

Соттимкулов М.А.

**ОСОБЕННОСТЬ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА
В СУВЕРЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ**

M.A. Sottimkulov

**FEATURES OF THE LEGAL INSTITUTION OF CITIZENSHIP
IN A SOVEREIGN STATE**

УДК: 323.2(15)

Данная статья содержит институт гражданства как институт суверенного Кыргызстана. Это выражается в том, что государство через гражданство устанавливает круг своих граждан, от имени которых оно выступает, на которых в первую очередь распространяется его суверенная власть.

Given article contains institution of citizenship as the basic institute of sovereign Kyrgyzstan. It is expressed that states through citizenship establishes a circle of the citizens on behalf of which it acts, on which its sovereign authority first extends.

Особенность правового института гражданства характеризуется таким важнейшим признаком как тесная связь данного института суверенитетом государства. Поэтому оно не может быть отчуждено от суверенного государства, ни при каких обстоятельствах. Это выражается в том, что государство через гражданство устанавливает круг⁸¹ Территориальное верховенство означает верховенство государственной власти по отношению ко всем лицам, проживающим на территории данного государства. Еще Г. Еллинек отмечал, что «территория служит... пространственным основанием для осуществления власти государства над всеми пребывающими в государстве людьми – подданными и иностранцами».⁸²

Государство обладает суверенной властью не только над своей территорией, но в соответствии с конституцией и над собственными гражданами, иностранцами, апатридами, бипатридами и иностранными юридическими лицами, находящимися в пределах территории данного государства. Основную массу населения образуют кыргызские граждане, небольшая же часть ее жителей состоит из иностранных граждан, лиц без гражданства, а также некоторых других групп людей.

На кыргызских граждан юрисдикция Кыргызской Республики распространяется, так сказать, вне территориальных, пространственных границ: массово и без каких-либо исключений, а на граждан, проживающих за рубежом, действует как кыргызское, так и законодательство страны пребывания. На других же лиц, напротив, действует не полностью и на определенный срок. Одним словом, статус

своих граждан, от имени которых оно выступает, на которых в первую очередь распространяется его суверенная власть. Для существования государств необходимы не только государственная территория с четкими границами, не только население, проживающие на данной территории, но и связь государства с населением, распространение публичной власти государства на жителей данной территории.

Одним из качеств суверенитета является территориальное верховенство. В юридической науке признается, что территория государства является с одной стороны, частью земельного пространства, принадлежащего данному государству как субъекту международного права, а с другой – это материальная основа.

кыргызских граждан территориально устойчив и бессрочен, а неграждан – ограничен временем и пространством.

Граждане Кыргызской Республики, в отличие от не граждан, находятся также под непосредственным верховенством государства. Так, В М Гессен отмечал, что «существование международного общении необходимо предполагает общепризнанное, санкционированное международным правом, разграничение соответственных сфер господства отдельных государств. Разграничительными моментами при определении этих сфер международное право признает территориальное и личное начало

Непосредственное верховенство Кыргызской Республики является легальной основой признания права государства распространить свою власть на собственных граждан не только на своей государственной территории, но и за ее пределами. Это можно подтвердить словами Б.Н. Топорнина: «... политико-правовая связь лица с государством выражается в распространении на него суверенной власти государства независимо от места проживания в пределах границ или вне границ этого государства».⁸³ Государство вправе и обязано защищать своих граждан, находящихся границей. В то же время защита собственных граждан должна осуществляться в строгом соответствии с общими принципами современного международного права, в частности, принципом невмешательства во внутрен-

⁸¹ См.: Клименко Б.М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. М., 1974. С.28.

⁸² См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. Изд. Второе. СПб, 1908. С. 289.

