

Теоретико-правовые основы производства и исполнение решений по делам о гражданстве в Республике Казахстан

Балгимбекова Г.У., Исабекова В.С.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Субъективті құқық пен заңдық міндеттерді анықтайтын мәртебелік қалып ретінде азаматтықты алу, тоқтату және жүзеге асыруға байланысты мәселелерді зерттеу азаматтықты реттеу мәселесінде мемлекеттік органдардың максаттары мен бағыттарын жанаша қарастыруға мүмкіндік береді. Осыған орай мақалада Қазақстан Республикасында азаматтық туралы істер бойынша шешімдердің өндірісі және орындау бойынша теориялық және тәжірибелік негіздері зерттелді.

Investigation of problems associated with the acquisition, implementation and termination of citizenship as a status condition, causing the subjective rights and legal responsibilities, provides a new review goals and objectives of government agencies in matters relating to the citizenship. In this regard, in this article was analyzed the theoretical and practical bases for the production and fulfillment solutions for citizenship in the Republic of Kazakhstan.

В Послании Президента страны народу Казахстана «Казахстан – 2030» среди других приоритетов закрепляется стратегия, направленная на развитие единой гражданственности, основанной на равенстве возможностей для всех граждан страны. Н.А.Назарбаев отмечает: «Наша модель должна отражать конвергенцию разных моделей общественного развития. Согласно Конституции Казахстана мы строим социально-рыночную экономику. Это именно то, что нам нужно. Наша модель будет определять наш собственный путь развития, сочетая в себе элементы остальных моделей, но опираясь в основном на наши специфические условия, историю, новую гражданственность и устремления, учитывая конкретность этапов развития» [1]. Современное политическое развитие страны ставит перед государством и гражданским обществом особые задачи.

Развитие интеграционных процессов в современном мире и в странах Содружества Независимых Государств расширяет возможности совершенствования института гражданства, на основе анализа позволяет выработать пути развития гражданства в рамках казахстанского законодательства, а также осмыслить значение и роль гражданства в современном государстве и обществе. Перспективное развитие политических, экономических, правовых связей в современном мире, с одной стороны, и усиление идей о национальном моногражданстве как основе современного государства — с другой, ставят институт гражданства в ряд важнейших проблем современного развития государственности в условиях современного гражданского общества и правового государства. В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг., принятой Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г., подчеркивается, что в процессе дальнейшего утверждения в стране принципов правового государства важно добиваться, с одной стороны, максимально возможной гарантированности осуществления конституционных прав и свобод человека и гражданина, а с другой — безусловного и исчерпывающего выполнения конституционных обязанностей всеми государственными органами, должностными лицами, гражданами и организациями [2]. Последовательное и целенаправленное развитие правовых норм, обеспечивающих права и свободы человека посредством конституционного института гражданства, является одной из важнейших задач науки конституционного права.

Одной из актуальных проблем, имеющих большую значимость как в общем плане, так и с точки зрения защиты прав человека, является проблема обеспечения права на гражданство. Это право, провозглашенное в ст. 15 Всеобщей декларации прав человека, принадлежит к числу неотъемлемых прав человека, и по тому, как оно реализуется на практике, можно судить о степени демократичности того или иного государства [3].

Гражданство как конституционно-правовой институт является совокупностью норм национального и международного права, устанавливающих условия и порядок возникновения, изменения, прекращения или реализации субъективного права лица на гражданство. Однако проблемным является определение сущности гражданства как политико-правового аспекта. Выявлению сущности политико-правовой связи личности с государством посвящено большое количество научных исследований,

но однозначного ответа в юридической науке нет и, скорее всего, не может быть, поскольку такое многогранное явление может рассматриваться с точки зрения разных методологических и идеологических подходов.

Гражданство представляет собой важную основу правового статуса лица и одновременно непрерывный атрибут суверенного государства. Обладание гражданством является предпосылкой полного распространения на данное лицо всех прав и свобод, признаваемых законом, его защиты со стороны государства не только внутри страны, но и за ее пределами. Поэтому вполне объясним тот интерес, который проявляется в последнее время к вопросу гражданства в новых национальных государствах, поскольку не только в теории, но и в практике конституционно-правового строительства молодых республик все более важное значение приобретает признание человека и государства равноправными, равнообязанными субъектами, наделенными взаимной ответственностью. Речь идет, с одной стороны, об изучении теоретических основ гражданства, его принципов, особенностей нормативно-правовой регламентации, а с другой — об исследовании связей права на гражданство с правами личности, а также об освещении роли государства и его органов в реальном обеспечении конституционных прав и свобод личности.

