

*Соттимкулов М.А.*

## ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И ПРОИСХОЖДЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА

*M.A. Sottimkulov*

### HISTORY OF FORMATION AND ORIGIN OF CITIZENSHIP

УДК:344.45/78

*Автор в данной статье исследовал историю возникновения и приобретения гражданства древних государств и Кыргызской Республики.*

*In this article, the author researched the history of occurrence and acquiring citizenship of ancient states and the Kyrgyz Republic.*

Происхождение понятий «гражданство» и «гражданин» имеет давнюю историю. Деление общества на граждан и не граждан существовало еще в Древнем Риме и Древней Греции, где гражданами считались представители свободного населения, принадлежащие к господствующему классу. В период феодализма возникает новое понятие «подданство», означающее юридическую связь феодала с лицами, проживающими в его землевладениях и несущими определенные обязанности. С возникновением абсолютизма подданство стало означать подчиненность к монарху.

В ходе буржуазных революций были ликвидированы феодальные отношения и феодальная зависимость, а на смену монархической форме правления в большинстве государств пришла республика. Понятие «подданство», связанное с подчинением воле другого человека, было заменено на гражданство. Причем в понятие «гражданство» было вложено новое содержание. Граждане это свободные люди в свободном государстве - республике, следовательно, гражданство стало означать принадлежность к буржуазному государству. Однако, следует отметить, что подданство сохранилось в ряде стран с монархической формой правления, причем этот институт утратил свое первоначальное значение.

В России до 1917 года законодательство не знало понятия гражданства и впервые после октябрьской революции бывшие подданные Российской Империи были названы гражданами в Обращении Военно-революционного комитета при Петроградском Совете рабочих и солдатских депутатов, принятом 7 ноября 1917 года.

В Декрете ВЦИК от 23 (10) ноября 1917 года «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» указывалось, что все существовавшие в императорской России сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные организации и учреждения, а равно и все гражданские чины упразднились, уничтожались всякие звания и наименования гражданских чинов и устанав-

ливалось «одно общее для всего населения России наименование -гражданин Российской Республики»<sup>1</sup>

Гражданин - понятие емкое и многогранное. Следует различать два его аспекта: политический и юридический.

Гражданство - прежде всего юридическая категория. И вопрос о содержании понятия гражданства, его научном определении представляет собой важную и сложную проблему конституционного права.

Содержание гражданства обусловлено конкретными историческими условиями развития, как самого государства, так и состоянием его теоретического осмысления и законодательного регулирования. Поэтому при оценке роли определений понятия гражданства особое значение приобретает вопрос о том, насколько адекватно отражено в них познание реальной действительности.<sup>2</sup> Первые попытки определить понятие гражданства были предприняты еще в начальный период становления юридической науки.<sup>3</sup> Одним из первых государствоведов, столкнувшихся с трудностями первоначального теоретического анализа категории гражданства, был С.С. Кишкин. Под гражданством он понимал личную связь индивида с государством, обуславливающую возможность определмости данного лица всеми элементами правовой и политической системы страны.<sup>4</sup>

Рассматривая понятие гражданства, интересным представляется его соотношение с таким понятием, как подданство. Гражданство и подданство различаются характером связи личности и государства. Для подданства характерна односторонняя связь, выражающая обязанности личности по отношению к государству. Гражданство характеризуется двусторонней связью между личностью и государством, взаимными правами, обязанностями и ответственностью. Когда между указанными терминами проводится различие, то его смысл заключается в следующем: гражданство обычно рассматривается как принадлежность к государству с республиканской формой правления, а подданство - как принадлежность к государству с монархической формой прав-

<sup>1</sup> Су 1917, №3, ст. 31.

<sup>2</sup> См.: Косаков С.К. Конституционные основы советского гражданства. Фрунзе, 1984. С.7.

<sup>3</sup> См.: Дьяконов И. Определение гражданства// Административный вестник. 1925. № 9-10. С. 13-16; Кишкин С.С. Советское гражданство. М, 1925. С. 3-7; Турубинер А.М. Гражданство// энциклопедия государства и права. Т.1. М., 1925-1926. С. 726-737.

<sup>4</sup> См.: Кишкин С.С. Советское гражданство. М., 1925, С.6.

