

Шейшекеева Г.С.

ПРЕКРАЩЕНИЕ И УТРАТА ГРАЖДАНСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

G.S. Sheishekeeva

THE RENUNCIATION AND LOSS OF CITIZENSHIP OF THE KYRGYZ REPUBLIC

В статье приводятся способы и прекращения и утраты гражданства Кыргызской Республики – экспатриация, оптация, а также лишение гражданства.

In the contribution are given methods and approach of the renunciation and loss of the citizenship of the Kyrgyz Republic such as expatriation, optation and denationalization.

Наибольшую часть населения любой страны составляют его граждане. Небольшая часть населения – иностранцы, т.е. граждане других государств, постоянно или временно проживающие в Кыргызской Республике. Есть лица без гражданства, т.е. не имеющие гражданства какого-либо государства. Наконец, в стране могут находиться лица с двойным и множественным гражданством – граждане нескольких государств, беженцы, вынужденные переселенцы, легальные и нелегальные иммигранты.

Все эти лица обладают определенными правами, несут определенную ответственность, вступают в различные правоотношения (например, в связи с наследованием, участием или неучастием в выборах и т.д.). Эти права, обязанности, правоотношения могут быть одинаковыми для всех (например, при многих сделках купли-продажи или в связи с обязанностью платить налоги). Но многие права, обязанности, правоотношения могут быть неодинаковыми в зависимости от правового статуса личности.

Такие различия зависят, прежде всего, от того, является или нет данная личность гражданином государства. Для того чтобы выявить эти различия, связанные с объемом прав и обязанностей, определить характер взаимоотношений с государством проживания, необходимо обратиться к понятию гражданства.

В юридической литературе гражданство рассматривается либо как устойчивая правовая связь человека с государством, правоотношение, возникающее, изменяющееся или прекращающееся в связи с определенными юридическими фактами (рождение на территории страны, обращение с просьбой о натурализации, приобретение второго гражданства, утрата гражданства), либо как определенное правовое положение лица в конкретной стране. В последнем значении гражданство – это особый статус, который предполагает юридическое признание

государственной принадлежности лица внутри страны и за рубежом и наделение ею в полном объеме комплексом прав и обязанностей, предусмотренных в законодательстве этого государства.¹

Статус гражданина является гарантией предоставления политических прав и доступа к государственной службе, условием свободного выезда за пределы страны и беспрепятственного возвращения на родину. В большинстве государств именно на интересы граждан ориентированы социальные и экономические программы правительства, законодательство в области труда и социального обеспечения. С точки зрения международного права только граждане страны могут рассчитывать на правовую защиту в качестве представителей национальных или этнических меньшинств.

Гражданство порождает взаимные обязательства государства и человека. Государство ждет от своих граждан особой лояльности. В свою очередь граждане рассчитывают на защиту и покровительство страны, если у них возникают проблемы с властями или частными лицами за рубежом. Эти взаимные обязательства носят персональный и экстерриториальный характер, они не прекращаются в случае длительного отсутствия гражданина на территории страны или проживания за ее пределами. В отличие от этого власть государства распространяется на иностранцев и лиц без гражданства только тогда, когда они находятся на его территории. Эти отношения носят более формальный характер и, как правило, не порождают устойчивых взаимных обязательств.

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство. Часть 2 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. гласит, что каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную.

Если законодательство государства предполагает право лица выйти из гражданства,

¹ Права человека / Под ред. Е.А. Лукашевой. – М.: Норма, 1999. – С.105-106.

изменить его, то такое гражданство является свободным. В случае ограничения или запрета государством возможности распоряжаться собственным гражданством гражданство следует считать связанным, несвободным.²

Пункт 3 ст. 20 Конституции Кыргызской Республики 1993 г. закрепил право гражданина Кыргызской Республики изменить свое гражданство.

Поскольку гражданство представляет собой политико-правовую связь двух сторон - государства и гражданина, то ее устойчивость обеспечивается совпадением воли государства и воли гражданина. При отсутствии такого совпадения отношения гражданина могут быть прекращены по желанию любой из сторон. В социальном аспекте прекращение гражданства по воле лица открывает для него возможность поиска иного приемлемого сообщества людей.³

Если рассуждать отвлеченно от конкретных обстоятельств, возможны несколько способов прекращения гражданства.

