

УДК 342.71
ББК 67.400.31

М. Ю. Попов

ГРАЖДАНСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ

В статье автор на основе комплексного анализа исследует место и роль института гражданства в системе политико-юридических отношений России и института народовластия как основы конституционного государства. Актуальность данной темы определяется ввиду резкого качественного изменения мировой тенденции общественного развития в условиях быстрой трансформации и слома ранее сложившихся традиционных отношений в области системы политико-правовой взаимосвязи триады гражданин — народ — государство. Автор указывает на ряд неблагоприятных факторов в практике государственно-правовой жизни России, несущих в себе существенную угрозу национальной безопасности страны. Проведя анализ сущности институтов гражданства и народовластия, исследовав их место и роль в историческом процессе в России, мы пришли к обоснованным выводам в части их правосубъектности не только с точки зрения места и роли в системе правоотношений, но и в жизни страны в целом. Проведя анализ существующих положений Конституции России и законодательства в части гражданства, автор сделал ряд законодотворческих предложений, нацеленных на укрепление суверенитета России.

Ключевые слова: нормы, принципы, народовластие, законодательство, конституционное право, политика, народ, суверенитет, Россия, конституция, США, президент, население, глобальный, история, государство, гражданство.

M. Yu. Popov

CITIZENSHIP AS AN ELEMENT OF SOCIO-POLITICAL BASIS OF THE CONSTITUTIONAL STATE IN RUSSIA

On the basis of comprehensive study the author of the article examines the place and role of the citizenship institution in the system of politico-juridical relations in Russia and the people's power institution as the basis of the constitutional state. The given problem is considered to be relevant due to rapid quantitative changing of the world social development tendency under fast transformation and breaking of previously formed traditional relations in the system of the politico-juridical triad "a citizen — people — the State". The author identifies a number of unfavorable factors in the practice of Russia's public legal life which constitute a sufficient threat to the national security of the country. He analyzes the essence of citizenship and people's power institutions, examines their place and role in Russian history and arrives at the reasonable conclusion about legal capacity of these institutions from the point of their place and role in the system of legal relations and in the country's life on the whole. Having analyzed current provisions of the Constitution of the Russian Federation and legislation in relation to citizenship the author makes a number of law-making suggestions aimed to strengthen the country's sovereignty.

Key words: norms, principles, people's power, legislation, constitutional law, policy, people, sovereignty, Russia, constitution, the USA, president, community, global, history, State, citizenship.

Тема гражданства в мировой науке и практике политической жизни государств последние сто лет всегда обладала особой остротой. Практически все международные конфликты или обострения в межгосударственном общении, начиная с середины 30-х гг. XX в., были связаны с вопросами гражданской идентичности той или иной группы населения на всех континентах Земли (исключая Антарктиду). Ряд геополитических катастроф прошедшего столетия и появление проблемы «разделенных народов», а также массовой миграции придали актуальность вопросам гражданства.

Глобализация экономики, вестернизация национальных культур, системный мировой политический кризис

вызвали существенную деформацию мирового общественного сознания и глубокое противостояние различных групп населения Земли, которое, по сути, приобрело форму цивилизационных мировоззренческих противоречий. В этих условиях внутреннее единство утратили не только отдельные мировые культуры, но и социумы в границах пока еще сохраняющихся национальных государств. Это наглядно прослеживается и в различном понимании социально-культурной, политической и юридической сущностей гражданства у разных социальных групп единого государства. В частности, во многих странах институт гражданства выродился в формальную ни к чему не обязывающую стороны связь человека и некой

территории под определенным названием. При этом государству в лице конкретных представителей или эгрегора всего госаппарата это безразлично. Ряд событий политической и общественной жизни, наблюдавшихся в последний период указывают на то, что признаки подобного взаимного равнодушия присутствуют и в нашей стране.

