

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА В КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМАХ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Балгимбекова Г.У., к.ю.н., ст.преподаватель
Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова
г. Караганда, Республика Казахстан

В данной статье анализируется нормативно-правовое закрепление института гражданства в конституционных нормах Республики Казахстан. Проведен анализ реализации института гражданства в системе нормативно-правовых актов Республики Казахстан, закрепляющих права и обязанности государства и личности

Мақалада, азаматтық институтының нормативті — құқықтың негізгі Қазақстан Республикасының конституциялық нормаларындағы бекітілуі сарапталады. Азаматтың институтының мемлекет пен тұлғаның құқықтары мен міндеттерін белгілейтін Қазақстан Республикасының нормативті - құқықтың антилер жүесіндегі жүзеге асырылуы сарапталады.

In the given article is standard-legal fastening of institute of citizenship in the constitutional norms in Republic Kazakhstan is analyzed. The analysis of realization of institute of citizenship in system of regulatory legal acts of the Republic Kazakhstan fixing the rights and the responsibilities of the state and the person is carried out.

В Республике Казахстан гражданство закреплено в системе нормативно-правовых актов. Эту систему можно рассматривать как комплекс политико-правовых и правовых актов, закрепляющих права и обязанности государства и личности. К политико-правовым актам можно отнести Декларацию о государственном суверенитете, Конституционный закон о государственной независимости, а также нормы Конституции Республики Казахстан 1993 года, в которых выработывались принципы казахстанского гражданства. В юридической форме казахстанское гражданство закреплено в Конституции Республики Казахстан и Закона о гражданстве 1991 года. Гражданство как институт конституционного права содержится в законодательных и подзаконных актах. Этот институт состоит из субинститутов, то есть совокупности правовых норм регулирующих разновидность общественных отношений в сфере гражданства. По нашему мнению, к таким субинститутам следует отнести: 1. Конституционные основы гражданства. 2. Права и обязанности гражданина. 3. Ответственность гражданина. 4. Приобретение гражданства. 5. Прекращение гражданства. 6. Гражданство ребенка. 7. Права и обязанности государственных органов в сфере гражданства. 8. Юридическое производство по вопросам гражданства. 9. Исполнение и обжалование решений по вопросам гражданства. 10. Правовые отношения в сфере гражданства, регулируемые международными актами. Подобное деление вытекает из анализа норм Конституции и Закона о гражданстве. В конституции нормы, посвященные основам конституционного строя, и первый раздел Закона о гражданстве, об общих положениях, по существу содержат правовые нормы, определяющие конституционные основы гражданства, где определяются основополагающие идеи, базовые принципы гражданства. Эти принципы, по существу, определяют основу казахстанской государственности. Как отмечает Г. Сапарғалиев: «Гражданство необходимо рассматривать как социально-политическое явление потому, что оно является одним из факторов, обуславливающих образование и существование современной государственности»[1,с.72]. Права и обязанности гражданина республики находят свое закрепление в нормах конституции и реализуются в отраслевом законодательстве. Именно совокупность взаимных прав и обязанностей человека и государства является ядром гражданства, и определяют его сущность. Ответственность же гражданина предполагает обязанность претерпевать неблагоприятные последствия как проспективного так и ретроспективного характера. Эти субинституты гражданства (Конституционные основы гражданства; Права и обязанности гражданина; Ответственность гражданина; Правовые отношения в сфере гражданства, регулируемые международными актами) имеют как юридический характер, так и политико-правовой характер, выражающиеся в качестве принципов казахстанского гражданства.

В качестве собственно правовых норм, устанавливающих права и обязанности в сфере гражданства являются субинституты, закрепленные непосредственно в Законе о гражданстве. К ним относятся: Приобретение гражданства; Прекращение гражданства; Гражданство ребенка; Права и обязанности государственных органов в сфере гражданства; Юридическое производство по вопросам гражданства; Исполнение и обжалование решений по вопросам гражданства.