ления. Это различие обязано своим происхождением Французской Буржуазной революции XVIII века. В то время гражданство республиканской Франции означало обладание такими правами, которыми ни один подданный соседних монархических государств не мог обладать.<sup>5</sup> Подходя к различиям между подданством и гражданством исторически, нужно признать, что они значительны и существенны. Слово «подданство» означало, что лицо находится под властью монарха, т.е. под его «данью». Понимание человека как принадлежащего к монарху подавляло в нем определенную самостоятельность, подчеркивался характер принадлежности человека к монарху как вещи в отношениях собственности. По отношению к человеку существовал полнейший произвол со стороны монарха, поскольку он олицетворял государство, обладал всеми возможными в отношении человека правами, человек же по отношению к нему имеет только одни обязанности. Поэтому не случаен тот факт, что монархами предпочитался именно термин «подданный», а не «гражданин», более того - последнее слово считалось «вредным». Российский император Павел I в начале XIX века запретил употребление слова «гражданин», заменив его словом «житель», внеся его в так называемый «словарь вредных слов».

Термином «гражданин» уже в нерабовладельческом Риме и греческих полисах обозначалось определенное состояние свободы человека, своеобразный статус (положение) человека, обладающего соответствующей правоспособностью. Уже тогда гражданство связывалось с определенным уровнем социальной свободы, обладанием правами и обязанностями.

Показательно в этом плане замечание авторов проекта основного Закона Российской Империи, опубликованного под редакцией П. Струве: «Слова «гражданин» и «подданный» обозначает одно и то же по существу понятия, но с различными оттенками. Тогда как во втором термине подчеркиваются обязанности отдельного лица по отношению к государственной власти, в первом содержится указание и на его права. Для конституционного акта, открывающего собой период политической свободы термины «гражданин» и «права гражданина» заслуживают предпочтения».<sup>6</sup>

До 1917 года в России понятия гражданства не существовало. Все жители Российской Империи считались подданными. Декрет ВЦИК «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 23 ноября 1917 года отменил подданство и установил общее для всего населения России наименование «граждане Российской Республики».<sup>7</sup>

В законодательстве КР, а ранее - Союза ССР использовалось и используется понятие «гражданство» для обозначения правовых связей лица и государства.

Конечно, законодательство государств с республиканской формой правления не знает термина «подданство», но, тем не менее, утверждение, что гражданство означает принадлежность к государству с республиканской формой правления, а подданство

- принадлежность к государству с монархической формой правления, будет ошибочным. Можно лишь говорить, что подданство означает принадлежность к некоторым монархическим государствам и является устаревшим синонимом гражданства. Это подтверждается тем, что в ряде современных монархий (Испания, Бельгия, Нидерланды) термин «подданство» заменен в конституциях и законодательстве термином «гражданство». Хотя некоторые государства монархической формой правления (Англия, Швеция, Норвегия, Япония) сохранили понятие «подданство», но в значении, совпадающим со значением термина «гражданство».

Таким образом, как свидетельствует новейшая политико-правовая практика государств в области прав человека, между формой правления государства и статусом государства нет прямой связи.<sup>8</sup>

Затем в юридической литературе появляется новое определение гражданства. Его автор А.М. Турубинер считал, что «гражданство - это принадлежность лица к определенному государству, которая влекла распространение на это лицо всех законов государства».<sup>9</sup>

Неординарность проблемы видна хотя бы из того, что два известных ученых - государствовед А.Л. Лепешкин и Л.Д. Воеводин решали ее по-разному. Так, профессор А.Л. Лепешкин, вместе с другими учеными, рассматривал гражданство как правовое состояние лица, обуславливающее распространение на него прав и свобод и защиты от возможного нарушения как в пределах государства, так и в случаях пребывания граждан за границей.<sup>10</sup> Но правовое состояние лица - существенный но не единственный признак, характеризующий взаимоотношение личности и государства. Здесь остается неясным, как правовое состояние лица может обуславливать распространение на него прав и обязанностей.

В свою очередь Л.Д. Воеводин определяет гражданство как принадлежность («правовая», «закрепленная в законе») лица к государству. Профессор Л.Д. Воеводин дает следующее определение: «Гражданство - правовая принадлежность лица к данному государству, в силу которой на него распространяется суверенитет этого государства и оно пользуется защитой своих прав и законных интересов как гутри страны, так и вне ее пределов».<sup>11</sup>

Представляется, что определение гражданства ж правовой принадлежности не совсем точно передает смысл понятия гражданства, т.к. это можно толко-

<sup>5</sup> См.: Черниченко С.В. Международно-правовые вопросы гражданства. М., 1968, С.9.