Наиболее распространенный способ обусловлен желанием самого индивида – экспатриация – это *выход* из гражданства. Законодательством государства может быть установлена свобода экспатриации. Оно означает, что если какое-либо лицо, имеющее гражданство данного государства, натурализовалось за рубежом, то оно автоматически утрачивает гражданство этого государства. В законодательстве США, основанном на доктрине свободы экспатриации, автоматическая утрата гражданства представляет собой типичную форму его прекращения. В западной доктрине существует мнение, что безусловная свобода экспатриации является международно-правовой нормой. Согласно этой точке зрения, лицо, натурализованное в каком-либо государстве, должно считаться утратившим свое прежнее гражданство. Но практика ее опровергает. Значительное число государств не придерживается свободы экспатриации, и в качестве международно-правовой нормы она выступает лишь в том случае, если предусмотрена международным договором для его участников.

Законодательство Кыргызской Республики, как это вытекает из перечня оснований прекращения гражданства, закрепленных в главе

3 Закона⁴, также не придерживается принципа свободы экспатриации.

Относительно редкий, но тоже возможный способ – это изменение государственной принадлежности соответствующей территории (*оптация*). Этот способ допускает волеизъявление лица – если оно не хочет разделить судьбу территории, то может отказаться от нового гражданства.

В Законе «О гражданстве Кыргызской Республики» от 1993 года отдельной статьи, посвященной оптации, в главе "Прекращение гражданства Кыргызской Республики" не содержалось, поскольку являвшаяся основанием не только утраты, но и приобретения гражданства, норма об оптации находилась среди оснований приобретения гражданства (п.3 ст. 12).

В Законе предусмотрена возможность прекращения гражданства по иным основаниям, предусмотренным самим Законом о гражданстве или международным договором. В Законе о гражданстве к иным основаниям можно отнести возможность изменения гражданства детей и недееспособных лиц при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей.

В данном случае при оформлении оптации не требуется, чтобы каждый гражданин обращался с заявлением на имя Президента Кыргызской Республики о предоставлении гражданства или разрешении на выход из гражданства.

Отдельные государства допускают и *лишение гражданства* как способ его прекращения. Воля индивида при этом не учитывается. Предполагается, что он поставил себя в такие условия, делающие возможным прекращение своего гражданства, то есть человек сознательно «загнал» себя под угрозу лишения гражданства. Гражданство Кыргызской Республики может быть прекращено:

– вследствие выхода из гражданства Кыргызской Республики;

– вследствие утраты гражданства Кыргызской Республики.

Лишение гражданства – это расторжение связи гражданства по инициативе государства в одностороннем порядке, не предусматривающее в качестве условия согласие гражданина.⁵

Лишение гражданства широко практиковалось советским государством на протяжении всей истории его развития, выступало как средство борьбы с инакомыслием, форма

² Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. - М., 1999. - С. 354.

³ Белкин А.А. О некоторых доктринальных вопросах института гражданства // Правоведение. - 1995. - № 6. - С. 12.

⁴ Закон Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 21 мая 2007 г.// ИПЦ Токтом на 2009 год.

⁵ Белкин А.А. О некоторых доктринальных вопросах института гражданства // Правоведение. - 1995. - № 6. - С. 12.

репрессий, непризнания за советским гражданином права проживать за границей. Лишение гражданства имело смысл в условиях идеологического противостояния двух систем, когда лишение гражданства СССР, как правило, сопровождалось выдворением из страны.

