

## ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО

Кручинин А.С.<sup>1</sup>

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА: К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «НЕГРАЖДАНЕ»

Для выделения понятия «неграждане» необходимо рассмотреть ряд проблем, связанных с оценкой данного понятия с позиции теоретической науки и практики. С точки зрения науки наиболее значимой проблемой для признания того или иного термина является его смысловое значение, содержательность, а также четкое определение его в системе устоявшихся теоретических позиций. Для практиков важным моментом в определении выбора термина для обозначения предмета субъекта или правоотношения является смысловая целесообразность, емкость, а также четкость и однозначность его содержания. Особенно актуальным в настоящее время является вопрос об однозначности применения нормативных правовых актов. С этой позиции при осуществлении правового регулирования отдельных областей права необходимо уделять особое внимание содержанию и соответствию сложившихся определений. Одной из проблем в этой области, требующей в настоящее время разрешения на теоретическом и законодательном уровне, является обозначение единым термином лиц, не обладающих гражданством Российской Федерации.

Правовое регулирование отношений с участием лиц, не обладающих гражданством Российской Федерации, осуществляется в различных отраслях права. Однако основополагающей отраслью, которая формирует дальнейшее отношение к отдельному субъекту правоотношений, является конституционное право. В этой связи нужно дать оценку субъектам отрасли российского конституционного права.

Конституционное (государственное) право выделяет ряд субъектов, которые подразделяются на две большие группы: физические лица и общественные образования.

К первой группе субъектов относятся граждане, иностранцы, лица без гражданства, группы граждан, избиратели и депутаты как лица со специальной правоспособностью и их группы.

Ко второй группе субъектов принадлежат государство в целом, его органы, а иногда и их обособленные части

(например, палаты, комиссии, партийные группы в парламентах), территориальные единицы, учреждения и органы самоуправления, а также политические партии и другие общественные объединения.

Такое перечисление субъектов находит свое начало в нормах Конституции РФ, так как в них содержатся термины «лицо», «иностранцы», «лица без гражданства» и др. Однако в качестве субъектов конституционно-правовых отношений могут выступать и не обозначенные

в Конституции РФ субъекты, например беженец, политическая партия или фракция. Такое упоминание о субъектах конституционного права содержится во многих современных монографиях и учебниках<sup>2</sup>.

При этом нужно отметить, что основанием для отнесения того или иного субъекта права к числу субъектов конституционного права зависит от того, является ли он участником конституционных правоотношений или нет. Так, упоминание об иностранном государстве существует в Конституции Российской Федерации, однако оно не является субъектом конституционного права. Конституционными правоотношениями, в свою очередь, являются общественные отношения, которые урегулированы нормами конституционного права и содержанием которых является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, предусмотренных соответствующей нормой. В качестве субъектов конституционных отношений можно выделять совокупности лиц, имеющих сходные (однородные) признаки, связанные с участием их в конституционных правоотношениях.

Учитывая особенности существующих конституционных правоотношений, можно предположить, что соответствующей категорией лиц может быть группа лиц, связанная по признаку отсутствия у них гражданства Российской Федерации — группа неграждан. Такое положение лиц возможно как в случае состоянии их в гражданстве иностранного государства (для иностранных граждан), так и в случае отсутствия у них доказательств при-

**Правовое регулирование отношений с участием лиц, не обладающих гражданством Российской Федерации, осуществляется в различных отраслях права. Однако основополагающей отраслью, которая формирует дальнейшее отношение к отдельному субъекту правоотношений, является конституционное право.**

<sup>1</sup> Кручинин Алексей Сергеевич — доцент кафедры конституционного и международного права НГАЭиУ, преподаватель кафедры управления в области юстиции Российской правовой академии при Министерстве юстиции РФ.

<sup>2</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юрид. вузов и факультетов. — М.: Норма, 2003.; Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации: Курс лекций. — М.: Норма; Инфра-М, 1998.; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 1998.

надлежности к гражданству иностранных государств (для апатридов). При этом все перечисленные лица являются субъектами конституционных отношений, так как попадают в ряде отношений под специфику правосубъектного состава, объекта и содержания конституционных правоотношений.

Таким образом, конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (неграждан), представляет собой отдельный правовой статус и включает в себя общий статус, применимый для группы иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России в ряде правоотношений. В совокупности конституционно-правовой статус неграждан представляет собой особую юридическую категорию, определяющую положение лиц, не обладающих гражданством Российской Федерации и характеризующую положение обозначенных выше лиц как субъектов правоотношений. Такое определение дает возможность выделить конкретную группу лиц, не принадлежащих к гражданству России, однако попадающих под ее территориальную юрисдикцию.