⁸³ См.: Конституционный статус гражданина // Под ред. Топорнина Б.Н. М., 1989. С. 62

ние дела государств. Это означает необходимость согласования и в другом смысле – ограничение защиты граждан за границей рамками законов государств пребывания. Защита прав и интересов своих граждан в другом государстве не может идти вразрез с территориальным верховенством данного государства. Непосредственное верховенство государства означает, и возможность для граждан пользоваться некоторыми правами, которые не характерны для иностранцев и апатридов, прежде всего правом на управление отечественным государством, и выполнение не которых обязанностей, которые также не характерны для иных лиц – верность отечественному государству. Обязанность соблюдать его Конституцию и законы. В том числе в период пребывания за границей.

В гражданстве как бы в свернутом виде, содержится изначальная ответственность государства и его граждан. Она затем раскрывается в нормах всех отраслей права, и, естественно, во всех институтах, образующих основы правового положения личности.⁸⁴

В дополнение к общепринятому определению гражданства в кыргызском законе подчеркнуто, что взаимоотношения человека с государством основаны именно на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Данное дополнение очень существенно, оно знаменовало утверждение новой концепции взаимоотношения личности и государства.

Действительно, это определение можно рассматривать как имеющее революционное значение. По существу это отказ от прежнего видения характера отношений между государством и человеком, в котором права и интересы человека подчинены правам и интересам коллектива, общества, государства.

Характеристика кыргызского гражданства будет неполной без указания на то, что термин и понятие «гражданство» употребляется в нескольких смыслах и значениях: как правоотношение, субъективное право и правовой институт. Эти структурные элементы гражданства, несомненно, различны по своему содержанию и назначению, но вместе с тем, как отмечает И.Е. Фарбер, между данными юридическими понятиями гражданства существует тесная, неразрывная связь. Гражданство как субъективное право существует в правоотношениях гражданства, в котором приложены нормы института гражданства.⁸⁵

Во-первых, гражданство можно рассматривать в виде определенного правоотношения, содержание которого составляют взаимные субъективные права и юридические обязанности гражданина и государства. Это право гражданина требовать от

государства защиты своих прав, законных интересов, в том числе и за пределами государства, и соответственно обязанность государства оказывать такую защиту; право государства требовать у гражданина подчинения правопорядку и соответственно обязанность гражданина исполнять все законы.⁸⁶

В юридической литературе существует деление правоотношений на общие и конкретные.

Общими считаются правоотношения гражданства, которые возникают на основе, прежде всего, правовых актов (Конституции КР, Закона о гражданстве КР и др.), закрепляющих основные права и обязанности субъектов правоотношения гражданства. Если эти права реализуются, то возникает конкретное правоотношение, по которым следует понимать правоотношение приобретения гражданства, правоотношение восстановления гражданства, правоотношение выхода из гражданства. По характеру это правоотношение является конкретным, так как гражданство, как самостоятельная целостная ценность выступает в правоотношениях по поводу гражданства.⁸⁷ Ряд авторов считают, что правоотношения по поводу гражданства не носят долговременного характера.⁸⁸ По их мнению, если иностранный гражданин или лицо без гражданства обратились с просьбой о принятии в гражданство Кыргызской Республики в компетентные органы и заявления данных лиц будут удовлетворены, то на этом правоотношения заканчиваются. По нашему мнению, с момента обращения гражданина начинается конкретное правоотношение гражданства. На этой стадии оно может быть прекращено в случае отклонения обращения. А в случае положительного решения, т.е. принятия ходатайствующего в граждане Кыргызской Республики, правоотношение гражданства переходит из конкретной формы в общую, т.е. в дляншееся правоотношение между гражданином и государством. Поэтому нельзя согласиться с мнением исследователей, считающих, что правоотношение гражданства носят кратковременный характер.

Гражданство часто рассматривается как субъективное право лица, и в этом смысле обычно говорят о праве на гражданство, о праве быть гражданином определенной страны. Основание для этого дает статья 15 всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, в которой говорится: «Каждый человек имеет право на гражданство». Также принцип 3 Декларации прав ребенка, принятой Генеральной

⁸⁶ См.: Бойцов В.Я. К вопросу о понятии гражданства как государственно-правового отношения. Свердловск, 1969. С. 22-23.

