

УДК 34

Н.В. Михайлова

Право на достойную жизнь граждан России: к истории вопроса

Аннотация:

В статье рассматриваются вопросы формирования нетрадиционных отраслей права, направленных на регулирование общественных отношений в социальном государстве. Это права российских граждан на достойную жизнь. На примере права социального обеспечения анализируются инновационные тенденции в становлении и развитии этой отрасли права. Рассматривается зарождение отдельных норм отрасли социального обеспечения на разных этапах становления и развития отечественной государственности от Древней Руси до современной России, показано инновационное воплощение этой традиции.

Ключевые слова: социальное государство, инновации, традиции, классические отрасли права, новые отрасли права, право социального обеспечения, право на достойную жизнь граждан России.

Об авторе: Михайлова Наталья Владимировна, Государственный университет «Дубна», доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры юриспруденции; эл. почта: net-46@mail.ru

Российская Федерация – социальное государство, его деятельность направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Эти основополагающие, базовые принципы, зафиксированные в Конституции РФ отражены в Указе Президента России № 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (с изменениями и дополнениями) [25]. В Указе обозначены такие направления развития, как демография, здравоохранение, образование, культура, жилье и городская среда, экология, наука и университеты, малое и среднее предпринимательство и ряд других.

Национальные цели, стратегические задачи несут в себе заботу о достойной жизни российских граждан. Юридическая наука и практика, используя свойственные ей методы, создает правовое обеспечение этих важнейших установок. Выступая в рамках Международного дискуссионного клуба «Валдай», Президент России В. В. Путин подчеркнул необходимость интенсивной работы в направлении развития условий достойной жизни граждан России.

Важнейшую роль в этом должны сыграть юристы, направив свои усилия на правовое обеспечение достижения поставленных задач. Их решение находит отражение в традиционных отраслях российского права, направленных на создание, сохранение, функционирование, совершенствование конституционных, гражданских, трудовых, семейных, уголовных, уголовно-исполнительных, процессуальных и других отношений, которые в определенной степени стоят на службе обеспечения права граждан России на достойную жизнь.

Однако, во второй половине XX в. стали происходить инновационные процессы в деятельности правоведов, нашедшие выражение в становлении и развитии новых отраслей права, целенаправленно обеспечивающих социальные права и устанавливающие гарантии на достойную жизнь граждан России. Это право социального обеспечения, жилищное, медицинское, экологическое, образовательное право и др. Конституция Российской Федерации дает основания для дальнейшего совершенствования этих отраслей, закрепив право человека на социальное обеспечение граждан, жилище, охрану здоровья, благоприятную социальную среду, образование [11].

Обозначенные отрасли права обеспечивают ощутимые положительные результаты в регулировании общественных отношений, определяющих уровень достойной жизни российских граждан. Их зарождение отражают инновационные тенденции в развитии права. Под инновациями в праве понимаются правовые новшества, существенно повышающие эффективность действующей правовой системы, позволяющую достигнуть ощутимую пользу от их реализации.

Важной особенностью инноваций в праве выступают новые правовые новеллы, возникающие в условиях правовой жизни, дополняющие существующие правовые традиции. Традиции и инновации представляют собой взаимодополняющий механизм развития правовой системы. Инновацией становится только то, что опирается на традиции. Новое в праве лишь тогда может выполнить свою роль и назначение, когда оно

«...обладает способностью воспринимать и аккумулировать все то лучшее, подлинно гуманное, что выработано в ходе многовекового правотворческого процесса, а также отвечает назревшим потребностям общественной жизни» [31, с. 9].

Этим характеристикам вполне соответствуют новые отрасли права, обеспечивающие достойную жизнь граждан России. Необходимо отметить, что некоторые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере достижения достойной жизни российских граждан имеют основательную историю и зародились в отечественном праве на различных этапах развития государства. С опорой на имеющиеся достижения, традиции в эволюции российского права, создаются новые правовые реалии, реализуются инновационные тенденции. Великий русский историк С. М. Соловьев призывал «не делить, не дробить русскую историю на отдельные части, но соединять их, следить преимущественно за связью явлений, за непосредственным преемством форм, не разделять начал, но рассматривать их во взаимосвязи» [23, с. 25].