Приобретение гражданства составляет один из основных субинститутов института гражданства. Правовое регулирование приобретения гражданства осуществляется каждым государством самостоятельно, что вытекает из принципа государственного суверенитета и является общепризнанным

в науке положением. На всем постсоветском пространстве гражданство определяется как устойчивая политико-правовая связь лица с государством, выражающая совокупность взаимных прав и обязанностей. Следует отметить, что понимание гражданства, нормативно-правовое закрепление приобретения гражданства в Республике Казахстан обусловлено правовой доктриной, общей для ученых-юристов постсоветского пространства. В Республике Казахстан каждый человек имеет право на гражданство. Гражданство в Республике Казахстан приобретается и прекращается в соответствии с Законом Республики Казахстан «О гражданстве». Гражданин Республики Казахстан ни при каких условиях не может быть лишен гражданства, права изменить свое гражданство, а также не может быть изгнан за пределы Казахстана [2]. Порядок и основания приобретения гражданства следует рассматривать как основные условия существования этого правового института, которые обуславливают природу гражданства, подчеркивают его основные принципы. Исходя из анализа научной и специальной литературы, а также казахстанского законодательства можно сделать вывод, что в качестве основных способов приобретения гражданства являются следующие способы: 1) приобретение гражданства по рождению; 2) приобретение гражданства в результате приема в гражданство Республики Казахстан; 3) приобретение гражданства по основаниям или в порядке, предусмотренными межгосударственными договорами Республики Казахстан; 4) приобретение гражданства по иным основаниям, предусмотренным Законом «О гражданстве» [2]. Соответственно казахстанское гражданство приобретается двумя основными способами: по рождению и в результате приема в гражданство.

Одним из основных субинститутов гражданства является прекращение гражданства. В Законе о гражданстве Республики Казахстан закрепляется два основания прекращения гражданства: 1) выход из гражданства Республики Казахстан; 2) утрата гражданства Республики Казахстан. Выход из гражданства Республики Казахстан разрешается на основании ходатайства лица в порядке, установленном Законом о гражданстве. В выходе из гражданства Республики Казахстан может быть отказано, если лицо, ходатайствующее о выходе, имеет неисполненные обязательства перед Республикой Казахстан или имущественные обязанности, с которыми связаны существенные интересы граждан или предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений, расположенных на территории Республики Казахстан. Выход из гражданства Республики Казахстан не допускается, если лицо, ходатайствующее о выходе, привлечено к уголовной ответственности в качестве обвиняемого либо отбывает наказание по вступившему в законную силу приговору суда, или если выход лица из гражданства Республики Казахстан противоречит интересам государственной безопасности Республики Казахстан. Гражданство Республики Казахстан утрачивается: 1) вследствие поступления лица на воинскую службу в службу безопасности, полицию, органы юстиции или в иные органы государственной власти и управления другого государства, за исключением случаев, предусмотренных межгосударственными договорами Республики Казахстан; 2) если гражданство Республики Казахстан приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или фальшивых документов; 3) по основаниям, предусмотренным межгосударственными договорами Республики Казахстан; 4) если лицо, постоянно проживающее за пределами Республики Казахстан, не встало на консульский учет без уважительных причин в течение трех лет; 5) если лицо приобрело гражданство другого государства. [2] Органы внутренних дел при установлении фактов поступления гражданина Казахстана на воинскую службу другого государства, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами, приобретения гражданства в результате представления заведомо ложных сведений или фальшивых документов, приобретения гражданства другого государства, регистрируют утрату этим лицом казахстанского гражданства [3].

Гражданство ребенка является важным субинститутом гражданства. С точки зрения юридической техники этот субинститут находится в различных главах Закона о гражданстве, но с точки зрения системы правовых норм необходимо выделять этот субинститут в качестве самостоятельного. Приобретение и утрата гражданства ребенка регламентируется рассмотренными выше субинститутами. Глава 4 Закона о гражданстве посвящена гражданству ребенка при изменении гражданства родителей и при усыновлении. В законе закрепляется нормы права о том, что при изменении гражданства родителей, вследствие которого оба становятся гражданами Республики Казахстан, либо оба выходят из гражданства Республики Казахстан, изменяется соответственно гражданство их ребенка, не достигшего 14-летнего возраста. Если известен один из родителей ребенка, то при изменении гражданства этого родителя соответственно изменяется и гражданство ребенка, не достигшего 14-летнего возраста. Если гражданином Республики Казахстан становится один из родителей, а другой остается гражданином другого государства либо лицом без гражданства, ребенок в возрасте 14 лет, проживающий на территории Республики Казахстан, может приобрести