Отметим также, что изучение различных сторон развития института гражданства в Республике Казахстан и странах ближнего зарубежья весьма существенно для понимания происходящих в современном мире миграционных и этнополитических процессов.

В начальный период после обретения независимости в силу различных причин вопросы гражданства в Республике Казахстан приобрели особую остроту. Принятие новых нормативно-правовых актов для суверенного Казахстана, таких как Конституция — Основной Закон, Закон о гражданстве, заключение целого ряда международных договоров и соглашений по вопросам гражданства — все это способствовало развитию устойчивой политико-правовой связи человека с государством.

Право на гражданство — важнейшая предпосылка для обладания лицом всей совокупностью конституционных и иных прав и свобод, возложения на него соответствующих обязанностей, а также для защиты его прав и интересов не только внутри государства, но и за рубежом в дипломатическом порядке и других существующих в межгосударственном общении формах. Обладание гражданством является всеобщим универсальным условием полной правоспособности лица.

Гражданство также используется для установления специальных правовых отношений между отдельным лицом и государством, осуществляющим власть на определенной территории. Однако оно не ограничивается лишь этими отношениями, а оказывает влияние на отношения между этим лицом и другими государствами, равно как и на отношения между государствами.

Следует иметь в виду, что право на гражданство реализуется не изолированно, в отрыве от других гражданских прав и свобод и выполнения определенных обязанностей. К праву на гражданство тесно примыкают, в частности, такие права, как: право на проживание, право на участие в ведении государственных дел, право избирать и быть избранным, право на дипломатическую защиту и другие права.

Реализуя право на гражданство, человек обретает устойчивую правовую связь с конкретным государством, выражающуюся в их взаимных правах и обязанностях, ответственности. С точки зрения наступления юридических последствий его реализация ведет к признанию человека субъектом правоотношений гражданства и обладанию статусом гражданина. Иначе говоря, право на гражданство есть прежде всего право на приобретение гражданства. Основания и порядок приобретения гражданства зависят от предусмотренных законом обстоятельств, с которыми связывается принадлежность человека к государству. Отсюда следует, что право на гражданство вовсе не означает автоматического принятия любого человека в гражданство данного государства, а равно и обязанности приема в гражданство страны проживания. Разумеется, это не должно создавать и искусственные препятствия для реализации права на гражданство.

Национальные законы о гражданстве содержат как нормы материального права, определяющие правила решения вопросов о гражданстве по существу, так и процессуально-процедурные нормы, регламентирующие порядок рассмотрения этих вопросов. В большинстве из них содержатся специальные главы, в которых достаточно обстоятельно описаны различные стадии производства по делам о гражданстве, а также рассмотрен порядок принятия и исполнения решений по таким делам.

Важной составной частью организационно-правового механизма регулирования гражданства являются ведающие вопросами гражданства государственные органы, которые в своей совокупности можно рассматривать в качестве целостной системы. В своих основных чертах эта система закреплена

на в национальных законах о гражданстве, где, как правило, имеются специальные главы, посвященные характеристике государственных органов, компетентных в области гражданства, и раскрытию их полномочий.

Следует отметить, что хотя в законах о гражданстве обычно не упоминается парламент в числе органов, ведающих вопросами гражданства, тем не менее, учитывая его важную роль в государственной системе, а также тот факт, что именно парламент посредством законов определяет основные параметры института гражданства, представляется целесообразным включить его в общую систему органов, регулирующих вопросы гражданства.

На основании ст. 29 Закона «О гражданстве» от 20 декабря 1991 г. 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 гражданстве Республики Казахстан;
- о выходе из гражданства Республики Казахстан.

К основным стадиям производства по делам о гражданстве относятся следующие:

- а) подготовка необходимых документов и подача заявления (ходатайства, представления);
- б) рассмотрение документов и подготовка заключений по ним;
- в) принятие решений и издание указа;
- г) исполнение решений и выдача соответствующих документов;
- д) контроль за исполнением решений по делам о гражданстве;
- е) обжалование решений и повторное обращение.

