

УДК 342.71

ГРАЖДАНСТВО КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

*А. Б. Аксенов, старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин Казанского филиала
Российской академии правосудия, кандидат юридических наук*

Гражданство неразрывно связано с правовым статусом лица и охватывает весь спектр его взаимоотношений с государством. Без этой взаимосвязи невозможна полная реализация всего объема прав и свобод, закрепленных в законодательстве государства, чьим гражданином лицо является. В свою очередь, государство, обеспечивая реализацию интересов своих граждан, защищая их права и свободы, требует от граждан исполнения определенных обязанностей.

Дефиниция такой правовой категории, как гражданство, имеет существенное значение для юридической науки и практики, однако до настоящего времени в этом вопросе нет единого мнения. Один из первых отечественных исследователей этой проблемы С.С. Кишкин писал: «Очень трудно дать удовлетворительное не только определение, но хотя бы описание понятия гражданства. Оно юридически представляется трудно уловимым. Есть ли гражданство совокупность прав и обязанностей, или это есть нечто вроде общей правоспособности, или, может быть, определенное юридическое отношение, или, наконец, особое состояние (статус)?»¹

Гражданство нередко определяется как принадлежность лица к государству. Разница между понятиями «правовая связь лица с государством» и «принадлежность к государству» достаточно неопределенна: и в том, и в другом случае имеется в виду отношение между лицом и государством, носящее юридический характер. Тем не менее представляется, что дефиниция «принадлежность к государству» не совсем

точно передает смысл данного понятия. Его можно истолковать или как членство лица в государстве, что соответствует ряду правовых концепций, или как состояние подвластности лица, близкое подданству, или значению нахождения лица под юрисдикцией определенного государства. В силу указанной смысловой неточности можно отметить неоправданность определения гражданства как принадлежности лица к государству, семантически подразумевающего право государства распоряжаться поведением гражданина, его правами и свободами, тогда как гражданство основывается на двустороннем характере взаимоотношений человека с государством. С.А. Авакьян справедливо замечает: «Гражданство не делает человека «придатком» государства, не создает абсолютной подчиненности личности государству. Не случайно в содержание современной трактовки гражданства включается право на гражданство и возможность изменения гражданства по воле самого человека».²

Существенным моментом в ряде определений является указание на то, что гражданство не представляет собой ни права, ни совокупности прав, а служит лишь предпосылкой, создающей возможность применения к лицу правовых норм. В других дефинициях гражданства правовая связь между лицом и государством определяется как совокупность прав и обязанностей лица по отношению к государству либо как наличие взаимных прав и обязанностей, причем они выступают не как главное правовое следствие обладания гражданством, а как само гражданство.³

Подобные определения гражданства носят ограниченный характер, т.к. акцент в них делается на правах и обязанностях лица и государства, но ничего не говорится о правоотношениях, в форме которых и возможны права и обязанности. Гражданство по своей природе не есть право или совокупность прав, равным образом его нельзя считать только правоотношением. Сущность гражданства, как справедливо замечают О.О. Миронов и Д.Е. Горовцов, заключается в том, что лицо и государство находятся в такой специфически определенной правовой связи, которая сама по себе служит основанием для того, чтобы на это лицо в полной мере могла распространяться юрисдикция данного государства.⁴ Гражданство, характеризующееся как правовая связь лица с государством, носит объективный характер и служит необходимым условием для установления правового статуса гражданина.

Некоторые ученые определяют гражданство как политико-правовую связь государства и индивида.⁵ Однако такое определение, восходящее к античному пониманию гражданства, представляется в настоящее время юридически неточным: так, например, в Испании, Франции такими политическими правами, как избирательное право на муниципальном уровне, свобода информации, свобода союзов, наряду с гражданами наделяются иностранцы и апатриды, имеющие там постоянное местожительство.