Из целого ряда новых отраслей права, направленных на обеспечение достойной жизни граждан России, выделим право социального обеспечения, на примере которого заметны инновационные процессы совершенствования отечественного права. Социальное обеспечение представляет собой комплексный государственный, правовой и общественный институт, выступающий в качестве формы распределения материальных благ с целью удовлетворения жизненно необходимых личных потребностей нуждающихся в этом членов общества. Социальное обеспечение призвано удовлетворять потребности стариков, больных, детей, нетрудоспособных иждивенцев, потерявших кормильца, безработных, всех членов общества в целях охраны здоровья и нормального воспроизводства рабочей силы за счет специальных фондов, создаваемых в обществе на страховой основе, или за счет ассигнований государства в случаях и на условиях, установленных в законе [21, с. 30].

Социальное обеспечение на Руси, как забота об особо нуждающихся слоях населения, существовала издревле. Призрение – забота о «сырых и убогих», становится русской традицией с принятием христианства. Как свидетельствует «Повесть временных лет» (начало XII в.), князь Владимир велел «всякому нищему и бедному приходить на княжеский двор и брать все, что надобно, питье и пищу и из козны деньгами» [18, с. 87].

Призрение в России можно разделить на государственное (забота о нуждающихся, оказываемая органами государства), церковное (осуществляемое церковью, монастырями)

и общественное (благотворительная деятельность различных представителей общества). Эти направления социального обеспечения существуют и в современной России, претерпев значительные изменения, проявляясь по-своему в разные исторические эпохи.

Созванный в 1551 г. Иваном IV Церковный Стоглавый Собор упорядочил Церковную, Богослужебную, управленческую и гражданскую жизнь [24, с. 198]. На Соборе было решено для действительно нуждающихся, прокаженных и престарелых устраивать богадельни, содержащиеся на добровольные пожертвования. В первой половине XVII в. управление делами призрения было сосредоточено в Патриаршем приказе, а в 1670 г. Был утвержден особый Приказ строения богаделен [8, с. 1-14].

Указом 1682 г. царя Федора Алексеевича все бедные, нуждающиеся в призрении, были разделены на нетрудоспособных («увечные и старухи») и здоровых нищих. Первым предписывалось давать бесплатный приют и «по смерть кормить». Здоровые же нищие должны были «хлеб свой заживать работою или каким ремеслом к общей пользе» [5, с. 234].

В 1720 г. в Москве началось строительство госпиталя для незаконнорожденных, с последующей отдачей его пациентов в учение [12]. Регламенты Главного магистрата и Духовной коллегии (1721 г.) предполагали устройство трех видов заведений общественного призрения: «смирительных домов» для здоровых нищих; «прядильных домов» для «непотребного и неистового женского пола», т.е. для нищих женщин; «госпиталей» для убогих больных, увечных и престарелых. За время правления Петра I принято около 20 указов, направленных на искоренение нищенства в России [6, с. 34].

В манифесте «Об учреждении Воспитательных домов» Екатерина II обратила особое внимание призрению бедных [4, с. 273]. Затем в ходе Губернской реформы (1775 г.) введена организация общественного призрения, сохранявшаяся почти на протяжении века. В каждой губернии были учреждены Приказы общественного призрения под председательством губернатора и с участием представителей всех сословий [3, с. 447-456]. Примечательно, что неимущие могли бесплатно обучаться в народных школах, содержались в богадельнях и домах сумасшедших. В конце XVIII в. богадельни впервые открылись не только в городах, но и деревнях.

Члены императорской семьи принимали на себя попечение над Воспитательным обществом благородных девиц и его мещанским отделением, а затем над воспитательными домами для младенцев, мещанскими и коммерческими училищами.

Этим было положено начало Ведомству учреждений императрицы Марии (1796 г.) [7]. В 1823 г. учреждались Духовные попечительства о бедных духовного звания. В России создавались первые благотворительные общества, наиболее значимым из которых стало учрежденное в 1802 г. несколькими частными лицами Филантропическое общество. В 1816 г. оно было реорганизовано и получило новое наименование «Императорское человеколюбивое общество», просуществовавшее до начала XX в. [16].

Общественное призрение носило двоякий характер: как сфера государственного управления и как сфера деятельности общественных организаций по призрению бедных, но в рамках государственной регламентации и под публичным контролем. В 1835 г. в столице, а в 1838 г. – в Москве учреждены Комитеты для разбора и призрения нищих и изыскания способов к искоренению нищеты [22]. Они определяли задержанных полицией и впавших в нищету лиц, изыскивали средства для заведений призрения, отделяли их от праздношатающихся и приобщали последних к труду.

В результате земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформ функции общественного призрения были разделены между земскими и городскими учреждениями, сословными обществами и полицией. Учреждения общественного призрения, перешедшие в ведение земских учреждений, устанавливали в необходимых случаях сборы на общественное призрение. Призрение неимущих крестьян возлагалось на крестьянскую общину, а в городе оно носило сословный характер – для мещан, купцов и дворян [14].