<sup>6</sup> См.: Основной государственный Закон Российской империи. Париж, 1905. СЛ.

<sup>7</sup> СУ РСФСР. 1917. №3. Ст. 31.

<sup>8</sup> См.: Конституции зарубежных государств / Под ред. Маклакова В.В. М., 1997. С. 469.

<sup>9</sup> См.: Турубинер А.М. Указ. соч. С. 726.

<sup>10</sup> См.: Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. Т. 1, М., 1961, с. 458.

<sup>11</sup> См.: Воеводин Л.Д. Советское гражданство. - Советское право, учебник для вузов, М., 1985, с. 152.

вать как членство в государстве, следовательно, определение ассоциируется с принадлежностью к партии, классу и т.д.

Схожее определение понятия гражданства дал А. Булганин в своем докладе о проекте Закона о гражданстве, принятого 19 августа 1938 года Верховным Советом СССР. В сущности, его даже можно назвать определением. Это скорее краткое определение: «гражданство определяет принадлежность лица к государству, определяет правовое положение лица не только внутри государства, но и вне его, в международном общении».<sup>12</sup> Хотя сам Закон о гражданстве СССР 1938 года определения гражданства не содержал, именно такое понимание гражданства как принадлежность лица к государству различными модификациями вошло в большинство учебников по советскому государственному праву.<sup>13</sup> Данное определение, которое предполагает нахождение лица под юрисдикцией государства, мы находим и у большинства русских дореволюционных государствоведов.<sup>14</sup> Многие авторы придерживались этого понятия и позже.<sup>15</sup> Однако были и противники тому. Так, по мнению Ю.А. Петрова «определение гражданства как принадлежности лица к государству ничего не дает для понимания его сущности».<sup>16</sup>

И в настоящее время ряд авторов определяют гражданство как принадлежность лица к государству.<sup>17</sup> Думается, что такое понимание гражданства больше соответствовало той концепции прав человека, которая базировалась на признании приоритета государства в его отношениях с личностью, «скорее можно говорить о том, что лицо принадлежит какой-либо определенной социальной, этнической или исторической общности - народности, нации или народу».<sup>18</sup>

Почти во всех законах о гражданстве государств-участников СНГ преодолена формула «гражданство - принадлежность лица к государству». Она сохранилась, и то в реформированном виде, только в законах Беларуси и Туркменистана.

С признанием приоритета за правами человека, взаимной ответственности государства и личности становится иным и понимание гражданства. Внешним проявлением этого применительно к определению гражданства явилась его характеристика не как

«принадлежности», а как «связи человека с государством». Смысл этой замены состоит в том, чтобы выразить в отношениях человека с государством как прямые, так и обратные связи, т. е. их взаимность в правах, обязанностях и ответственности.

Человек существо биосоциальное, он может выступать в самые различные отношения и связи с гражданами, коллективами и с обществом, государством, в которых проявляются его различные качества - пол, возраст, национальность, склонности и способности и т.д. В процессе длительного общения с людьми, коллективом, обществом в целом у него вырабатываются определенные свойства, формирующие его как личность. В этом качестве он характеризуется такими признаками как разумность, ответственность, свобода, индивидуальность, личное достоинство.<sup>19</sup> Индивид становится личностью, когда достигает самостоятельности в своей деятельности, когда он уже не растворен в той или иной социальной организации, в своей социальной общности.<sup>20</sup> Однако в праве не всегда важны и находят свое отражение все эти свойства человека как личности, индивида, в частности, в вопросах признания человека гражданином.