В зарубежной доктрине также не выработано единого определения гражданства. Как правило, речь идет о различении международно-правового и внутригосударственного понятия гражданства, при этом под первым понимается юридическая принадлежность лица к государству, тогда как второе понятие рассматривается в значении совокупности прав и обязанностей лица в отношении государства, которая существует на базе этой принадлежности. Наличие в зарубежной юридической науке разных терминов, означающих гражданство, часто затрудняет понимание того, в каком именно смысле употребляется конкретный термин. В ряду таких терминов наиболее распространен термин «гражданство», которому

противопоставляется термин «подданство». Между указанными терминами проводится различие, означающее, что гражданство обычно рассматривается как принадлежность к государству с республиканской формой правления, а подданство — как принадлежность к государству с монархической формой правления. Это различие, объясняемое своим происхождением Французской буржуазной революции XVIII века, в дальнейшем почти утратило свое значение, и ряд монархических государств (например, Бельгия, Дания, Испания) отказались от термина «подданство». В тех государствах, законодательство которых по-прежнему придерживается термина «подданство» (например, Великобритания), он фактически равнозначен термину «гражданство». В праве США термин «подданство» отсутствует, однако есть термин «subject» («подданный»), который используется исключительно для определения состояния подвластности государству или для обозначения субъекта права. Таким образом, в настоящее время подданство означает принадлежность к некоторым монархическим государствам и является устаревшим синонимом гражданства.

При отсутствии единой терминологии относительно правовой категории гражданства большинство зарубежных юристов все же предпочитают называть международно-правовое понятие гражданства национальной принадлежностью, государственной принадлежностью, подданством (*nationality, nationaliti, Staatsangehörigkeit*), оставляя название «гражданство» за внутригосударственным понятием (*citizenship, citoyennetj, Vürgerchaft*).

Такой же позиции в вопросах разделения гражданства на международно-правовое и внутригосударственное придерживался В.М. Гессен, который рассматривал подданство как принадлежность лица к государству, личное подчинение его правотворческой власти, юридический факт, состояние, свойство лица, сходное с полом и возрастом и являющееся основанием правоспособности вообще. Гражданство же, по мнению В.М. Гессена, — это совокупность публичных прав и обязанностей лица, наличие которых обусловле-

но его подданством. Подданный всегда является и гражданином, независимо от его наименования во внутреннем праве соответствующего государства. С этих позиций он критиковал узкое, по его мнению, значение понятия гражданства как совокупности политических прав. Термин «подданство» В.М. Гессен употреблял, понимая под ним подчиненность лица юрисдикции государства вообще, независимо от формы правления, т.е., вкладывая в него примерно тот же смысл, который англо-американские авторы придают понятию национальной принадлежности, а немецкие — государственной принадлежности. Определяя, является ли гражданство правовым статусом лица или правоотношением между лицом и государством, В.М. Гессен называл подданство личным статусом и отношением между государством и индивидом.⁶

Многие зарубежные юристы определяют международно-правовое понятие гражданства примерно так же, как В.М. Гессен. Так, М. Кёсслер называет гражданство статусом принадлежности лица к государству. Что касается внутригосударственного понятия гражданства, то к гражданам он относит только тех лиц, которые обладают «высшей категорией политических прав или обязанностей».⁷

По мнению П. Вейса, нельзя дать определение международно-правового понятия гражданства, основываясь на внутригосударственном праве, поскольку это внутреннее отношение между государством и гражданином. Внутригосударственное понятие гражданства конкретно и зависит от тех прав и обязанностей, которые данное государство устанавливает для своих граждан. Поэтому, считает П. Вейс, имеется столько определений внутригосударственного понятия гражданства, сколько существует государств. Чтобы установить значение гражданства как международно-правового понятия, надо рассмотреть только ту часть отношения между государством и индивидом, которая является по своему характеру международной, т.е. только международные права и обязанности государства — «международные элементы понятия гражданства».⁸

В законодательстве государств, признающих различие между национальной принадлежностью и гражданством, отсутствует, как и в правовой науке, единая точка зрения по вопросу о том, кого считать гражданином. Так, согласно законодательству США национальной принадлежностью без гражданства обладают жители так называемых внешних владений. Рождение в самих Штатах влечет приобретение гражданства США с момента рождения. В ряде латиноамериканских стран гражданство вообще не может быть приобретено в момент рождения, т.к. гражданство связано с наличием у лица политических прав (в первую очередь избирательных) и приобретается с момента достижения совершеннолетия. При рождении лицо может приобрести лишь национальную принадлежность.

