ный характер и зачастую использовать традиционный язык делопроизводства;

– сужение публичного пространства и круга лиц, принимающих ключевые решения; как правило, к ним относятся первые лица государства и чиновники высшего ранга; значимость же органов законодательной власти в условиях их фактической подконтрольности исполнительной власти заметно снижается;

– фактически отсутствует нормативное обеспечение общественного участия в процессе принятия политических решений; вследствие этого у сторон нет четкого понимания форм взаимодействия как на федеральном, так и на региональном уровнях;

– среди форм участия групп интересов в процессе принятия политических решений продолжают преобладать противоправные (коррупционные) схемы, которые контрастно чередуются с политической апатией и дистанцированностью от государства других групп;

– негативное отношение к связям с правительством (GR) как способу коммуникации в информационном пространстве.

Литература

1. *Перегудов С.П.* Корпорация, общество, государство. Эволюция отношений. М.: Наука, 2003.
2. *Аги У., Кэмерон Г., Олт Ф., Уилкокс Д.* Самое главное в PR / Пер. с англ. СПб.: Питер, 2004.
3. *Павроз А.В.* GR как институт социально-политического взаимодействия // ПОЛИТЭКС: Политическая экспертиза: Альманах. Вып. 2. СПб., 2005.
4. *Евтушенко М.В.* Специфика взаимодействия гражданского общества и государства в России. Краснодар: ООО Издательский дом «ХОРС», 2009.
5. *Верченов Л.Н.* Политическая наука: Национальные школы / Зарубежная политология в XX столетии: Сб. науч. тр. М.: ИНИОН, 2001.
6. *Уколов В.Ф.* Взаимодействие власти, бизнеса и общества. М.: Экономика, 2009.
7. Яковлев А.А. Эволюция стратегий взаимодействия бизнеса и власти в российской экономике // Российский журнал менеджмента. 2005. № 1. Т.3.
8. *Сайтэл Ф.* Современные паблик рилейшнз. М.: Имидж-Контакт, 2002.
9. *Лозанский Э.Д.* Этносы и лоббизм в США. М.: Междунар. отношения, 2004.
10. *Прокурякова Л.Н.* Выстраивание действенной политики взаимодействия с общественностью: опыт международных финансовых институтов и возможности его использования российской исполнительной властью / Публичная политика-2005. Сборник статей. СПб.: Норма, 2006.

ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСТВА: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ

Чингиз САГОВ

аспирант кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Понятие «гражданство» не имеет общепринятого определения и довольно дискуссионно. Исследователи обычно подчеркивают различные стороны этого многогранного явления сообразно своим научным или профессиональным интересам, тогда как интегрированного и целостного понимания данного феномена по существу еще не выработано.

В теории государства и права считается, что возникновение гражданства связано с появлением государства и права [1]. Например, по мнению Б.С. Эбзеева, «гражданство было известно еще античным государствам. Однако диалектика общественного развития привела к замене античного гражданства в период феодализма институтом подданства, который, в свою очередь, в эпоху буржуазных революций уступил место институту гражданства, наполненному уже иным общественным содержанием» [2].

Такая позиция вполне понятна, поскольку данный институт, особенно в его современном понимании, неразрывно связан с государственной организацией общества [3]. Тем не менее нельзя не заметить, что изначально возникновение гражданства было обусловлено территориальным верховенством, которое появилось гораздо раньше, чем любое из известных античных государств. В конечном счете именно это стало основой юридического оформления состава населения государства в форме гражданства. Но это лишь самые начальные и наиболее общие представления. Что касается содержательной научной трактовки, то здесь дело обстоит гораздо сложнее.

С.С. Кишкин, исследовавший проблему гражданства в 20-х гг. прошлого века, весьма точно отмечал двойственную природу понятия гражданства. С одной стороны, оно обозначает формальную принадлежность к государству, а с другой – активное участие в политической, общественной и хозяйственной жизни страны. Это своего рода связь индивида с государством, которая дает возможность наделения лица всей совокупностью государственно образующих признаков [4]. Поэтому сводить проблему гражданства к одному лишь праву нельзя. Основания этого сложнейшего явления таятся в политической и социально-культурной сферах общества.

А.М. Турубинер связывал гражданство с государственной властью, отмечая, что применительно к гражданам она проявляет себя и за пределами государства [5]. По мнению русского государствоведа В.Н. Дурденевского, исключительно правовая трактовка гражданства не раскрывает его сущности, а решающую роль играет здесь политическая составляющая. Он указывал, что «сущность состояния гражданства состоит в том, что гражданство есть сочленство в государстве. Это устойчивая правовая общность лица с данным государством, дающая возможность участия во власти государства и не ограниченная его пределами. Это общность: ибо гражданство существует и исчезает вместе с данным государством» [6].

Ж.Ж. Руссо по этому поводу писал: «Что касается членов такого общественного соединения, то коллективно они зовутся народом, каждый в отдельности – гражданами, как имеющие долю во власти суверена, и подданными, как подчиненные законам государства. Но термины эти часто смешиваются и принимаются один за другой. Достаточно уметь их различать, когда они употребляются во всей их точности» [7].

По мнению советского исследователя Д.Л. Златопольского, «гражданство является необходимым условием, определяющим правовой статус гражданина, влекущим распространение на него правовых норм данного государства. Неразрывная связь советского гражданства и государственного устройства СССР проявляется в том, что его принципы – свободное развитие национальностей и пролетарский интернационализм – нашли свое дальнейшее продолжение и развитие в

принципах советского гражданства. Эти принципы обусловлены федеративной природой государственного устройства СССР» [8].

В дальнейшем именно эта точка зрения была воспринята советским законодательством и получила закрепление в Конституции СССР 1977 г. В ней нормы о гражданстве были помещены в разделе, посвященном государству и личности, а само гражданство было непосредственно увязано со статусом личности.