Термин «человек» в правовых документах (в конституциях, декларациях, актах) впервые был введен французской Декларацией прав и свобод человека 1789 г. Начиная с XVIII века он кочует из декларации в декларацию, из конституции в конституцию. С тех пор это понятие принято и в наши дни стало, так сказать, универсальным понятием конституционного права.<sup>21</sup> Закон о гражданстве СССР от 23 мая 1990 года не употреблял данного термина. Введение в Закон о гражданстве КР 1991 года, а точнее в определение гражданства юридического термина «человек» приводит в соответствие данного закона с международными документами (Всеобщая декларация прав и свобод человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый ООН в 1966г.). Таким образом, неуклонное соблюдение прав и свобод человека поставлено под всеобщий контроль, а их нарушение определяет оснований отношений мировой общественности к политике того или иного государства. Вот и Конституция КР 1991 года в заголовке второй главы и в тексте наряду с термином «гражданин» употребляет термин «человек», чего прежде, как известно, не было в советских конституциях.

Гражданство характеризуется таким особым качеством как устойчивость. Устойчивость гражданства - его важнейший признак, его юридический критерий. Гражданство устойчиво в силу того, что права и обязанности, которые составляют его содержание, также устойчивы. Устойчивость гражданства проявляется в пространстве и во времени. Его устой-

<sup>12</sup> Вторая сессия Верховного Совета СССР, 10-11 августа 1938 г. Стенографический отчет. Изд. Верх. Совета СССР. 1938. С. 692.

<sup>13</sup> Денисов А.И., Кириченко М.Г. Советское государственное право. М., 1957. С. 137; Лепешкин А.И. курс советского государственного права Т.1, 1960. С. С. 457.

<sup>14</sup> См.: Градовский А.С. Начало русского государственного права. Т. 1. СПб, 1875. С. 196; Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Т.1. Общее государственное право. М., 1894. С. 196.

<sup>15</sup> См., Гайдуков Д.А. Гражданство в СССР. М., 1940. С. 66.

<sup>16</sup> См.: Петров Ю.А. Соотношение понятия гражданства, правоспособности, правового положения граждан // вестник ЛГУ. Вып. 1, 1975. С.116.

<sup>17</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право РФ. М., 1996. С.239.

<sup>18</sup> Боярс Ю.Р. Гражданство в международном и внутреннем праве. Рига, 1981.

<sup>19</sup> Тугаринов В.П. Личность и общество. М., 1965. С. 43

<sup>20</sup> Комаров С.А. Личность в политической системе российского общества. Саранск, 1995. С.101.

<sup>21</sup> См.: Хессе К. Основы Конституционного права ФРГ. М., 1981; Государственное право Германии. Т. 2. М., 1994. С. 161; Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957.

чивость в пространстве характеризуется тем, что правовая связь лица с государством сохраняется независимо от того, находится ли гражданин на территории своей страны или же он выезжает за границу, в обоих случаях у них имеются взаимные права и обязанности.

Согласно статье 4 кыргызского Закона о гражданстве ни один гражданин Кыргызской Республики не может быть лишен своего гражданства и права изменить свое гражданство. Соответственно проживание гражданина Кыргызской Республики за пределами страны не прекращает его гражданства, он их не утрачивает. Они по-прежнему продолжают входить в комплекс прав и обязанностей, составляющих содержание данного гражданства. Иными словами, устойчивость гражданства в пространстве выражается в подчинении лица, которое им обладает, юрисдикции своего государства в течение своего пребывания за границей. Необходимо отметить, что если гражданин, находясь за границей, отказывается пользоваться предоставленными ему правами и выполнять обязанности в отношении государства, в котором он пребывает, то этим устойчивость гражданства не ослабляется. Отсутствие фактического осуществления прав или обязанностей, составляющих содержание гражданства, не прекращает их юридического действия.

Устойчивость гражданства по времени означает его непрерывность и бессрочность. Оно не может время от времени исчезать, а потом вновь появляться. За исключением случаев, когда гражданин обращается с ходатайством о прекращении отношений гражданства. Но для этого необходимо согласие государства, оформляемого в соответствующем индивидуальном акте, указывает на то, что оно – длящееся правовое состояние. Непрерывность гражданства означает сохранение гражданства с момента его приобретения в соответствии с условиями, определенными законодательством конкретного государства, вплоть до его утраты. История права знает случаи, когда гражданство признавалось нерасторжимой, неизменной связью. На такой точке зрения стояло английское законодательство до 1870 года, а также законодательство царской России до революции 1917 года в отношении своих коренных поданных.<sup>22</sup>

Но непрерывность и нерасторжимость - это разные понятия. Нерасторжимость не характерна для гражданства и современные государства от нее давно отказались.