Как указывалось в комментариях к Гарвардскому проекту Конвенции о гражданстве 1929 года, отношение между государством и физическим лицом, обладающим его национальной принадлежностью, основано на лояльности лица государству. Комментарии не раскрывают понятие лояльности, а только ограничиваются замечанием, что «лояльность» означает сумму обязанностей лица в отношении государства, к которому оно принадлежит: лица, обладающие национальной принадлежностью какого-либо государства, обязаны ему постоянной лояльностью, в отличие от временной лояльности иностранца по отношению к государству пребывания.⁹

Критерий «лояльности» критиковал Г. Кельзен, утверждая, что это политическое или моральное понятие, и указывал на его правовую неопределенность: «Юридически лояльность означает не более чем общее обязательство повиноваться правопорядку, обязательство, которое также имеют иностранцы и которое не создаете клятвой верности». Г. Кельзен, кстати, вообще отрицал необходимость понятия гражданства, считая, что оно лишено какого-либо определенного содержания и в юридическом смысле не является необходимым, хотя признавал, что оно встречается в праве всех современных государств.¹⁰

Отметим, что, несмотря на действительно существующую правовую неоп-

ределенность понятия лояльности, она считается основной характеристикой гражданства практически во всех государствах. Лояльность понимается как верность действующим законам, постановлениям органов власти. Государство, исполняя по отношению к своим гражданам обязанности, может рассчитывать на определенную лояльность лиц, имеющих его гражданство. Нарушением этой лояльности является, например, поступление на государственную или военную службу в иностранном государстве без разрешения государства гражданства. Прав, на наш взгляд, А.В. Белов, утверждая, что лояльность является одним из главных компонентов устойчивой правовой связи в определении гражданства.¹¹ Это отражает и семантика слов «гражданин», «гражданственность». Известно, что понятие «гражданин» — не только юридическая категория, но и этическая, что является наследием античного понимания гражданина как патриота своего полиса. Гражданственность как антитеза аполитичности предполагает активную и сознательную включенность индивида в политическую жизнь, его приверженность интересам общества и государства. Таким образом, требование от гражданина верности государству исторически обусловлено и закономерно.

Гражданство нельзя рассматривать ни как правовую связь между лицом и государством, существующую помимо взаимных прав и обязанностей данного лица и государства, ни как простую, механическую совокупность этих прав и обязанностей. С.В. Черниченко справедливо указывает, что гражданство — это устойчивая правовая связь лица с государством, выражающаяся в их взаимных правах и обязанностях.¹² Именно такое определение гражданства нашло законодательное закрепление в статье 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», вступившего в силу с 1 июля 2002 г.¹³

Взаимные права и обязанности государства и лица составляют содержание гражданства как правового явления и относятся к сфере внутригосударственного права. Но содержание гражданства составляет не просто сумма прав и обязанностей, а лишь определенное их сочетание, образующее единую право-

вую связь, характеризующуюся особыми качествами. Таким образом, никакие отдельные права или обязанности лица не могут рассматриваться как неотъемлемый признак гражданства. Конечно, в каждую конкретную историческую эпоху гражданство государств одного типа имеет сходное содержание, т.е. некоторые взаимные права и обязанности лица и государства являются типичными для гражданства. Однако из этого не следует, что они совершенно аналогичны друг другу в каждом государстве.

Как справедливо указывают О.О. Миронов и Д.Е. Горовцов, гражданство нужно рассматривать в единстве трех аспектов: гражданство — субъективное право; гражданство — правоотношение; гражданство — правовой институт.¹⁴ Все три аспекта юридического понятия гражданства органически связаны между собой, вместе с тем их нельзя отождествлять.