Вопросы гражданства России (как и любой иной республики Советского Союза) до начала 90-х гг. XX в. носили в большей степени формальный характер. Гражданство РСФСР автоматически поглощалось гражданством СССР. Начиная с ноября 1991 г. (развал СССР и принятие первого Закона «О гражданстве» [1]), они постепенно приобретали черты атрибутики российской государственности, становились свидетельством обретения Россией реального суверенитета. В тех условиях гражданство выступило связующим звеном между принципами народного суверенитета и свободы личности. Идеологи законотворческой деятельности того времени установили связь и прямую зависимость между российским гражданством и правами, свободами и обязанностями человека. Именно в этот период была принята главная установка: «Гражданство является неременной предпосылкой для обладания лицом всей суммой конституционных и иных прав и свобод, возложения на него предусмотренных Конституцией и другим законодательством обязанностей, а также для защиты его прав и интересов не только внутри данного государства, но и за рубежом в дипломатическом порядке и других установленных в межгосударственном общении формах» [2, с. 4]. Именно эта парадигма частично нашла свое отражение в первом законе «О гражданстве» и затем плавно перетекла в новый Федеральный закон 2002 г.: «Гражданство Российской Федерации — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей» (ст. 3) [3]. Следует отметить, что, несмотря на длительность истории института гражданства (подданства), единого понимания сущности и содержания этого явления нет. Исследования, проводимые в прежние эпохи (имперский период, советский период, период перестройки и начала строительства современной государственности), представляют собой работы, которые несут в себе изрядный посыл государственной, групповой или корпоративной заидеологизованности. Если с внешней, сугубо юридической формы определения данного понятия особо не наблюдается существенных расхождений, то внутреннее содержание этого общественного отношения у различных групп исследователей может существенно расходиться в соответствии с их политическими и нравственными пристрастиями и интересами.

В доктрине российского конституционализма гражданство определяется как сложное понятие, характеризующееся следующими основными чертами:

Особые сложные общественные отношения, где, собственно, правоотношения занимают лишь часть всего объема.

Особый институт конституционного права.

Вид субъективных прав и обязанностей, генерирующих у человека специфические права и обязанности на участие в делах государства и общества в различных формах.

Вид субъективных прав и обязанностей человека, наделяющих лицо особыми социально-экономическими правами и обязанностями.

Особый юридический факт (состояние) [4].

В науке конституционного права существует два основных подхода к пониманию исторического момента возникновения понятия гражданства (подданства), причем в различных вариациях. Рассмотрим их подробнее.

Согласно первому подходу сначала есть территория и некое население на ней. Затем образуется государство, в его границах формируется институт гражданства (подданства). При этом государство уже создано, а граждане (подданные) появляются позднее, рождаясь из населения. Ф. Ф. Кокошкин рассматривал эти вопросы применительно к населению как главному элементу государства. Он исходил из того, что люди, которые входят в состав государства, являются прежде всего субъектами. Государство связано с ними известными юридическими отношениями. Поскольку государство — субъект права, то предполагается наличие других субъектов, по отношению к которым оно имеет права и обязанности. Ими являются люди, населяющие государственную территорию [5, с. 134]. «Как субъекты обязанностей по отношению к государству, они называются подданными, как субъекты прав по отношению к нему — гражданами» [5, с. 182].

Другая точка зрения на генезис гражданства была в ту же эпоху выражена, в частности, в работах В. В. Сокольского, который опирался на такой признак государственности, как народ. Не население, а народ, по его мнению, выступал социально-политической базой государства. Он есть двойственная категория, состоящая из неразрывно связанных друг с другом взаимодействующих компонентов: этнического и политического. В этническом смысле народ — это совокупность лиц одного происхождения и одной культуры, нравственное и духовное единение которых выражается главным образом в единстве языка, обычаев и часто в единстве религии. В политическом смысле народ есть совокупность всех лиц, являющихся членами данного государственного союза, составляющих личный элемент государства [6, с. 6]. «Далеко не всегда, — отмечал В. В. Сокольский, — как легко убедиться из истории древних и новых государств, народ в этническом смысле составляет народ и в политическом смысле этого слова.