В современной России возобладала иная политологическая доктрина гражданства. В Конституции РФ 1993 г. гражданство впервые рассматривается как неотъемлемый элемент конституционного строя страны. В рамках принятой теперь на вооружение концепции правового государства с присущим ему разделением властей и демократическими институтами идея гражданства традиционно трактуется в единстве с идеями равенства и народного суверенитета. В традициях Ж.Ж. Руссо ныне считается, что личности в совокупности получают имя народа, а в отдельности называются гражданами как участвующие в осуществлении верховной власти.

Однако это лишь исходный пункт конституционно-правового регулирования и юридической трактовки гражданства. В конституционном праве России гражданство теснейшим образом связано практически со всеми другими его институтами. При этом следует подчеркнуть, что по своему содержанию современный институт гражданства в большей мере соотносится с вопросами определения правового статуса личности, поскольку касается как отдельной личности, так и многонационального народа России в целом в их отношении с государственной властью.

Признание гражданского общества сферой проявления гражданственности и постоянной связи лица с государством влечет за собой и соответствующие коррективы в представления о данном феномене как политико-правовом институте. Акцент на приоритете прав человека, утверждение взаимной ответственности государства и личности изменяет и понимание гражданства, которое все чаще характеризуется не только и не столько как принадлежность лица к государству, сколько как их взаимосвязь. Поэтому мы полагаем, что гражданство – это устойчивая правовая связь лица с государством, определяющая его (лица) правовое положение как внутри государства, так и в международном сообществе. Эта связь характеризуется равноправием между субъектами отношений. Именно такой подход и зафиксирован в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

В.В. Данилкин считает положительным явлением (с точки зрения определения юридического содержания), что современная правовая дефиниция российского гражданства отказалась от указания на политико-правовую связь лица с государством [9]. Мы полагаем, что право является квинтэссенцией политики и если она как таковая непосредственно наличествует в праве, то это лишь свидетельствует о его несовершенстве или незавершенности соответствующих правовых институтов. Попытки политизировать понятие гражданства разрушают его устойчивость, ставя содержание этого базового института государственного устройства в зависимость от текущего расклада политических сил. Да, действительно, состояние гражданства неразрывно связано с включенностью лица в гражданское общество и в идеале предполагает его активную политическую позицию в отношении государства. Однако это – лишь следствие и одно из проявлений исходной правовой связи, но отнюдь не ее причина. Гражданство есть одно из главных опосредований политического взаимодействия государства и гражданского общества, проявляющееся на уровне отдельного индивида. В силу этого оно естественно имеет политико-правовую природу, но оформляется эта связь юридически, обеспечивая устойчивость политико-государственного устройства страны.

В целом этот институт предстает в виде комплекса правовых норм, регулирующих особую группу общественных отношений, которые устанавливают исходную правовую связь лица и государства в форме гражданства. Этот комплекс имеет межотраслевой характер, но он может рассматриваться и как нечто целое, основу которого составляет конституционное право, дополняемое и конкретизируемое отнюдь не рядоположенными им нормами других отраслей – гражданского, административного, семейного и т. п. Именно нормы конституционного права определяют и детерминируют содержательную сторону института гражданства.

Таким образом, гражданство в своей теоретической интерпретации представляет собой многоаспектное явление, простирающееся от социальных и политических оснований до конкретно-правового воплощения, предопределяющего к тому же сложную многоуровневую юридическую реализацию [10]. В качестве правового института оно включает в себя совокупность норм конституционного и других отраслей права, общепризнанные нормы и принципы международного права, а также систему органов, обеспечивающих их эффективную реализацию. Гражданство опосредует собой преломляющиеся через личность объективные связи государства и гражданского общества, в функционирование которого человек включается, облеченный особым правовым состоянием гражданина. Однако с точки зрения потребностей и целей правового регулирования целесообразно все же ограничиваться в дефиниции гражданства на акцентировании правовой связи личности и государства, предпосылкой которого и является конституционно-правовой институт гражданства в Российской Федерации.

Литература

1. *Шевцов В.С.* Гражданство в советском союзном государстве. М.: Юридическая литература, 1969. С.3-14; Шафир М. Гражданином быть обязан. М.: Московский рабочий, 1972. С.5-8; Полянский В.В. Советское гражданство (политико-правовые проблемы): Автореф. дисс.... к. юр. н. М., 1979. С.6.; *Мещеряков А.В.* Развитие теории советского гражданства. Автореф. дисс.... к.юр.наук. Саратов, 1985. С.5.
2. *Эбзеев Б.С.* Конституционные основы свободы личности в СССР. Саратов: СГУ, 1982. С. 49.
3. *Овсепян Ж.И.* К вопросу о государствоведческой концепции гражданства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С.2-7.
4. *Кишкин С.С.* Советское гражданство. М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1925. С.4.
5. *Турубинер А.М.* Гражданство. Энциклопедия государства и права. Т. 1. М.: ИГПАН, 1929.
6. *Дурденевский В.Н.* Закон о гражданстве Союза Советских Социалистических Республик // Проблемы социалистического права. Сборник. 1938. № 6. С.48
7. *Руссо Ж.Ж.* Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр. М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. Кн. 1. Гл. VI.
8. *Златопольский Д.Л.* Государственное устройство СССР. М.: Госюриздат, 1960. С.244-245.
9. *Данилкин В.В.* Актуальные аспекты развития гражданства в современной России // Закон и право. 2009. № 11. С.35-37.
10. *Оганисян М.С.* Взгляд на историческое развитие законодательства о гражданстве СССР и РФ // Право и общество. Новокузнецк, 2007. С. 24-27.