Обычно вопросы приобретения или прекращения гражданства рассматриваются при наличии выраженного в письменной форме заявления (ходатайства) заинтересованного лица. При этом в законах о гражданстве, как правило, проводится различие видов документов. Как правило, подача заявления (ходатайства) по вопросам гражданства производится непосредственно в орган министерства внутренних дел по месту постоянного жительства заинтересованного лица, а в том случае, если такое лицо постоянно проживает за пределами республики, соответственно, в дипломатическое представительство либо в консульское учреждение данной республики.

Согласно ст. 3 Закона «О гражданстве РК» гражданами Республики Казахстан являются лица, постоянно проживающие в Республике Казахстан на день вступления в силу настоящего Закона. За лицом, являющимся гражданином Республики Казахстан, не признается принадлежности к гражданству другого государства. Документом, подтверждающим гражданство РК, является удостоверение личности и паспорт гражданина Республики Казахстан. Гражданство детей в возрасте до 16 лет подтверждается их свидетельством о рождении, паспортом любого из родителей. Если гражданин Республики Казахстан проживает за пределами республики, то данный факт не влечет за собой прекращения гражданства РК [4].

Гражданство Республики Казахстан приобретается:

- по рождению;
- если гражданин постоянно проживал в Казахстане на 1 марта 1992 г. и не подал заявление о нежелании состоять в гражданстве РК до 01.03.1995 г.;
- в результате приема в гражданство РК.

Если лицо является гражданином другого государства или лицом без гражданства, то, подав ходатайство, может быть принят в гражданство Республики Казахстан в соответствии с Законом «О гражданстве».

Согласно законодательству о гражданстве в гражданство Республики Казахстан могут быть приняты:

- лица, постоянно проживающие на территории РК не менее пяти лет (на момент подачи ходатайства о приеме в гражданство пятилетний срок проживания в Республике Казахстан должен быть непрерывным);
- состоящие в браке с гражданином РК не менее трех лет;
- имеющих одного из близких родственников, который проживает на территории Казахстана и является гражданином РК. К близким родственникам относятся: отец, мать, родные братья, се-

стры, муж, жена, дети, бабушка, дедушка, независимо от срока их проживания на территории Казахстана;

- граждане бывших союзных республик, имеющие одного из близких родственников, который проживает на территории Казахстана и является гражданином РК. К близким родственникам относятся: отец, мать, родные братья, сестры, муж, жена, дети, бабушка, дедушка, независимо от срока их проживания на территории Казахстана.

Существует обычный порядок приема в гражданство РК и порядок упрощенный. Упрощенный (регистрационный) порядок приема в гражданство РК осуществляется в установленном порядке в соответствии с международными соглашениями. В настоящее время данное соглашение заключено между Республикой Казахстан и следующими странами: Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Кыргызстан, Республика Украина. Граждане других государств должны принимать гражданство Республики Казахстан через Указ Президента РК.

Для того чтобы приобрести гражданство РК в упрощенном (регистрационном) порядке заявителю необходимо обратиться с ходатайством о приобретении гражданства Казахстана в отдел миграционной полиции ОВД области по месту постоянного проживания (регистрации). Заявление пишется на имя начальника Главного УВД области. Кроме этого, необходимо иметь при себе следующий перечень документов:

- анкета-заявление;
- копия документа, удостоверяющего личность;
- справка с места работы;
- документы, подтверждающие наличие родственников, являющихся гражданами РК;
- квитанция об уплате государственной пошлины. Государственная пошлина оплачивается на счет в размере одного расчетного показателя.

Сотрудники подразделений миграционной полиции органов внутренних дел области в дополнение к материалам-ходатайствам направляют в ОВД по месту прежнего жительства заявителя запрос. После соблюдения всех формальностей материалы направляются в Управление миграционной полиции Главного УВД области для проверки и вынесения заключения о возможности удовлетворения ходатайства. В упрощенном (регистрационном) порядке решение о приеме в гражданство Республики Казахстан принимает начальник ДВД области. Общий срок рассмотрения ходатайства о приеме в упрощенном (регистрационном) порядке составляет три месяца со дня приема заявления.

В случае, если лицо, подающее ходатайство о принятии в гражданство, является гражданином одной из стран СНГ, с которой не заключено соглашение об упрощенном приеме в гражданство, и постоянно проживает на территории Казахстана, ему необходимо с заявлением-ходатайством обратиться в УМП ДВД области.