Первым правовым актом, регулировавшим отношения по социальному обеспечению несчастных случаев на отдельных предприятиях, стали Правила «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев, а равно членов их семей на предприятиях фабрично-заводской, горной, горнозаводской промышленности» от 2 июня 1903 г. [20].

Одной из задач Великой российской революции (1905-1922 гг.) стало правовое обеспечение социальной защищенности трудящегося народа. На первом этапе революции (становление конституционной монархии) 23 июня 1912 г. принимаются законы: «Об учреждении Присутствия по делам страхования рабочих», «Об учреждении Совета по делам страхования рабочих», «Об обеспечении рабочих на случай болезни», «Об страховании рабочих от несчастных случаев» [13]. Эти законы не только вносят лепту в развитие российского трудового законодательства, но и обращаются к проблеме

социального страхования, формируя отдельный этап в становлении права социального обеспечения.

Сложившаяся система общественного призрения, совмещавшая публичные и частные начала, существенно изменилась в условиях военных и революционных катаклизмов начала XX в. В начале Первой мировой войны (1914-1918 гг.) налаживается система пособий семьям, в которых единственный кормилец призывался в армию. Помощь оказывалась многодетным семьям и вдовам погибших на фронте. Для нуждающихся открывались бесплатные столовые, а для сирот и детей из неполных семей – приюты и ясли. Именно в годы войны «утвердилось представление, что социальная помощь гражданам, впавшим в нужду, – не милость и не благодеяние, а обязанность государства и общества» [15, с. 61].

На втором этапе революции (формирование республиканской формы правления) Временным правительством создается Министерство государственного призрения, продолжавшее деятельность по социальной защите населения, разрабатывавшее проекты в сфере социальных преобразований, не получивших законодательную силу.

В период становления советской государственности (завершающем этапе Великой российской революции) упраздняются все ранее существующие учреждения социальной защиты, благотворительные заведения и общества. Однако, сломав старую государственную машину, резко и решительно отмежевавшись от большинства положений действовавшего до революции законодательства, нормотворческие органы советской власти не могли обойтись без заимствования, в связи с чем во многих отраслях социалистическое право было лишь реформированным, приспособленным к новым реалиям правом, основанным на официально отвергнутом законодательстве. В этом ярко проявились инновационные тенденции в праве.

Так, в ноябре 1917 г. создается Наркомат государственного призрения, в функции которого входит оказание помощи несовершеннолетним и престарелым гражданам, инвалидам войны и их семьям. Вопросами охраны материнства и детства занималась специальная коллегия. В марте 1918 г. на Наркомат возлагаются вопросы, связанные с выплатой пенсий и пособий. Позднее Наркомат государственного призрения переименовывается в Наркомат социального обеспечения, органы которого ведали содержанием домов для престарелых и инвалидов. Конституция РСФСР 1918 г. закрепила обязанность советского государства оказывать рабочим и беднейшим крестьянам

всяческое материальное и иное содействие. В первые годы Советской власти принимается более 30 декретов по вопросам социального обеспечения рабочих, крестьян, военнослужащих и их семей [17, с. 55-59].

С 1920 г. функции Наркомата соцобеспечения начали ограничиваться. После Гражданской войны государственный характер сохранило обеспечение инвалидов войны и семей красноармейцев, на рабочих распространялась система социального страхования, а крестьяне обеспечивались в порядке самопомощи. С этой целью 3 мая 1921 г. Декретом СНК РСФСР учреждались крестьянские общества взаимопомощи, организовавшие проведение общественной запашки и уборку полей, сбор средств в пользу нуждающихся [1].

Кроме государственных, в советской России действовали и общественные организации благотворительного характера. Так, помощь ветеранам Гражданской войны осуществлял Всероссийский комитет помощи инвалидам войны, больным и раненым красноармейцам и семьям лиц, погибших на войне (1919-1930 гг.). Он содействовал государственным органам в оказании помощи красноармейцам в период лечения, организовывал заготовку необходимых вещей и др. Материальную помощь инвалидам оказывала кооперация инвалидов. В 1925 г. возникло Всероссийское общество слепых, а в 1926 г. – Всероссийское общество глухонемых.

Социальное обеспечение носило ярко выраженный классовый характер. Так, например, Постановлением Союзного Совета социального страхования при НКТ СССР от 21 февраля 1929 г. этих прав были лишены бывшие помещики, фабриканты, жандармы, полицейские, руководители контрреволюционных банд и др.