гражданство Республики Казахстан по письменному ходатайству об этом его родителей. Если из гражданства Республики Казахстан выходит один из родителей, а другой остается гражданином Республики Казахстан, ребенок в возрасте до 14 лет сохраняет гражданство, по письменному ходатайству родителей такому ребенку может быть разрешен выход из гражданства. Ребенок в возрасте до 14 лет, являющийся гражданином другого государства либо лицом без гражданства, усыновляемый гражданами Казахстана, становится гражданином. Ребенок в возрасте до 14 лет, являющийся гражданином другого государства либо лицом без гражданства, усыновляемый супругами, один из которых является гражданином Республики Казахстан, а другой - нет, становится гражданином Республики Казахстан с согласия усыновителей, выраженного в письменной форме. Если оба родителя или единственный родитель ребенка в возрасте до 14 лет, проживающего на территории Республики Казахстан, выходят из гражданства Республики Казахстан и при этом лишены родительских прав, ребенок по ходатайству опекуна сохраняет гражданство Республики Казахстан. Ребенок, являющийся гражданином Республики Казахстан, усыновленный иностранцами, сохраняет гражданство Республики Казахстан до своего совершеннолетия. Ребенок, усыновленный гражданами Республики Казахстан, в случае выхода обоих усыновителей или одного из усыновителей из гражданства Республики Казахстан сохраняет гражданство до своего совершеннолетия. Выход из гражданства Республики Казахстан ребенка допускается только после достижения им совершеннолетия и по его желанию. Изменение гражданства ребенка в возрасте от 14 до 18 лет в случае изменения гражданства его родителей, а также в случае усыновления может последовать только с согласия ребенка в порядке, предусмотренном законом о гражданстве [2]. В международных актах закрепляется обязанность государства зарегистрировать ребенка сразу после рождения. Ребенок с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства. Государства обеспечивают осуществление этих прав в соответствии с их национальным законодательством и выполнение их обязательств согласно соответствующим международным документам в этой области, в частности, в случае, если бы иначе ребенок не имел гражданства.

Важным субинститутом, содержащим административные права и обязанности государственных органов в сфере гражданства. Эти полномочия закреплены в главе 5 закона о гражданстве. Полномочия Президента Республики Казахстан В Республике Казахстан должностным лицом, принимающим решения по вопросам гражданства, является Президент Республики Казахстан. Президент Республики Казахстан принимает решения: о приеме в гражданство Республики Казахстан; о восстановлении в гражданство Республики Казахстан; о выходе из гражданства Республики Казахстан. Органы внутренних дел имеют следующие полномочия Министерство внутренних дел Республики Казахстан, управления, отделы внутренних дел областей, городов, районов и районов в городах: принимают от лиц, постоянно проживающих в Республике Казахстан, заявления по вопросам гражданства Республики Казахстан и вместе с необходимыми документами направляют их на рассмотрение Президента Республики Казахстан; осуществляют регистрацию приобретения гражданства Республики Казахстан и выхода из гражданства Республики Казахстан, предусмотренных межгосударственными договорами Республики Казахстан; регистрируют утрату гражданства Республики Казахстан лицами, постоянно проживающими на территории Республики Казахстан [2]. Полномочия органов внутренних дел конкретизируются в инструкции по рассмотрению органами внутренних дел Республики Казахстан вопросов, связанных с гражданством Республики Казахстан[3].

В системе государственных органов, осуществляющих реализацию правовых норм в сфере гражданства одно из центральных мест занимает Министерство иностранных дел Республики Казахстан[4]. Это министерство, а также загранучреждения Республики Казахстан обладают следующими полномочиями: принимают от лиц, постоянно проживающих за пределами Республики Казахстан, заявления по вопросам гражданства Республики Казахстан и вместе с необходимыми документами направляют их на рассмотрение Президента Республики Казахстан; регистрируют утрату гражданства Республики Казахстан лицами, постоянно проживающими вне пределов Республики Казахстан; ведут учет граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих за пределами Республики Казахстан. В случае отсутствия в той или иной стране загранучреждений Республики Казахстан функции этих органов выполняют дипломатические представительства и консульские учреждения других государств на основе соответствующих договоров [2]. Юридическое производство по вопросам гражданства является субинститутом организационного характера, отражающего процессуальную сторону в сфере гражданства. Эти вопросы регламентируются 6 главой Закона о гражданстве, в которой раскрываются: а) Порядок подачи заявления по вопросам гражданства; б) Форма заявлений по вопросам гражданства; в) Заключение по заявлениям по