Гражданство первоначально означало принадлежность к населению, которое фактически проживает на определенной территории. Но со временем положение изменилось. Граждане конкретного государства перестали соответствовать фактически проживающим гражданам на его территории. Многие государства стремятся максимально приблизить количество граждан к численности населения страны. Действительно, идеальным вариантом было бы сов-

падение фактического населения на территории государства с общей массой его граждан, но в современных условиях это невозможно.<sup>23</sup> Об этом свидетельствует тот факт, что часть граждан покидает свои государства, на их территории селятся иностранные граждане, лица без гражданства.

В отношениях гражданства политический аспект проявляется достаточно отчетливо. Так, С.А. Комаров отмечает, что «...предметом политико-правовой связи выступает отношение личности к государству. Функциональное свойство политико-правовой связи проявляется в том, что через нее личность приобретает тот или иной комплекс прав, свобод и обязанностей, а утрата такой связи означает для личности изменения всего статуса (прав, свобод и обязанностей), индифферентное отношение как личности к государству, так и государства к личности».<sup>24</sup>

О политическом характере гражданства свидетельствует история его возникновения, об этом говорят, примеры как давно прошедших времен, так и наших дней. Так, в процессе разработки Гражданского кодекса Франции 1804 года возникли разногласия о приобретении французского гражданства. Наполеон Бонапарт по этому поводу заявил: «Чем больше граждан, тем больше солдат», пытался приспособить гражданство к целям своей завоевательной политики.<sup>25</sup>

Когда состав Парижской Коммуны был избран венгр Франкель, комиссии по проверке выборов пришлось ответить на вопрос: «Могут ли иностранцы быть членами Коммуны». Ответ комиссии был четким и обоснованным: «Принимая во внимание, что знамя Коммуны есть знамя Всемирной республики, что каждый город имеет право предоставлять гражданство иностранцам, которые ему служат, ...комиссия считает, что иностранцы могут быть допущены в Коммуну, и предлагает допустить в ее состав гражданина Франкеля».<sup>26</sup>

Современный Израиль также пытался использовать гражданство, исходя из своих внешнеполитических целей, объявляя, что где бы гражданин еврейской нации ни проживал, он является гражданином Израиля и несет перед ним обязанности. Политика Израиля, в том числе и в вопросах гражданства, находила поддержку со стороны Соединенных Штатов Америки. Так, в соответствии с традиционными законами о гражданстве американец, служащий в вооруженных силах иностранного государства, теряет свое гражданство. Согласно же решениям Верховного суда США американцы могли служить в Израиле без потери такового.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> См.: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 156.

<sup>24</sup> См.: Комаров С.А. Личность в политической системе Российского общества. Саранск: Изд-во Мордовского университета, 1995. С.20

<sup>25</sup> См.: Конституционное право России / Под ред. Хабибуллина А.Г., Толкачева К.Б. Уфа, 1993. С.61-62.

<sup>26</sup> См.: Советский ежегодник международного права. М., 1973. С.55

<sup>22</sup> См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.1. Издание 4. СПб, 1901. С. 205-207.

Действительно, личность, приобретая гражданство и вовлекаясь в сферу общественно-политических отношений, приобретает тем самым политико-правовое качество, которое непосредственно влияет на сущность личности. Вследствие этого личность получает возможность активно участвовать в делах управления государством и обществом, т.е. в политической жизни.

Закон СССР о гражданстве СССР 1990 года определял в преамбуле гражданство как политико-правовую связь гражданина с государством. Такое же определение мы находим и в действующих законах о гражданстве ряда государств-участников СНГ (Азербайджан, Молдова, Узбекистан).<sup>28</sup> Данное по-

нятие гражданства дается и в рекомендательном законодательном акте Межпарламентской Ассамблеи Государств-участников СНГ «О согласованных принципах регулирования гражданства» от 29 декабря 1992 г. «Гражданство определяет устойчивую политико-правовую связь лица с государством, выражающую совокупность их взаимных прав и обязанностей».<sup>29</sup>

Таким образом, гражданство необходимо рассматривать, на наш взгляд, как политико-правовую связь человека с государством. По нашему мнению, данное уточнение следует включить в закон о гражданстве Кыргызской Республики.

**Рецензент: к.ю.н. Аманалиев У.О.**

---