Важность правильного определения лиц, не обладающих гражданством России, обуславливается тем, что современное законодательство содержит множество положений, в которых одним термином охватывается совокупность правоотношений, связанных со статусом иностранного гражданина и лица без гражданства. Такие отношения связаны, как правило, с личными или социальными правами лица, при которых принадлежность к гражданству иностранного государства не имеет значения.

В современном национальном и международном законодательстве для обозначения лиц, не являющихся гражданами государства, наряду с термином «негражданин», часто применяется определение «иностранец». Однако нужно заметить, что в различных источниках определения «иностранцев» различны по своему содержанию. Так, возможно разделить акты действующего законодательства на те, которые термином «иностранцы» определяют совокупность граждан иностранных государств и лиц без гражданства, и акты, определяющие «иностранцев» как исключительно граждан иностранных государств. Такое несоответствие терминологии вызывает множество нарушений в деятельности правоприменительных органов и должностных лиц. Так, в Декларации

о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают<sup>1</sup> (утв. Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/144 от 13 декабря 1985 г.), термин «иностранец» означает любое лицо, не являющееся гражданином государства, в котором оно находится. Соглашением о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств-участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Москва, 25 ноября 1998 г.) термин «иностранец» определяется как «гражданин третьего государства, лицо без гражданства»<sup>2</sup>. Указом Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668 «О Федеральной миграционной программе» уста-

навливается, что «иностранцы — граждане иностранных государств и лица без гражданства»<sup>3</sup>.

В свою очередь, в Законе Амурской области «О пребывании иностранных граждан на территории области»<sup>4</sup> определено, что «иностранцы — лица, не являющиеся гражданами России и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства». Аналогичные формулировки, приравнивающие термины «иностранцы» и «иностранцы», встречаются в законах Амурской области<sup>5</sup>, Алтайского края<sup>6</sup>, Республики Башкортостан<sup>7</sup>, Красноярского края<sup>8</sup>.

Впервые в России нормативное определение термина «иностранец» появилось в период царствования Петра I. Так, А.М. Тесленко, исследуя в своей работе<sup>9</sup> правовой статус иностранцев в историческом разрезе, установил, что термин «иностранец» на различных исторических этапах рассматривался в законодательстве весьма неоднозначно. Например, в 1890 г. закон выделял такую категорию иностранцев, как лица, принявшие присягу на подданство России, хотя юридически это были уже русские граждане. Исследованием был установлен также пробел в законодательстве в отсутствии регулирования вопроса о порядке выдачи видов на жительство иностранцам, которые родились в России и имели не национальных паспорта, а лишь метрические свидетельства о своем рождении от иностранцев. Этот вопрос решался на подзаконном уровне.

Если сделать анализ действующей и прошлых конституций России, то можно обнаружить следующее: Конституция РСФСР 1918 г. (п. 21, 22; п. «р» п. 49)<sup>10</sup>, как и Конс-

<sup>1</sup> Действующее международное право. — Т. 1. — М., 1985.

<sup>2</sup> Бюллетень международных договоров. — январь 2000. — № 1.

<sup>3</sup> СЗ РФ. — 1994. — № 18. — ст. 2065.

<sup>4</sup> См.: Законы Амурской области (в ред. Законов Амурской области от 27.10.97 № 36-ОЗ, от 02.10.98 № 97-ОЗ, от 27.11.98 № 108-ОЗ, от 04.10.2000 № 250-ОЗ, от 04.07.2002 № 110-ОЗ).

<sup>5</sup> Закон Амурской области «О пребывании иностранных граждан на территории области» (в ред. Законов Амурской области от 27.10.97 № 36-ОЗ, от 02.10.98 № 97-ОЗ, от 27.11.98 № 108-ОЗ, от 04.10.2000 № 250-ОЗ, от 04.07.2002 № 110-ОЗ).

<sup>6</sup> Закон Алтайского края «Об охране общественной нравственности» (в ред. Законов Алтайского края от 06.04.2001 № 17-ЗС, от 25.12.2001 № 103-ЗС, от 10.07.2002 № 46-ЗС).

<sup>7</sup> Закон Республики Башкортостан «О борьбе с коррупцией» (в ред. Законов РБ от 05.08.99 N 23-з, от 25.12.96 № 62-з).

<sup>8</sup> Закон Волгоградской области «О референдумах на территории Волгоградской области» (в ред. Законов Волгоградской области от 01.02.2002 № 664-ОД, от 12.03.2003 № 793-ОД).

<sup>9</sup> Тесленко А.М. Правовой статус иностранцев в России, вторая половина XVIII — начало XX вв.: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук / Урал. юрид. Ин-т МВД России. — Екатеринбург, 2000.