вопросам гражданства. Основные полномочия Комиссии при Президенте Республики Казахстан по вопросам гражданства закрепляются системно, в основном и производном нормативно-правовом акте. В законодательстве определяются акты по вопросам гражданства, исчисление срока приобретения и утраты гражданства и исчисление срока проживания на территории республики. Нормы закона «О гражданстве» касающиеся полномочий Комиссии при президенте, регламентируются в Положении о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Республики Казахстан, в которой определяется порядок деятельности Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Республики Казахстан. Рассмотрение материалов по вопросам, связанным с гражданством и предоставлением политического убежища, осуществляется Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Республики Казахстан, которая является консультативно-совещательным органом [5]. Этот орган является основным субъектом, осуществляющим юридическое производство по вопросам гражданства.

Исполнение и обжалование решений по вопросам гражданства осуществляется в соответствии с Законом «О гражданстве», где закреплено, исполнение решений по вопросам гражданства в отношении лиц, постоянно проживающих в Республике Казахстан, возлагается на уполномоченный орган по документированию и выдаче паспортов и удостоверений личности, в отношении лиц, проживающих в другом государстве, - на заграничные учреждения Республики Казахстан. Лицам, которые приобрели гражданство Республики Казахстан, уполномоченным органом по документированию и выдаче паспортов и удостоверений личности либо заграничными учреждениями вручаются удостоверения личности и (или) паспорта гражданина Республики Казахстан.

В качестве неотъемлемого субинститута гражданства выступают правовые отношения в сфере гражданства, регулируемые международными актами. В целом эти правовые отношения подразделяются на правовые нормы, которые можно классифицировать следующим образом: а) общепризнанные международные основы и принципы гражданства; б) Права и обязанности гражданина; в) Ответственность гражданина; г) Приобретение гражданства; д) Прекращение гражданства; е) Гражданство ребенка; ж) Права и обязанности международных и национальных органов в сфере гражданства; з) Юридическое производство по вопросам гражданства; и) Исполнение и обжалование решений по вопросам гражданства. Таким образом, гражданство можно рассматривать в качестве подотрасли конституционного права, поскольку выше рассмотренная совокупность правовых норм раскрывает отдельный род общественных отношений – отношений, возникающих между государством и человеком, раскрывающей политико-правовую связь. В этой подотрасли можно выделить следующие части: общую и особенную. Общая часть содержит следующие институты: Конституционные основы и принципы гражданства, права и обязанности гражданина, ответственность гражданина. Особенная часть содержит следующие институты: приобретение гражданства, прекращение гражданства, гражданство ребенка, права и обязанности государственных органов в сфере гражданства, юридическое производство по вопросам гражданства, исполнение и обжалование решений по вопросам гражданства, правовые отношения в сфере гражданства, регулируемые международными актами.

С целью совершенствования законодательной базы и кодификацией казахстанского законодательства, представляется возможным разрабатывать кодифицированный акт, посвященный гражданству, призванный охватить всю совокупность отношений в сфере гражданства, включив в себя правовые нормы, определяющие существо казахстанского гражданства и базовые институты (субинституты) этой подотрасли конституционного права.

Литература

1. Сапарғалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан – Алматы: Жеты жарғы, 1998. – 336с. С.72.
2. Закон Республики Казахстан «О гражданстве Республики Казахстан» от 20 декабря 1991 г. //Советы Казахстана. - 8 января 1992.
3. Инструкция по рассмотрению органами внутренних дел Республики Казахстан вопросов, связанных с гражданством Республики Казахстан// База данных «Закон».
4. Пояснительная записка к приказу Министра иностранных дел Республики Казахстан от 21 ноября 2000 г. N 263 "Об утверждении Инструкции по оформлению дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями и полномочными представительствами Республики Казахстан документов по вопросам гражданства Республики Казахстан" // База данных «Закон»/
5. Положение о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Республики Казахстан. Утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 10 октября 2006 года № 198