Особенность гражданства как субъективного права состоит в том, что оно является необходимой предпосылкой для надления лица всеми правами, свободами и обязанностями, закрепленными в конституции государства. Во многих важнейших международно-правовых документах гражданство употребляется в значении субъективного права. Так, например, статья 15 Всеобщей Декларации прав человека провозглашает: «Каждый человек имеет право на гражданство».

В то же время гражданство — это прочное, устойчивое правоотношение, при котором взаимными правами и обязанностями обладают как гражданин, так и государство, которое обязано защищать и охранять права и законные интересы своих граждан на собственной территории и за ее пределами, когда гражданин находится за границей.

Устойчивость этой правовой связи лица с государством — важнейший его юридический критерий. Устойчивость гражданства не предполагает фактической устойчивой связи между лицом и государством, а также фактической устойчивости образующих содержание гражданства прав и обязанностей, хотя в принципе гражданство основано на фактической связи лица с государством. Именно из критерия фактиче-

кой связи лица с государством исходит теория «эффективного гражданства». Так, Я. Броунли утверждал, что в силу длительного проживания в стране лицо приобретает так называемое «фактическое гражданство».¹⁵ Можно отметить существующую тенденцию максимально приблизить юридическое население (граждан) к фактическому (лицам, постоянно проживающим на его территории). Однако идеальный вариант для государства — совпадение фактического населения, проживающего на его территории, и общего количества его граждан — невозможен, т.к. межгосударственные отношения порождают непрерывное перемещение, миграцию населения.

Гражданство как правовой институт представляет собой комплекс правовых

норм, регулирующих специфическую группу общественных отношений по поводу правовой связи лица и государства в виде гражданства.

Таким образом, гражданство как юридическая категория может быть определено как правовая связь физического лица с государством, характеризующаяся устойчивостью, которая сохраняется независимо от местонахождения лица и не прерывается даже при возможном изменении содержания гражданства. Эта устойчивая правовая связь определяется наличием взаимных прав и обязанностей лица и государства, установленных законодательством государства, и существует в принципе на основе фактической связи лица с государством.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Кишкин С.С. Советское гражданство. М., 1925. С. 3.

² См.: Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб.: Юрид.центр-Пресс, 2003. С. 18.

³ См., напр.: Государственное право СССР. / Под ред. С.С. Кравчука. М., 1967. С. 175.

⁴ Миронов О.О., Горовцов Д.Е. Гражданин России. Историко-правовой очерк. М., 1997. С. 27, 28.

⁵ См., напр.: Яхина Э.Х. Соотношение гражданства РФ и гражданства субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 1998. № 1. С. 14.

⁶ Гессен В.М. Подданство, его установление и прекращение. Т. I. СПб., 1909. С. 4, 5, 127—130.

⁷ См.: The Yale Law Journal, vol. 56, 1946, No 1, P. 60, 63.

⁸ Вейс П. Гражданство и оптация в международном праве. М., 1979. С. 23—25.

⁹ Special Supplement to the American Journal of International Law, vol. 23, 1929, Special Number. P. 23.

¹⁰ Kelsen H. General Theory of Law and State, Cambr. Mass., 1945. P. 56, 14.

¹¹ См.: Белов А.В. Международно-правовые аспекты двойного гражданства. Автореф. дис...канд. юрид.наук. СПб, 2002. С. 12.

¹² См.: Черниченко С.В. Международно-правовые вопросы гражданства. М., Межд. отношения, 1968. С. 31.

¹³ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст.2031.

¹⁴ Миронов О.О., Горовцов Д.Е. Гражданин России. Историко-правовой очерк. М., 1997. С. 30.

¹⁵ Броунли Я. Международное право / Пер. с англ. под ред. Г.И. Тункина. Т. 2. М., 1977. С. 120.