Необходимо отметить, что материалы по каждому ходатайству рассматриваются строго индивидуально и перечень затребованных документов может отличаться в зависимости от обстоятельств.

После сдачи всех необходимых документов материалы направляются в Управление миграционной полиции Главного УВД области для проверки полноты и правильности заполнения документов, проведения спецпроверки и вынесения заключения о возможности удовлетворения ходатайства. Заявления по вопросам гражданства РК вместе с необходимыми документами направляются на рассмотрение Президенту Республики Казахстан.

На рассмотрение документов Управлению миграционной полиции ДВД области дается один месяц. Общий срок рассмотрения, согласно Закону о гражданстве РК, — шесть месяцев.

Для того чтобы выйти из гражданства Республики Казахстан, заявитель обращается в Управление миграционной полиции ДВД области с заявлением-ходатайством о выходе из гражданства на имя Президента Республики Казахстан.

Если при подаче ходатайства о выходе из гражданства Республики Казахстан одновременно оформляется несовершеннолетний ребенок в возрасте до 14 лет, один из родителей которого остается гражданином РК, необходимо предоставить заявление этого родителя, в котором выражено его отношение к выходу ребенка из гражданства. Такое заявление должно быть заверено нотариально.

Как показывает практика, немаловажным при рассмотрении и решении вопросов гражданства является правильное толкование и применение исчисления срока проживания на территории республики. В законах о гражданстве этому вопросу уделено повышенное внимание. Например, согласно ст. 38 Закона о гражданстве Республики Казахстан в срок проживания в республике, требуемый для

приема в гражданство (согласно ст. 16 он составляет не менее 10-ти лет), засчитывается: время службы в армии, если лицо до этого проживало на территории республики и перерыв между днем увольнения из армии и днем прибытия в Республику Казахстан на постоянное жительство не превышает трех месяцев; время учебы и командирования за пределы республики, если перерыв между окончанием учебы либо командировки и днем прибытия в республику не превышает трех месяцев. Исчисление такого трехмесячного срока может быть приостановлено в случае болезни, стихийного бедствия или по другим уважительным причинам. Однако в срок проживания не включаются время отбывания уголовного наказания, срок временного проживания в республике в связи с командировкой, учебой и т.д., а также период, предшествовавший отмене принадлежности лица к гражданству Республики Казахстан [5].

Исполнение решений по делам о гражданстве возлагается на государственные органы, ведающие вопросами гражданства. Применительно к лицам, постоянно проживающим на территории республики, исполнение указанных решений возлагается на Министерство внутренних дел и подведомственные ему органы, а в отношении лиц, проживающих в другом государстве, — на Министерство иностранных дел, соответствующие дипломатические представительства и консульские учреждения.

Лицам, которые приобрели гражданство республики, органами внутренних дел, дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями вручается паспорт гражданина республики. В документах детей (свидетельствах о рождении) производится запись о принадлежности к гражданству республики. У лиц, в отношении которых состоялись решения о прекращении гражданства республики, изымаются паспорта и в установленном порядке выдаются виды на жительство.

Паспорту как документу, который не только идентифицирует личность, но и в формально-юридическом плане подтверждает принадлежность лица к данному государству, придается весьма важное значение в законодательстве о гражданстве постсоветских республик. Как известно, в настоящее время в Армении, Молдове, Узбекистане, Кыргызстане, Украине и странах Балтии введены собственные паспорта, что объективно ведет к признанию паспорта гражданина СССР недействительным. Общий контроль за исполнением решений по вопросам гражданства возлагается, как правило, на Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Республики Казахстан [6].

Список литературы

1. Послание Президента страны народу Казахстана «Казахстан – 2030: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» (г. Астана, 10 октября 1997 г.) // Казахстанская правда. — 1997. — 11 окт.
2. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // Казахстанская правда. — 2009. — № 205 (25949). — 27 авг.
3. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Права человека: Сб. междунар. договоров. — М., 1989.
4. Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 г. «О гражданстве Республики Казахстан» // База данных «Закон». www.e.gov.kz
5. Инструкция по рассмотрению органами внутренних дел Республики Казахстан вопросов, связанных с гражданством Республики Казахстан // База данных «Закон». www.e.gov.kz
6. Положение о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Республики Казахстан / Утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 10 октября 2006 г. № 198. www.e.gov.kz