

Әдебиеттер тізімі:

1. Қазақстан Республикасының Конституциясы. 1995 жылы 30 тамызда республикалық референдумда қабылданған.- <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000>
2. Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 18 желтоқсандағы N 2688 Конституциялық заңы.- <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002688>
3. Қазақстан Республикасы Үкіметінің регламенті туралы Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2023 жылғы 6 қаңтардағы № 10 қаулысы.- <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/P2300000010>
4. Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственоведения. – Москва: Изд-во ИГиП РАН, 1994. – 152 с.
5. Қазақстан Республикасының 1993 жылы 28 қаңтарда қабылданған Конституциясы.(1995 жылғы 30 тамызда жаңа конституцияның қабылдануына байланысты күшін жойған) - <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K930001000>
6. Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы Қазақстан Республикасының Конституциялық Заңы. 1991 жылғы 16 желтоқсан.- <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z910004400>
7. Митин С.С. Государственная власть: понятие и закономерности организации. – Красноярск: Издательство Красноярского ГУ, 2004. – 181 с.
8. Қазақстан Республикасының халықаралық шарттары туралы Қазақстан Республикасының 2005 жылғы 30 мамырдағы N 54 Заңы.- <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z050000054>

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

*Тайторина Б.А., д.ю.н, профессор Института истории и права КазНПУ имени Абая,
г.Алматы*

В соответствии со статистикой ООН почти 4,5 млн. людей на планете не имеют статуса граждан определенной страны и признаются апатридами - лицами без гражданства. Отсутствие надлежащего гражданско-правового статуса порождает правовую неопределенность лиц, не имеющих в силу разных обстоятельств гражданства как основного права личности. В числе негативных жизненных обстоятельств Верховным комиссаром ООН по делам беженцев названы изоляция, лишения, маргинализация [1]. В связи с этим международное и национальное право придают важное значение проблеме обеспечения правового статуса лиц без гражданства, в том числе особое внимание уделяется вопросам социального обеспечения апатридов.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев в 2014 году объявило старт глобальной кампании #IBelong (#ЯПринадлежу) для выявления лиц с неопределенным гражданством. Окончательные результаты кампании будут подведены по истечении запланированного для проведения кампании периода в 2024 году. Среди наиболее важных достижений кампании к 2023 году: 30 государств присоединились к одной или обеим Конвенциям о безгражданстве, таким образом, к Конвенцию 1954 года ратифицировали парламенты 96 государств, Конвенции 1961 года – 78 государств; около 450 тысяч человек в мире приобрели или подтвердили свое гражданство; более 20 государств закрепили в национальных законодательствах правовые механизмы для выявления лиц без гражданства на своей территории и создание благоприятных условий для натурализации. Среди стран, вошедших в состав участников конвенций о безгражданстве, - шесть стран СНГ, в которых проблема безгражданства

актуализировалась в результате распада Советского Союза и долгие годы не решалась. В контексте кампании выявлено, что в Казахстане более 7,5 тыс. лиц без гражданства нуждаются в гражданстве Казахстана. В ходе кампании было выявлено около 9 тысяч лиц без гражданства, из которых 4,8 тыс. смогли подтвердить гражданство Казахстана и около 2,7 тыс. получили законный статус лица без гражданства [1].

На международном уровне вопросы безгражданства регулируются Конвенцией о статусе апатридов 1954 года, Конвенцией о сокращении безгражданства 1961 года, Конвенцией 1951 года о статусе беженцев и Протокола 1967 года к ней в 1999 году. Международный правовой статус апатрида - лица без гражданства - определяется как правовое положение «лица, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона». В соответствии с нормами международного права по общему правилу правовой статус лиц без гражданства совпадает со статусом иностранцев, за исключением установленных Конвенцией 1954 года случаев, когда апатридам предоставляется более благоприятное положение.