Согласно постановлению ВЦИК и СНК СССР от 2 июля 1931 г., в СССР впервые вводится понятие «социально-бытовая помощь». Соцстрах брал на себя все расходы на санаторно-курортное лечение, финансирование яслей, детских садов, молочных пунктов, пионерских и молодежных лагерей, бань, прачечных. В ст. 120 Конституции СССР 1936 г. впервые было закрепляется право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности [10].

В годы Великой отечественной войны 1941-1945 гг. и после государство предпринимало серьезные меры по искоренению детской безнадзорности, помощи семьям военнослужащих, инвалидам и ветеранам войны. По окончании Великой Отечественной войны начинается период огосударствления социального обеспечения. Важнейшим

послевоенным нормативным актом социального обеспечения становится Закон СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях», которым предусматривались пенсии по старости, инвалидности и в случае потери кормильца. Законом СССР от 15 июля 1964 г. «О пенсиях и пособиях членам колхозов» пенсионное обеспечение распространялось и на сельское население.

В 1970-1980-е гг. принимается ряд нормативных актов, направленных на повышение уровня социального обеспечения в целом и отдельных его видов: предоставлялись дополнительные льготы инвалидам-слепым при пользовании транспортом; повышались нормы расходов на питание детей в детских дошкольных учреждениях и домах ребенка и т.д. Продолжала совершенствоваться система пенсионного обеспечения: повышались минимальные размеры пенсий для рабочих, служащих и членов колхозов; для последних вводился аналогичный с рабочими и служащими порядок исчисления пенсий.

Таким образом, к концу 1980-х гг. в СССР в основном сформировалась государственная система социального обеспечения. Так, если до начала 1970-х гг. отношения по социальному обеспечению регулировались в рамках административного, гражданского, трудового и колхозного права, то в конце 1980-х гг. право социального обеспечения выделилось в самостоятельную отрасль права. Советскими юристами В. С. Андреевым, Р. И. Ивановой и В. Ш. Шайхатдиновым была обоснована самостоятельность отрасли социального обеспечения [2; 9; 30].

Будучи относительно молодой отраслью, право социального обеспечения в России сегодня продолжает свое формирование. Оно ориентируется на положительный опыт правового обеспечения заботы о нуждающихся в поддержке слоев населения, накопленный еще в княжеский, царский, имперский и советский периоды отечественной истории. Современная юриспруденция, опираясь на традиции, совершенствуется в направлении кодификации отдельных институтов права социального обеспечения.

Например, Федеральный закон от 17 июля 1999 г. N № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» устанавливает основы оказания государственной социальной помощи различным категориям граждан [28]. Он определяет порядок учета прав граждан на социальные услуги, предоставляемые в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, а также иные социальные гарантии и выплаты, установленные законодательством Российской Федерации. В 2007 г. запускается

«Программа материнского капитала» для семей, в которых родился или был усыновлен второй ребенок, а также любой последующий ребенок, если до этого право на материнский капитал не возникало или не оформлялось [27].

В Федеральном законе от 28 декабря 2013 г. N 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» прописаны полномочия органов государственной власти в сфере социального обслуживания, права и обязанности тех, кто получает социальные услуги и тех, кто их предоставляет [29]. Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2022 г. N 588 «О порядке и условиях признания лица инвалидом» утверждает порядок и условия признания человеком инвалидом федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы.

В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Так, в 2012 г. создается Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

Продолжая добрые традиции, зародившиеся еще в Российской империи, создаются и функционируют в постсоветской России общественные благотворительные фонды социального обеспечения. Государство поддерживает их работу, обеспечивает ее правовое регулирование. Федеральный закон от 11 августа 1995 г. N 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» неоднократно изменялся и дополнялся, а 1 января 2024 г. была изменена Преамбула указанного закона [26].

Эта отрасль права сопровождает человека с момента его рождения и до конца жизни. Право социального обеспечения развивающаяся, постоянно модернизирующаяся отрасль права. Ее совершенствование основывается на наработанных веками базовых принципах обеспечения достойной жизни наиболее нуждающихся категорий населения, нетрудоспособных граждан России. Оно наглядно отражает инновационные тенденции в развитии российского права.