⁸⁷ См.: Мещеряков В.В. Развитие теории советского гражданства. Саратов, 1985. С. 85.

⁸⁸ См.: Шевцов В.С. Гражданство в советском союзном государстве. М., 1969. С. 33; Федотов М.А. Конституционный статус советского гражданина. М., 1982. С. 32 и др.

⁸⁴ См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 104

⁸⁵ См.: Фарбер И.Е. Советское государственное право. М., 1979. С. 164.

Ассамблеей ООН 20 ноября 1959 года, закрепляет следующее положение: «Ребенку должно принадлежать с его рождения право на имя и гражданство», статья 4 Закона о гражданстве КР 2007 года устанавливает: «Каждое лицо в Кыргызской Республике имеет право на гражданство».

Особенность гражданства как субъективного права состоит в том, оно является необходимой предпосылкой для наделения лица всеми правами, свободами и обязанностями, закрепленными Конституцией КР. Как субъективное право гражданство включает в себя ряд правомочий, наиболее характерные из которых следующие: правомочие гражданина проживать на территории государства; обладать всем комплексом прав, свобод и обязанностей, предусмотренных Основным Законом; замещать любые государственные должности; пользоваться защитой прав и законных интересов со стороны государства как на его территории, так и вне ее; свободно покидать и возвращаться на территорию своего государства.⁸⁹

И, наконец, третий смысл гражданства – это правовой институт, т.е. совокупность правовых норм, регулирующих отношения гражданства и охватывающих определенную специфическую сферу общественных отношений между физическим лицом и государством.⁹⁰ Как отмечает Г.В. Мальцев, «условия, необходимые для того, чтобы данный человек мог выступать как гражданин государства, порядок приобретения, изменения и утраты гражданства, определяются, фиксируются государством в правовых нормах, совокупность которых представляет собой государственно-правовой институт гражданства».⁹¹ Если отрасль права представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения в определенной области общественной жизни, то правовой институт – это определенная группа правовых актов, норм, регулирующих какие-либо однородные общественные отношения, которые связаны между собой в качестве самостоятельной обособленной подгруппы. Примером правового института служат, в частности, гражданство.

Гражданство, как правовой институт включается в отрасль конституционного права, а ее нормы составляют содержание института гражданства. Даже, если институт гражданства – конституционно-правовой институт, то в науке он междисциплинарный – он является предметом изучения теории государства и права, конституционного права,

международного права, административного права, семейного права.

Институт гражданства имеет сложную внутреннюю структуру. Его нормы объединяются в различные более или менее обособленные группы, образуя субинституты по отношению к институту гражданства в целом. Такими субинститутами можно, например, считать приобретение гражданства, прекращение гражданства, гражданство детей и гражданство родителей, опекунов и попечителей. В свою очередь, соотношение между субинститутами гражданства выступает как соотношение между частью и целым. Иначе говоря, одни субинституты гражданства могут входить в другие как его составные части. Скажем, действующий Закон КР «О гражданстве КР» 2007 года предусматривает четыре основания приобретения кыргызского гражданства (гражданство по рождению, прием в гражданство, в результате восстановления в гражданстве и т.д.), каждое из которых можно считать отдельным правовым институтом, тогда как приобретение гражданства в целом – общий субинститут.

В свою очередь сам институт гражданства входит в более широкий правовой институт как его субинститут. По мнению Н.А. Михалевой, в рассматриваемой сфере основным конституционным институтом является институт основ правового статуса граждан, а его подинститутами – институт гражданства; институт прав, свобод и обязанностей граждан и др.⁹²

Возможны, по-видимому, и другие варианты взаимосвязей государственно-правовых (конституционных) институтов. Например, в Конституции КР институт гражданства включен во вторую главу «Свободы и права человека и гражданина». Соответственно, права и свободы человека и гражданина выступают здесь основным конституционным институтом, а гражданство – его субинститутом. Институт гражданства входит и в первую главу «Основы конституционного строя». Согласно ст. 1 Конституции КР Граждане Кыргызской Республики избирают Президента, депутатов Жогорку Кенеша, своих представителей в органы местного самоуправления.