Государственное право имеет в виду главным образом народ в политическом смысле» [6].

Прошло сто лет и убедительнейшим образом эту точку зрения дополнили Декларация о государственном суверенитете РСФСР, а также Преамбула и ст. 3 Конституции Российской Федерации [7], где учредителем нового суверенного государства выступил многонациональный народ России, которому принадлежит вся полнота власти в стране.

Исторические примеры показывают нам, что далеко не все этнические группы могут обладать «инстинктом государственности» [8]. Отнюдь не все народы (в этническом смысле) в состоянии реализовать на практике мечты о собственном, истинно суверенном государстве. В чем же причины?

Безусловно, роли случая в истории народов и государств никто не отрицает. Так, на вопрос «Что случилось бы с США в конце XVIII — начале XIX в., если бы не их отдаленность от Метрополии и тогдашняя позиция Российской империи по отношению к Англии?» ответ очевиден: силы молодого не всеми признанного государства и уже оформившейся в своем рывке к имперскому могуществу Англии были не равны. Последняя сумела оставить за собой в тех условиях Канаду, где население было еще более неоднородным, чем на территории США в то время. Позиция и действия Российской империи, которая помогла США выстоять в тот период, и есть случай, без которого Штаты вряд ли смогли сохранить единство в Гражданской войне середины XIX в.

Тяжелейшие ситуации переживала и Россия. В этом списке стоит назвать следующие исторические эпохи: Смутное время, Крестьянскую войну под руководством Е. Пугачева, нашествие Наполеона, русскую революцию и тотальную Гражданскую войну в условиях крайне недружелюбного окружения, Великую Отечественную войну, предательство правящего слоя и распад СССР, вооруженный сепаратизм и латентную гражданскую войну 1990-х с фактически частично утраченным суверенитетом. Почему Россия устояла как государство в условиях, в которых другие, имеющие меньшие внутренние и внешние проблемы, рассыпались бы на фрагменты? Случай ли это? Нет. Закономерность? Да. Но в чем же тогда она состоит?

Представляется (и для российской исторической научной школы эта идея является фундаментальной), что случайностей в благополучных выходах России из неблагоприятных ситуаций нет. Ее элементы в отдельные периоды наблюдались как раз в причинах и условиях быстрого сползания страны к очередной пропасти. Например, безусловным фактом является то, что в России непременно произошла бы первая революция. Слишком велик был накопленный столетиями груз социально-экономических и политических противоречий внутри общества. В ту эпоху, по отзывам современников, это понимали

практически все мало-мальски грамотные жители страны. Вопрос состоял только во времени ее начала и масштабах. Началась Русско-Японская война, произошла случайная гибель адмирала Макарова под Порт-Артуром. Следствием этого стали разгром 1-й Тихоокеанской эскадры и падение Порт-Артура. Затем все наблюдали неожиданный позор российской армии во время Цусимского сражения (его вполне можно было выиграть или свести к ничьей, если бы не скверные снаряды крупного калибра и элементарное везение японской стороне в отдельные моменты боя). После этого пробудилось чувство национального унижения, пал авторитет власти и произошла революция со всеми ее эксцессами. Таков пример случая и возникновения на его основе очередной исторической развилки или точки бифуркации.

Случайностей же в выходах нашей страны из очередного тяжелого положения практически не прослеживается. Каждый такой выход основан на массовом единении граждан и их самоотдаче во имя общего дела. Подобная масштабная жертвенность невозможна без инстинкта государственности, что, в свою очередь, немыслимо без устойчивого чувства личной сопричастности к общей судьбе (как гражданина России). Именно наше коллективно-бессознательное поле (эгрегор) в нужный момент выдвигает из общности еще вчера малозаметных людей, которые вдруг обретают в глазах окружающих особую значимость и авторитет и под руководством которых мы в очередной раз удивляем себя самих и своих «партнеров».

