам соблюдать конституцию все же не сводятся к их конституционным обязанностям, а имеют более широкое конкретное содержание, которое вытекает из общего смысла, роли и функций конституции. От каждого гражданина требуется: уважать конституционные права других граждан; подчиняться правовым актам, изданным конституционными органами государственной власти, а также вступившим в законную силу судебным решениям и приговорам; уважать конституционные порядки, ни при каких условиях, кроме необходимой самообороны, не применяя насилия.

Но Конституция РФ предусматривает и активные формы ее охраны гражданами. Так, ч. 2 ст. 46 устанавливает, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Помимо этого конституционного права Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. регламентируется право граждан обращаться с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод в Конституционный Суд РФ. Следовательно, не только должностные лица, органы государства и общественные объединения наделяются правами по охране Конституции, но и граждане. В этом состоит важная новелла конституционной правосубъектности личности в новом Российском государстве.

Особую роль в охране конституции и обеспечении ее соблюдения играет конституционный суд. В мировой конституционной теории широко признана позитивная роль конституционного надзора со стороны судов общей юрисдикции или специальных конституционных судебных органов, проявившаяся на практике в ряде стран (США, Франция, ФРГ и др.). Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции РФ всех нормативных актов государства (законов, конституций республик и др.), разрешает споры о компетенции, дает толкование Конституции РФ, осуществляет ряд иных полномочий, призванных обеспечить неуклонное соблюдение Конституции.

# **Список литературы**

1. Баглай М.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для ВУЗов. 5-е изд. – М., Норма, 2006.
2. Головистикова А.Н. Прекращение гражданства РФ: сравнительный анализ законов о гражданстве 1991 и 2002 годов // Законодательство и экономика. – 2005. – №5.
3. Головистикова А.Н. Прекращение гражданства РФ: сравнительный анализ законов о гражданстве 1991 и 2002 годов // Законодательство и экономика. – 2005. – №5.

Гончаров М.В. Конституционное право Российской Федерации: теоретические основы, правовое регулирование, судебная практика. Екатеринбург, 2007. – С. 65 – 66.

Горшкова С.А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. – С. 111.

1. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М.: Юрист, 2005.

Комаров С.А. Личность в политической системе российского общества. М., 1996. – С. 105.

1. Куда следует обращаться за получением российского гражданства и какой срок установлен для решения этого вопроса? // Адвокат. – 2006. – №7.
2. Кутафин О.Е. Российское гражданство. – «Юристъ», 2004.
3. Леонова Н.В., Пелишенко А.А. Комментарий к Федеральному закону от 31.05.2002 г. №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Система ГАРАНТ, 2008.
4. Садыков Р., Садыков Р. Приобретение гражданства в упрощенном порядке // эж-ЮРИСТ. – 2006. – №28.
5. Самигуллин В.К. Конституционное право России: Курс лекций.3-е издание, Уфа РИО БашГУ. – 2004.

Хабермас Ю. Гражданство и национальная идентичность. URL: http://www.hrights.ru/text/b7/Chapter5.htm.

1. Югов А.А. Гражданство в Российской Федерации: размышления об уникальном правовом феномене // Адвокатская практика. -2009. – №1.
2. Яковлева М.Ю., Рождествина А.А. Гражданство. Регистрация: Сам себе адвокат. Выпуск №35. – М.: Юрайт-Издат, 2007.