<sup>10</sup> Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР от 20 июля 1918 г. № 51.

титущия 1925 г. (п. 12)<sup>1</sup>, использовала термин «иностранец», под которым подразумевалось обобщенное понятие иностранного гражданина и лица без гражданства, так как термин «лицо без гражданства» впервые в советском законодательстве был введен Законом СССР от 19 августа 1938 г. «О гражданстве СССР»; Конституцией РСФСР 1937 г. (ст. 133)<sup>2</sup> — «иностранец»; Конституцией 1977 г. в одном законе совмещены термины «иностранец» (в ст. 38)<sup>3</sup> и «иностранец и лицо без гражданства» (ст. 37), здесь термин «иностранец», вероятно, носит собирательный характер и включает в себя «иностранец и лицо без гражданства»; Конституция 1978 г. уже выделяет термин «лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации» (ст. 37)<sup>4</sup>, четко разделяя их на граждан Российской Федерации и неграждан Российской Федерации; а ныне действующая Конституция 1993 г. (ст. 62, 63) использует термины «иностранец» и «лицо без гражданства».

Теоретически вопрос об определении статуса лиц, не находящихся в гражданстве России, существует уже давно. В различных классификациях имеет место определение в качестве субъекта конституционного права иностранцев, лиц без гражданства, иностранных граждан. Деление физических лиц, таким образом, вполне обосновано, так как видовым признаком является принадлежность лица к государству. При этом, как известно, данная взаимосвязь является ключевой в системе права.

Вопрос комплексного изучения субъектов конституционного права получил свое отражение в ряде доктрин<sup>5</sup>. Основные современные исследования, содержащие вопрос о классификации лиц, не имеющих гражданства РФ, исходят из того, что четко определенными категориями лиц, имеющими однородный правовой статус, являются иностранные граждане и лица без гражданства, при этом статус иностранца в России до сих пор законодательно четко не определен.

В юридической литературе понятие «иностранец» употребляется в двух смыслах: широко — «иностранцем считается всякое лицо, которое не обладает граждан-

ством данного государства»<sup>6</sup>; под термином «иностранец» «должны пониматься и иностранные граждане, и лица без гражданства»<sup>7</sup> и узком — «под «иностранцем» понимается всякое лицо, находящееся на территории Советского Союза, не являющееся гражданином СССР и имеющее доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства»<sup>8</sup>; под иностранцем принято понимать всякое лицо, находящееся на территории советского государства, не являющееся советским гражданином и состоящее в гражданстве или подданстве другого государства»<sup>9</sup>; «иностранцы — субъекты советско-

го права — это граждане зарубежных государств или их организаций, находящиеся на территории нашей страны»<sup>10</sup>.

На наш взгляд, в настоящее время созрела необходимость определения законодательно термина, определяющего статус лица, не обладающего гражданством РФ. При этом правовое состояние, в котором такое лицо находится, можно определить как состояние «вне гражданства», а лица, которые находятся в таком состоянии, являются «негражданами». Такая классификация, определяющая лиц как граждан РФ и неграждан, может компенсировать вакуум терминологии, существующий в законодательстве. К сожалению, в действующем российском законодательстве такая терминология не востребована. Так в п. 2 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных

граждан в Российской Федерации»<sup>11</sup> содержится такая формулировка: «В целях настоящего Федерального закона понятие «иностранец» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан». Таким образом, законодатель делает попытку определения интегрированного статуса «негражданин».

Поэтому в целях исключения многозначности понятия «иностранец» целесообразно применять в российском законодательстве единый термина, связанный с обобщением понятий «иностранец» и «лицо без

**Основные современные исследования, содержащие вопрос о классификации лиц, не имеющих гражданства РФ, исходят из того, что четко определенными категориями лиц, имеющими однородный правовой статус, являются иностранные граждане и лица без гражданства, при этом статус иностранца в России до сих пор законодательно четко не определен.**

<sup>1</sup> Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства РСФСР. — 1925 г., № 30, ст. 218.

<sup>2</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) (в редакции от 11 декабря 1975 г.) // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства РСФСР. — 1 марта 1937 — № 2.

<sup>3</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) (в редакции от 26 декабря 1990 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 12 октября 1977 г., № 41, ст. 617.

<sup>4</sup> Конституция (Основной закон) Российской Федерации — России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) (в редакции от 10 декабря 1992 г.) // Ведомости Верховного Совета Российской Федерации от 13 апреля 1978 г., № 29, ст. 407.