При рассмотрении характерных черт гражданства уже отмечалось, что данное понятие является сложным, собственно юридическая составляющая здесь занимает только часть позиций. Категории же народ и гражданин имеют непосредственную связь. Она прослеживается и в так любимой отдельными представителями наших западно-либеральных оппонентов категории, как население. Нам известно, что это простая сумма жителей отдельной территории, которая может включать как граждан, так и иных лиц (иностранцы, лица без гражданства, лица без статуса) [3]. Хотя попытки безоговорочно признания населения безусловной государственно-правовой категорией предпринимались неоднократно [9, с. 10], тем не менее следует понимать и юридическую природу Российской Федерации, и ее сложную форму государственного устройства, где население всех субъектов, за исключением республик, наделено рядом суверенных прав, но лишено народного суверенитета. Однако народ каждой республики в составе Российской Федерации наделен большей долей суверенных прав [10, с. 43—136], указывающих на наличие значительного народного суверенитета. Нужно также отметить, что у населения конкретных муниципальных образований отсутствуют какие-либо суверенные даже и отдельные права, кроме права на местное самоуправление (ст. 12 и гл. 8 Конституции

Российской Федерации). Только многонациональный народ России, о чем уже говорилось выше, обладает наибольшим объемом суверенитета.

Детерминирование категории «народ» всегда находилось в прямой зависимости от исторической эпохи, способа производства, типа цивилизационных основ и форм политической организации общества. Сегодня, например, общеизвестным фактом является то обстоятельство, что еще 200 лет назад отцы-основатели США считали народом совокупность лиц, обладающих следующими качествами:

белый;
англо-сакс;
протестант-пуританин (сегодня это евангелист);
имуций;
мужчина [11].

Только эта группа лиц могла участвовать в делах государства. Впоследствии менялись внутренние и внешние условия, мир и, соответственно, понимание сущности категории «народ». К избирательным урнам и на трибуны кандидатов в профессиональную политику, государственную службу и корпоративный бизнес постепенно стали приходить лица с набором иных качеств. Но при этом не является секретом то, что сегодня в тех же США граждане с набором указанных выше свойств (исключая статус «мужчина») составляют всего 7 % всех постоянно живущих в этой стране. Однако это обстоятельство никак не повлияло на сущность глубинного понимания реального участия во власти и, следовательно, того, что есть на самом деле народ США [12].

Проблемы определения сущности содержания категории народ в своем историческом развитии пережила и Российская Федерация. Здесь, как и в иных странах, именно сумма свойств отдельного гражданина в конечном итоге оказывала качественное и количественное влияние на определение понятия народа Российской империи, Советского Союза и Российской Федерации. Представляется, что наиболее полно исследование исторического пути развития института гражданства в нашей стране удалось провести одному из самых известных и уважаемых конституционалистов современной России О. Е. Кутафину. В своей, выдержавшей уже два издания монографии «Российское гражданство» он с присущей ему скрупулезностью сумел проанализировать зарождение и развитие этого института общественных отношений в России в условиях реалий разных исторических эпох: от Московского государства XVI в. до наших дней. Исследование было проведено не только на основе трудов историков, но и сквозь призму огромного количества работ правоведов XIX—XX вв. и настоящего времени: от «прошения в крещении на имя Государя в вечное холопство», до сегодняшних «взаимных прав и обязанностей» в условиях равноправия [2, с. 88—219].

Кроме набора качественных характеристик, как уже выяснилось, народ обладает и количественно составляющей. При этом остается дискуссионной проблема понимания, какую категорию лиц считать частью (пусть и малой) народа, а какую не считать. Как справедливо указал А. И. Казанник: «В науке конституционного права преобладает мнение, что народ представляет собой лишь часть населения страны, состоящую из граждан, обладающих активным избирательным правом, то есть избирательный корпус, в лице которого население выступает как участник конституционно-правовых отношений» [12]. Безусловно, такая точка зрения заслуживает внимания, как и собственное утверждение А. И. Казанника о том, что «под народом следует понимать исторически сложившуюся общность людей, объединенных генетическими связями со своими предками, общностью долгосрочных интересов и территориальными границами государства» [12]. Аргументация на основе анализа содержания Конституции Российской Федерации, который провел автор определения, в защиту высказанного вызывает уважение, поскольку, «сегодня мы дети, завтра — народ» [13, с. 44], и сводить такую сложную категорию, как народ, к простой сумме избирателей представляется не вполне корректным.