В институте гражданства представлены нормы не только национального, но и международного права. Сердцевину его составляют положения действующей Конституции Кыргызской Республики и Закон о гражданстве КР, общепринятые принципы и нормы международного права и международные договоры КР, регулирующие отношения гражданства. Как же соотносятся институт гражданства во внутригосударственном и международном праве?

Допустим, гражданство является только внутригосударственным институтом. Так или иначе, регламентация гражданства – внутренний вопрос, сфера внутренней компетенции государства. Усло-

⁸⁹ См.: Миронов О.О. Проблемы гражданства и защита прав и интересов личности. М., 1995. С. 48 // Актуальные проблемы гражданства. Материалы международной научно-практической конференции по проблемам гражданства, 22-23 февраля 1995г. Москва. М., 1995. С. 48.

⁹⁰ См.: Шафир М.А. Гражданство РФ и его законодательное регулирование. // Конституционный строй России. М., 1992. С. 106.

⁹¹ Маальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности (теоретические вопросы). М., 1968. С. 19.

⁹² См.: Мизалева Н.а. Социалистическая конституция (проблемы теории). М., 1981. С. 145.

вия приобретения и утраты гражданства устанавливаются внутренним законодательством государства. Поскольку каждое государство в данной области действует самостоятельно, неизбежны столкновения (коллизии) законов о гражданстве различных государств. Такие коллизии могут быть источником трений и конфликтов международного характера. Для их ликвидации или предотвращения государства часто прибегают к заключению международных договоров, то есть вырабатывают соответствующие нормы международного права. Значит, гражданство имеет и международно-правовое значение. Как правильно заметил Миронов Н.А. «Гражданство имеет международное значение уже потому, что оно определяет правовое положение лица не только в отечественном государстве, но и за его пределами в международном общении». Таким образом, несмотря на полную самостоятельность в решении вопросов гражданства внутри своего государства, любое государство не в состоянии решить отдельные проблемы гражданства тогда, когда они становятся проблемами международного характера.

Международно-правовое регулирование отношений гражданства необходимо, прежде всего, потому, что органически связано с защитой прав человека, одним из которых является право каждого человека на гражданство. Более того, общепризнанные нормы и принципы международного права обладают приоритетом перед внутригосударственным правом.

Сказанное позволяет сделать вывод о существовании двух правовых институтов гражданства - государственного (внутригосударственного) института гражданства и международно-правового института гражданства. Они взаимодействуют,

между ними развиваются и совершенствуются как прямые (от внутригосударственного права), так и обратные (от международного права) связи. Им присущи как общие, так и особые нормы. Сходство и различие в рассматриваемых институтах в содержательном плане проявляется в их нормативном составе. Если раньше по своему нормативному составу государственно-правовой институт гражданства был шире международно-правового, то в последнее время в связи с тем, что появляются новые вопросы, решение которых требует участия международного сообщества, два данных института имеют равное соотношение. Данное соотношение государственно-правового института гражданства и международно-правового института гражданства в ближайшее время не изменится, так как ряд вопросов регулирования гражданства (например, предоставление гражданства, прекращение гражданства) по-прежнему будет составлять исключительно внутреннюю компетенцию государства.

Как и любой правовой институт, институт гражданства имеет свои источники. К ним относятся:

- а) Конституции;
- б) Законы о гражданстве, регулирующие на основе Конституции порядок признания, приобретения и утраты, другие вопросы, непосредственно связанные с гражданством;
- в) договора и соглашения, регулирующие вопросы гражданства;
- г) подзаконные акты, регулирующие процедурные отношения.

Данные источники института гражданства отличаются между собой по юридической силе, объему регулируемых вопросов гражданства, действию во времени и по кругу лиц.

Рецензент: к.ю.н. Аманалиев У.О.