Лица без гражданства в силу конкретных международных стандартов в области безгражданства должны быть наделены на территории государств, присоединившихся к Конвенции 1954 года, теми же правами, что граждане и иностранцы. В отношении приобретения движимого и недвижимого имущества и сделок с ним апатридам должно предоставляться возможно более благоприятное положение и, во всяком случае, не менее благоприятное, чем иностранцам. Такие же преференции представляют собой суть права свободного обращения в суды, права работы по найму, права на получение государственной помощи и поддержки. Особое звучание имеют положения Конвенции относительно трудового законодательства и социального обеспечения (статья 24), основным из которых является предоставление апатридам, законно проживающим на территории договаривающихся государств, такого же положения, какое предоставляется гражданам, в отношении: а) вознаграждения за труд, включая пособия на семью, если такие пособия являются частью вознаграждения за труд, продолжительности рабочего дня, сверхурочной работы, оплачиваемых отпусков, ограничения работы на дому, минимального возраста лиц, работающих по найму, ученичества и профессиональной подготовки, труда женщин и подростков и пользования преимуществами коллективных договоров, поскольку эти вопросы регулируются законами или постановлениями или контролируются административной властью; б) социального обеспечения (законоположений, касающихся несчастных случаев на работе, профессиональных заболеваний, материнства, болезни, инвалидности, старости, смерти, безработицы, обязанностей в отношении семьи и других случаев, которые согласно внутренним законам или постановлениям предусматриваются системой социального обеспечения).

Следует иметь в виду наличие ограничений, предполагающих, во-первых, возможность существования надлежащего порядка сохранения приобретенных прав и прав, находящихся в процессе приобретения; и, во-вторых, наличие в нормативно-правовой базе специальной процедуры назначения и получения полного или частичного пособия, уплачиваемого полностью из государственных средств, и пособий, выплачиваемых лицам, не выполнившим всех условий в отношении взносов, требуемых для получения нормальной пенсии. Конвенция содержит весьма существенные стандарты обеспечения социального статуса апатридов, такие как осуществление права на компенсацию за смерть апатрида, явившуюся результатом несчастного случая на работе или профессионального заболевания, при этом не будет влиять то обстоятельство, что выгодоприобретатель проживает не на территории Договаривающегося государства. Кроме того, значимыми являются положения Конвенции о предоставлении лицам без гражданства преимуществ, вытекающих из подобных соглашений, которые в каждый данный момент могут быть в силе между этими Договаривающимися государствами и государствами, не участвующими в договоре [2].

Конвенция о сокращении безгражданства 1961 года последовательно развивает положения Конвенции 1954 года, определяя эффективный опыт и солидарность государств-участников в этой сфере. основополагающими являются нормы международного соглашения о том, что каждое договаривающееся государство должно предоставлять свое гражданство любому рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом. Условия предоставления гражданства апатридам регламентируются национальными законами. Важно отметить нормы и положения Конвенции о необходимости урегулирования в национальном законодательстве вопросов предотвращения безгражданства в случаях возможных в будущем ситуаций правопреемства государств - внутригосударственное законодательство должно предусматривать превентивную в содержательном контексте норму, гарантирующую то, что никакое лицо в результате трансформационных процессов не станет апатридом [3].

Национальное право содержит уникальные для каждого государства условия предоставления гражданства апатридам. Международным стандартам соответствует положение об автоматическом предоставлении гражданства в силу принципа «права почвы» по факту рождения ребенка на территории определенной страны. Национальный закон может иметь в своей конструкции иные цензы предоставления гражданства: для лица при возбуждении ходатайства перед государственным органом устанавливается временной и возрастной цензы, ценз оседлости, ценз отсутствия судимости (преступления против государственной безопасности), обязательность статуса апатрида. Конвенция акцентирует: при условии соблюдения ее положений, никакое подобное ходатайство не может быть отклонено [3].

Определение статуса безгражданства является исходной позицией для эффективного реагирования по поводу принятия правовых мер по обеспечению защиты апатридов. Признание статуса безгражданства весьма значимо, поскольку предоставляет способ использования определенных прав, например, право на проживание. Наличие документов, удостоверяющих личность, способствует использованию ряда прав, таких как право на свободу передвижения, право на образование и др.[4].

В соответствии с законом Республики Казахстан от 19 июня 1995 года № 2337 «О правовом положении иностранцев» лица, не являющиеся гражданами Республики Казахстан и не имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иного государства, признаются лицами без гражданства [5]. В целом законодательство Республики Казахстан о правовом положении иностранцев основывается на Конституции Республики Казахстан и определяет в соответствии с ней основные права и обязанности иностранцев и лиц без гражданства, порядок их въезда в Республику Казахстан, пребывание и передвижение по ее территории и выезда из Республики Казахстан. Как правило, правовой статус лиц без гражданства может определяться также международными договорами Республики Казахстан: если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законе, то применяются правила международного договора. Таким образом, согласно пункту 4 статьи 12 Конституции Республики Казахстан лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами. Данное положение в полной мере относится к блоку прав личности по его социальному обеспечению.

Лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Казахстан, имеют равные с гражданами Республики Казахстан права на получение дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования; на получение на конкурсной основе в соответствии с государственным образовательным заказом бесплатного технического и профессионального, послесреднего, высшего и послевузовского образования, если образование каждого из этих уровней они получают впервые.

Закон Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев» регламентирует также вопросы обеспечения охраны здоровья лиц без гражданства (статья 7): лицам без гражданства, находящимся на территории Республики Казахстан, медицинская помощь предоставляется при наличии полиса добровольного медицинского страхования, если иное не предусмотрено законами Республики Казахстан и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан [4]. Кодекс Республики Казахстан от 7 июля 2020 года № 360-VI «О здоровье народа и системе здравоохранения» (статья 83) содержит более подробные нормы: лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан, имеют право на получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи наравне с гражданами Республики Казахстан; лица без гражданства, временно пребывающие в Республике Казахстан, имеют право на получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи при заболеваниях, представляющих опасность для окружающих, по перечню и в объеме, определяемых уполномоченным органом, если иное не предусмотрено законами Республики Казахстан или международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан; лица без гражданства, выявленные и идентифицированные в качестве жертв торговли людьми на территории Республики Казахстан, имеют право на получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи по перечню и в объеме, которые определяются уполномоченным органом. Соответственно лица без гражданства, находящиеся на территории Республики Казахстан, несут те же обязанности в области здравоохранения, что и граждане Республики Казахстан [6].

Социальное и пенсионное обеспечение лицам без гражданства, постоянно проживающим в Республике Казахстан, предоставляется в таком же порядке, как и гражданам Республики Казахстан. При этом при назначении пенсий и пенсионных выплат и пособий апатридам может засчитываться стаж их работы за границей на основаниях и в порядке, установленных законодательством и международными договорами Республики Казахстан.

Введение в Казахстане в сентябре 2020 года национального механизма определения безгражданства способствовало официальному признанию 1600 лиц с неопределенным гражданством лицами без гражданства, что, соответственно, позволило данным лицам получить доступ к широкому спектру социальных прав. Впоследствии МВД республики приступило к проведению масштабной кампании по идентификации и документированию, конкретно направленной на выявление масштабов безгражданства и решение проблемы безгражданства. Правовую основу сотрудничества МВД РК с Министерством юстиции и партнерами Агентства ООН по делам беженцев составил подписанный сторонами Меморандум о взаимопонимании. Всего один год сотрудничества показал позитивные результаты кампании: миграционные службы осуществили регистрацию более чем 6 тысяч недокументированных лиц с неопределенным гражданством, из которых 3400 подтвердили принадлежность к гражданству Республики Казахстан, а 1600 получили официальный статус лиц без гражданства. В целом в Казахстане в настоящее время официальный статус лиц без гражданства имеют около 7000 человек – примерно такое количество апатридов стабильно варьируется в последние 5-7 лет. Тем не менее существует вероятность проживания на территории Казахстана недокументированных лиц с неопределенным гражданством.

Учитывая тот факт, что Республика Казахстан на настоящий момент не присоединилась к Конвенции о статусе апатридов 1954 года и Конвенции по сокращению без гражданства 1961 года, следует отметить, что сама дефиниция апатрида не приведена в соответствие с положениями ключевых международных соглашений. По определению национальное законодательство Республики Казахстан обязанность доказывания статуса лица без гражданства возлагает на самого апатрида, тогда как содержащиеся в конвенциях международные стандарты указывают на то, что таковая обязанность должна быть

распределена между заявителем и государственными органами, осуществляющими процедуру.

Ситуация по решению проблемы определения и сокращения безгражданства усугубляется сложностями в определении точного количества недокументированных лиц лиц с неопределенным гражданством. Как правило, в официальной статистике учитываются только те лица, которые обладают официальным статусом лица без гражданства Республики Казахстан. Создается такое положение, когда недокументированные лица без гражданства практически лишены доступа к основным правам и свободам, соответственно не имеют возможности получения социальной помощи, в том числе в сфере здравоохранения, образования, пенсий и пособий, официального трудоустройства и более того - свободного передвижения.

Не менее существенной является проблема, связанная с предоставлением гражданства по праву почвы детям иностранных граждан или лиц без гражданства, родившимся на территории Республики Казахстан. В соответствии со статьей 14 Закона Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев» гражданство предоставляется при рождении детям, родители которого постоянно проживают на территории страны. Гражданств Республики Казахстан не предоставляется ребенку, родившемуся на территории республики, чьи родители являются лицами без гражданства и временно пребывают в стране, независимо от оснований пребывания. В данном контексте законодательство Республики Казахстан не приведено в соответствие с нормами международного права, в соответствии с которыми детям лиц без гражданства, родившимся на территории того или иного государства, гражданство предоставляется автоматически, без дополнительных условий.