Демонтаж или формирование народа в качестве особой общности граждан и одной из первооснов государства есть процесс управляемый [14], что не исключает случая или воздействия иных факторов. В нашей стране это, к сожалению, как правило, фактор смертельной угрозы для всех. Так, бывшие граждане «свободной России» проснулись советскими гражданами на следующее утро после учреждения Советской Республики осенью 1917 г., а окончательно стали советским народом только осенью 1942 г. в Сталинграде. Как ни старалась государственная машина сформировать новый советский народ из бывших подданных Российской империи и граждан России периода Временного правительства, в своей массе граждане СССР оставались простой суммой лиц. Доказательством этой точки зрения выступают многочисленные мемуары участников партизанского движения, которым пришлось воевать на оккупированной врагом территории не столько с невеликими немецкими гарнизонами, сколько с полициями и иными предателями из числа соотечественников, т.е. на оккупированной территории, по сути, вновь вспыхнула гражданская война. В условиях внутреннего единства общества это невозможно. К лету 1942 г. практически всем гражданам СССР стало ясно, что очередные европейские «цивилизаторы» прибыли на нашу территорию не для простого захвата власти, тем более не для освобождения советских граждан от иудобольшевистского гнета, как кричала нацистская пропаганда, а в целях грабежа, уничтожения большей части населения и порабощения лиц, прошедших

санацию. К этому времени стали известными многочисленные факты такого поведения, которое свидетельствовало, что для немцев и прочих европейцев в составе Вермахта и СС советский народ и не люди вовсе, а говорящий скот, даже хуже. Именно осознание большинством граждан СССР факта угрозы для всех окончательно превратило аморфную массу в народ. Именно это обстоятельство сыграло решающее значение в Сталинградской битве, а не заградотряды, расстрелы или гений отдельных полководцев (не умаляя их важности и заслуг). Кстати, после Сталинграда по свидетельству очевидцев дезертирство из полицейских команд на оккупированных территориях стало приобретать массовый характер. В партизанские отряды стали переходить иногда целыми подразделениями.

В завершение следует отметить, что, поскольку конституционное государство в нашей стране может существовать только на основе прочной социально-политической базы в лице многонационального народа, который всегда выступал главным гарантом нашего суверенитета и самого существования государства, суть содержания понятия «гражданин» не нужно сводить к сумме юридически закрепленных взаимных с государством прав и обязанностей. Это более глубокий термин, требующий нового комплексного исследования с непременно изучением степени эффективности и целесообразности существующего законодательства не только в области гражданства, но и образования, воспитания и особенно административной деятельности исполнительных органов власти.

Даже беглый анализ содержания Федерального закона «О гражданстве» вызывает много вопросов как в силу большого количества бланкетных статей, отдающих разрешение серьезных проблем на откуп ведомственным интересам и произволу исполнителей, так и в части отдельных положений, прямо противоречащих Конституции Российской Федерации. Например, ст. 21 указанного закона устанавливает выбор иного гражданства (оптацию) при изменении Государственной границы Российской Федерации. Понятно, что авторы этой нормы предусмотрели выбор для граждан, оказавшихся на территории иного государства, в случае когда российская территория отойдет этому государству. Забота, достойная уважения. Только в соответствии со ст. 4 Конституции Российской Федерации никакая часть территории страны, да еще и с гражданами не может быть отторгнута. Это особо тяжкое преступление. Прирастать территориями России может, а отторжение невозможно в принципе, поэтому определение, зафиксированное в ст. 3 «Закона о гражданстве» «гражданство Российской Федерации — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей», следует дополнить словами «и ответственности», чтобы иные законотворческие

инициативы тщательней проверялись на соответствие Основам Конституционного Строя.