<sup>5</sup> См.: *Бойцов В.Я.* Система субъектов советского государственного права. — Уфа, 1972; *Новицкий А.И.* Понятие субъектов государственного права и правоотношений в социалистических странах // Труды ВЮЗИ. — М., 1977. — Т. 48.; *Новицкий А.И.* Система субъектов государственного права и правоотношений в социалистических странах // Труды ВЮЗИ. — М., 1978. — Т. 58.

<sup>6</sup> *Галенская Л.Н.* Правовое положение иностранцев в СССР. — М.: Международные отношения, 1982. — С. 6.

<sup>7</sup> *Богуславский М.М.* Международное частное право. — М., 2003. — С. 61.

<sup>8</sup> *Кузнецов М.Н., Ильинская И.М., Микеладзе Д.И.* Гражданско-правовое положение иностранцев в СССР. — М., 1981. — С. 6—7.

<sup>9</sup> *Богуславский М.М., Рубанов А.А.* Правовое положение иностранцев в СССР. — М. — 1962.

<sup>10</sup> *Арбузкин А.М., Мураметс О.Ф.* Принципы правового регулирования пребывания в СССР иностранцев. М.: ВНИИ МВД СССР, 1979. — С. 5.

<sup>11</sup> Российская газета. — 31 июля 2002 г. — № 140.

гражданства» такого как «неграждане». Данное понятие возможно трансформировать из международных договоров. Так, в Европейской конвенции о гражданстве ETS № 166 (Страсбург, 6 ноября 1997 г.)<sup>1</sup> и Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Нью-Йорк, 7 марта 1966 г.)<sup>2</sup> наравне с понятиями «граждане» и «лица без гражданства» употребляется понятие «неграждане».

Можно отметить, что понятие «неграждане» уже начало внедряться в лексикон законодателя. Так в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 24 февраля 1995 г. № 555-1 ГД «О гуманном отношении к нуждам населения Абхазии»<sup>3</sup>, постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 14 октября 2003 г. № 4441-III ГД «О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с грубыми нарушениями в Латвийской Рес-

публике прав человека и прав национальных меньшинств»<sup>4</sup>, постановлении Правительства РФ от 4 января 2001 г. № 4 «О порядке въезда в Российскую Федерацию, пребывания на ее территории и выезда из Российской Федерации лиц без гражданства, состоявших в гражданстве СССР и проживающих в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике»<sup>5</sup> термин «неграждане» был применен в соответствующем значении, однако до сих пор он применяется лишь в отдельных документах и не имеет применения в законах Российской Федерации.

Считаем, что для российского законодателя перспективной возможностью является выделение самостоятельного понятия, определяющего в целом иностранных граждан и лиц без гражданства и дающего возможность осуществления правового регулирования комплексно для таких групп лиц.

<sup>1</sup> Текст Конвенции официально не опубликован.

<sup>2</sup> Текст Конвенции размещен на официальном сервере Организации Объединенных Наций ([www.un.org](http://www.un.org)).

<sup>3</sup> Российская газета. — 22 марта 1995 г.

<sup>4</sup> Собрание Законодательства Российской Федерации. — 27 октября 2003 г. № 43. — ст. 4148.

<sup>5</sup> Собрание Законодательства Российской Федерации. — 8 января 2001 г. — № 2. — ст. 190.

*Курманов М.М.<sup>1</sup>*

## **ЕСТЬ ЛИ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ ОРГАНОМ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ?**

Участие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — законодательный орган субъекта РФ) в федеральном законодательном процессе обусловлено тем, что Конституция Российской Федерации (ч.2 статьи 5, 76, 104, 134, 136) наделила их правом: законодательной инициативы; участия в рассмотрении проектов федеральных законов по предметам совместного ведения; внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) предложений о пересмотре, внесении поправок и изменений в Конституцию РФ; участия в процедуре одобрения поправок к главам 3-8 Конституции РФ после рассмотрения их палатами Федерального Собрания РФ; принятия законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов<sup>2</sup>.

Реализация права законодательной инициативы в соответствии со статьей 104 Регламента Государственной Думы предполагает внесение проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР, поправок к законопроектам.

К сожалению, результаты законодательных инициатив, внесенных законодательными органами субъектов РФ, пока неутешительны. Так, в период весенней сессии 2002 года ими было всего внесено 163 законопроекта, в

<sup>1</sup> Курманов Мидхат Мазгутович — Министр юстиции Республики Татарстан, депутат Государственного Совета Республики Татарстан трех созывов, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Республики Татарстан.

<sup>2</sup> См.: Курманов М.М. Законодательный (представительного) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в законодательном процессе // Федерализм. — 2004. — №1. — С. 143–160.