Библиографический список:

1. Алексанов П. А. В борьбе за социалистическое переустройство деревни (крестьянская взаимопомощь. 1921-1932 гг.). М.: Мысль, 1971. 272 с.
2. Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР. М.: Юрид. Лит, 1987. 352 с.
3. Андреевский И. Е. О первых шагах деятельности С.-Петербургского приказа общественного призрения. (На основании архивных документов) // Русская старина. 1889. Т. 63, № 8. С. 447-456.
4. Бецкой И. И. Собрание учреждений и предписаний касательно воспитания в России обоего пола благородного и мещанского юношества. Т.1. СПб.: в типографии И. К. Шнора, 1789. 479 с.
5. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. СПб, 1886 699 с.
6. Годунский Ю. Откуда пошла благотворительность на Руси // Наука и жизнь. 2006. № 10. С. 32-37.
7. Жуковский Э. А. Ведомство учреждений императрицы Марии: Историч. очерк. СПб, 1884. 80 с.
8. Захаров М. Л. Право социального обеспечения: учебник / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. М.: Волтерс Клувер, 2005. 640 с.
9. Иванова Р. И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М.: Изд-во МГУ, 1986. 176 с.
10. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3007#nYK36PUqU3ZW B86m> (дата обращения: 22.09.2024).
11. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных 01.07.2020) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 22.09.2024).
12. Козлова Н. В. Люди дряхлые, больные, убогие в Москве XVIII века: монография. М.: РОССПЭН, 2010. 359 с.

13. Литвинов-Фалинский В. П. Новые законы о страховании рабочих: текст законов с подробными разъяснениями. СПб: Тип. А.С. Суворина, 1912. 370 с.
14. Максимов Е. Д. Очерк земской деятельности в области общественного призрения. СПб: тип. Правительствующего сената, 1895. 105 с.
15. Микиртичан Г. Л. Организация помощи детям в годы первой мировой войны // Российский педагогический журнал. 2014. № 4. С.61-64.
16. Очерк деятельности Совета Императорского Человеколюбивого общества за сто лет, 1816-1916 гг. Петроград: Гос. тип., 1916. 209 с.
17. Павлова И. П. Министры, Народные комиссары государственного призрения, социального обеспечения, социальной защиты населения // Пенсия. 1998. № 9. С. 55-59.
18. Повесть временных лет / Пер. С древнерусского Д. С. Лихачева, О. В. Творогова. СПб.: Вита Нова, 2012 512 с.
19. Постановление СНК РСФСР от 30 апр. 1918 г. «О переименовании Народного Комиссариата Государственного призрения в Народный комиссариат Социального Обеспечения [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=36774#q1946PUCqIt9mCpi2> (дата обращения: 22.09.2024).
20. Правила «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев, а равно членов их семей на предприятиях фабрично-заводской, горной, горнозаводской промышленности» от 2 июня 1903 г. // Полное собрание законов. III. Т. XXIII. № 23060.
21. Право социального обеспечения России: учебник для бакалавров / отв. ред. Э. Г. Тучкова. М.: Проспект, 2017. 464 с.
22. Пусторослев П. П. О Московском Комитете для разбора и призрения нищих // «Юридический вестник». 1891. № 12. С. 539-565.
23. Соловьев С. М. Чтение и рассказы по истории России. М.: Правда, 1989. 768 с.
24. Стоглав: собор бывший в Москве при Вел. государе царе и вел. князе Иване Васильевиче (в лето 7059) / под ред. М.Б. Данилушкина. СПб: Воскресение, 1997. 287 с.
25. Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // «Собрание законодательства РФ», 14.05.2018, N 20, ст. 2817.

26. Федеральный закон от 11 августа 1995 г. N 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7495/ (дата обращения: 22.09.2024).
27. Федеральный закон от 29.12.2006 N 256-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // «Собрание законодательства РФ», 01.01.2007, N 1 (1 ч.), ст. 19.
28. Федеральный закон от 17.07.1999 N 178-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О государственной социальной помощи» // «Собрание законодательства РФ», 19.07.1999, N 29, ст. 3699.
29. Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 30.12.2013, N 52 (часть I), ст. 7007.
30. Шайхатдинов В. Ш. Теория социального обеспечения. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1982. 143 с.
31. Швеков Г. В. Преемственность в праве. М.: Высшая Школа, 1983. 184 с.

Mikhailova N.V. Innovative trends in the development of the right to a decent life for Russian citizens

The article examines the issues of the formation of non-traditional branches of law aimed at regulating public relations in a social state. These are the rights of Russian citizens to a decent life. Innovative trends in the formation and development of this branch of law are analyzed using the example of social security law. The origin of certain norms of the social security industry at different stages of the formation and development of national statehood from Ancient Russia to modern Russia is considered, and the innovative embodiment of this tradition is shown.

Keywords: welfare state, innovations, traditions, classical branches of law, new branches of law, social security law, the right to a decent life for Russian citizens.