О гражданстве: закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кутафин О. Е. Избранные труды: в 7 т. Т. 3. Российское гражданство: моногр. М.: Проспект, 2011.

О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ванюшин Я. Л. Конституционное право на гражданство и роль органов Федеральной миграционной службы в его реализации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006; Михайлова Е. В. Право на гражданство Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Мамасакхлиси Н. М. Основные подходы к пониманию права на гражданство как субъективного права. URL: <http://www.justicemaker.ru> (дата обращения: 16.10.2017).

Кокошин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М., 1912.

Сокольский В. В. Краткий учебник русского государственного права. Одесса, 1890.

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). М., 2015. О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. URL: <http://legalacts.ru> (дата обращения: 06.12.2017).

Бушков А. А. Чингисхан. Неизвестная Азия. М., 2007; Гумилев Л. Н. Конец и вновь начало: популярные лекции по народоведению. М., 2002.

Бутурлина Е. С. Население как признак государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2002.

Попов М. Ю. Конституционно-правовой статус края и области как субъектов Российской Федерации: моногр. Волгоград, 2006.

Михеев Д. Ф. Англосаксонская идеология Америки. URL: <http://новости-сша.ru> (дата обращения: 07.12.2017).

Казанник А. И. Народ как субъект конституционно-правовых отношений. URL: <http://www.justicemaker.ru> (дата обращения: 12.11.2017).

Чичков Ю. М., Ибряев К. И. Мы завтра — советский народ. Песни горна. Стихи и песни. Свердловск, 1981.

Кара-Мурза С. Г. Манипуляция сознанием. М., 2000.

© Попов М. Ю., 2018

On Citizenship: the Law of the Russian Federation No. 1948-1 of November 28, 1991. Access from the legal reference system "ConsultantPlus".

Kutafin O. Ye. Selected publications: 7 vols. Vol. 3. Russian citizenship: monograph. M.: Prospect, 2011.

On Russian Federation Citizenship: Federal Law No. 62-FZ of May 31, 2002. Access from the legal reference system "ConsultantPlus".

Vanyushin Ya. L. The constitutional right to citizenship and the role of Federal Migration Service bodies in its implementation: diss. ... Candidate of Juridical Sciences. Chelyabinsk, 2006; Mikhailova E. V. The right to citizenship of the Russian Federation: constitutional-legal aspects: diss. ... Candidate of Juridical Sciences. M., 2008; Mamasakhlisi N. M. The main approaches to perceiving the right to citizenship as a subjective right. Available at: <http://www.justicemaker.ru> (accessed: October 16, 2017).

Kokoshin F. F. Lectures on Common State Law. 2nd edition. M., 1912.

Sokolsky V. V. A short textbook on Russian State Law. Odessa, 1890.

The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993). M., 2015. On State Sovereignty of the Russian Soviet Federative Socialist Republic: the Declaration of the RSFSR Congress of People's Deputies of June 12, 1990. Available at: <http://legalacts.ru> (accessed: December 06, 2017).

Bushkov A. A. Genghis Khan. Unknown Asia. M., 2007; Gumilev L. N. The end and once again the beginning: popular lectures on ethnology. M., 2002.

Buturlina E. S. Population as an attribute of the State: diss. summary ... Candidate of Juridical Sciences. Krasnodar, 2002.

Popov M. Yu. Constitutional-legal status of the krai and oblast as constituent entities of the Russian Federation: monograph. Volgograd, 2006.

Mikheev D. F. Anglo-Saxon ideology of America. Available at: <http://новости-сша.ru> (accessed: December 07, 2017).

Kazannik A. I. People as an entity of constitutional-legal relations. Available at: <http://www.justicemaker.ru> (accessed: November 12, 2017).

Chichkov Yu. M. Ibryaev K. I. Tomorrow we are the Soviet people. The bugle's songs. Poems and songs. Sverdlovsk, 1981.

Kara-Murza S. G. Consciousness manipulation. M., 2000.

© Popov M. Yu., 2018