Пробельным законодательство Республики Казахстан является в части предотвращения безгражданства в случае возможных в необозримом будущем ситуаций правопреемства государств – в национальном праве не предусмотрены превентивные нормы и положения для урегулирования данных вопросов. Вместе с тем Конвенция по сокращению без гражданства 1961 года обосновывает необходимость предотвращения возможного возникновения безгражданства - никакое лицо не должно стать апатридом в результате передачи территорий другому государству (статья 10) [3].

Таким образом, следует принять необходимые меры для присоединения Казахстана к Конвенции о статусе апатридов 1954 года и Конвенции по сокращению без гражданства 1961 года, предварительно решив вопрос о приведении в соответствие с общепризнанными нормами и принципами международного права законодательства республики, регулирующего вопросы определения статуса, предоставления гражданства и защиты прав лиц без гражданства. Из основополагающих положений, обуславливающих определение статуса лиц без гражданства, предоставления гражданства вытекает соответственно возможность выработки правил и механизмов по оказанию экстренной помощи лицам без гражданства на территории Республики Казахстан, с учетом уязвимости их положения, и определению долгосрочных решений, касающихся будущего пользования апатридами на территории Республики Казахстан доступа к медицинской помощи, трудоустройству, образованию и социальной помощи в период их нахождения на территории Республики Казахстан; в целом к комплексу мер по социальной адаптации и интеграции лиц без гражданства в Республике Казахстан.

Статья подготовлена в рамках грантового проекта Министерства науки и высшего образования РК № AP14870745 «Гражданство и сокращение безгражданства в Республике Казахстан в условиях развития интеграционных процессов».

Список литературы:

1. УВКБ ООН: у почти 4,5 млн людей нет гражданства // <https://news.un.org/ru/story/2022/11/1434372>
2. Конвенция о статусе апатридов. Принята 28 сентября 1954 года Конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 526 А (XVII) Экономического и Социального Совета от 26 апреля 1954 года // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/apatride.shtml
3. Конвенция о сокращении безгражданства. Принята 30 августа 1961 года // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/statelessness.shtml
4. «Безгражданство: Принципы анализа недостатков в области защиты» для ситуаций с беженцами // <http://www.unhcr.org/refworld/statelessness.html>
5. Закон Республики Казахстан от 19 июня 1995 года № 2337 «О правовом положении иностранцев» // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003764&pos=120;-54#pos=120;-54
6. Кодекс Республики Казахстан от 7 июля 2020 года № 360-VI «О здоровье народа и системе здравоохранения» // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34464437&doc_id2=34464437#pos=5;-98&pos2=2249;-98

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ЮРИДИЧЕСКОГО АНАЛИЗА ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН)

Укин С.К., к.ю.н., ассоциированный профессор (доцент) кафедры теории государства и права Костанайского регионального университета имени А. Байтурсынова, г. Костанай

Стремление Республики Казахстан утвердить себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы обуславливают необходимость исследования и юридического анализа такой правовой категории, как «дискреционные полномочия».

При этом в новой Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан 15 октября 2021 года № 674 (далее - Концепция) отмечается, что «Обстоятельства, обусловленные пандемией коронавируса, обозначили необходимость оперативного реагирования на кризисные ситуации, в том числе посредством правового обеспечения деятельности государства. В целях обеспечения баланса между уровнями правовой регламентации и гибкостью принятия управленческих решений необходимо провести ревизию законов на предмет выявления детализированных норм, которые необходимо пересмотреть, предоставить отдельным государственным органам дискреционные полномочия для принятия подзаконных нормативных правовых актов с единовременным установлением целей принятия, принципов и механизмов контроля за законностью таких актов, а также предусмотреть упрощенный порядок принятия нормативного правового акта» [1].

В юридической литературе имеется множество определений понятия «дискреционные полномочия». В обобщенном виде можно сказать, что дискреционные полномочия (от лат. *discretio*) – это такие полномочия, при которых правовой акт (закон, иной нормативный правовой акт) предоставляет тому или иному государственному органу или должностному лицу право действовать по своему собственному усмотрению в той или иной правовой ситуации в пределах, установленных правовыми актами. Совокупность дискреционных полномочий образует дискреционную власть.