Вот что писалось о лишении гражданства в 1982 году: "Лишение гражданства СССР - это такая мера наказания. В моральном отношении она, пожалуй, значительно тяжелее мер уголовной ответственности (кроме расстрела). Одно дело, когда человек отбудет уголовное наказание в виде лишения свободы и вернется после этого к себе домой, к своим родным и близким, приобщиться к общественно полезному труду и постепенно его переживания забудутся, а другое - когда человека принудительно лишают гражданства, выдворяют за пределы СССР и он теряет свою Родину".⁶

На практике право лишения гражданства СССР использовалось в отношении лиц, не угодных режиму, главным образом диссидентов. Характерно, что законодательные акты о гражданстве до Закона о гражданстве 1978 года не содержали никаких указаний на основания, по которым могло применяться лишение гражданства, оставляя решение этого вопроса на усмотрение компетентных органов. Впервые такие основания установил Закон о гражданстве СССР 1978 года. К ним относились "действия, порочащие высокое звание гражданина СССР и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР". Закон о гражданстве СССР 1990 года, закрепляя лишение гражданства, ограничил возможности его применения - только к тому гражданину, который проживает за границей, - и установил такое основание, как "действия, порочащие высокое звание гражданина", решил не регулируемый ранее вопрос о том, кто вносит представление о лишении гражданства.

Специфической чертой практики лишения гражданства в первые годы существования советского гражданства был не индивидуальный характер лишения определенного конкретного лица, а массовый подход, распространявшийся на целые категории граждан. Гражданства лишались подданные бывшей Российской Империи, покинувшие пределы государства без разрешения компетентных государственных органов, так называемые невозвращенцы и др. Когда окончательно опустился "железный занавес", подобного рода основания для массового лишения гражданства утратили значение. Стал применяться в основном индивидуальный подход

⁶ Головки А.А. Человек, личность, гражданин: Минск, 1982. - С. 30.

к решению вопросов о лишении гражданства, касавшийся так называемых диссидентов. Однако в условиях, когда в период "оттепели" "железный занавес" немного приоткрылся, и советские граждане получили право выезжать на постоянное место жительства за границу, массовый подход к лишению гражданства был реанимирован, хотя и под видом выхода из гражданства.⁷

Запрет на применения лишения гражданства вытекает из права человека на гражданство, двустороннего характера связей между человеком и государством, образующим отношения гражданства и предполагающего недопустимость расторжения этой связи как одной, так и другой стороной без взаимного согласия. Исходя из всего вышеописанного, законодателем Кыргызской Республики предусмотрен добровольный выход из гражданства.

Выход из гражданства Кыргызской Республики лица, проживающего на территории Кыргызской Республики или за ее пределами, осуществляется на основании добровольного волеизъявления этого лица. В случаях, предусмотренных статьей 25 Закона⁸, выход из гражданства Кыргызской Республики не допускается.

Граждане Кыргызской Республики, постоянно проживающие на территории Кыргызской Республики, представляют в органы внутренних дел по месту жительства, а постоянно проживающие за пределами Кыргызской Республики - в дипломатические представительства или консульские учреждения Кыргызской Республики следующие документы:

- заявление установленной формы (приложение 2) на имя Президента Кыргызской Республики;
- документ полномочного органа иностранного государства о наличии у заявителя иного гражданства или подтверждение возможности предоставления ему иного гражданства в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики;
- свидетельство о рождении;
- свидетельство о заключении брака, свидетельство о расторжении брака, смерти супруга (супруги) или решения суда о признании супруга (супруги) умершим или безвестно отсутствующим - в соответствующих случаях;
- документ налогового органа Кыргызской Республики (по последнему месту жительства заявителя на территории Кыргызской Республики) об отсутствии задолженности по уплате налогов;

⁷ Кутафин О.Е. Государственное право Российской Федерации. - М.: Юристъ, 2001. С. 174-175.

⁸ Закон Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 21 мая 2007 г./ИПЦ Токтом на 2009 год.

– две цветные фотографии размером 4x6 на белом фоне;

– подтверждение об уплате государственной пошлины или консульских сборов.

Если заявитель имеет супруга (супругу) гражданина Кыргызской Республики, а также лиц, находящихся на его иждивении и являющихся гражданами Кыргызской Республики, он должен представить письменное заявление об их отношении к выходу заявителя из гражданства Кыргызской Республики.

Если заявитель одновременно ходатайствует о выходе из гражданства Кыргызской Республики несовершеннолетних детей, то в зависимости от обстоятельств, предусмотренных Законом, представляются:

– свидетельство о рождении, установлении опеки или попечительства, лишении родительских прав;

– письменное согласие сторон на прекращение или сохранение гражданства ребенка, если один из родителей или опекунов остается гражданином Кыргызской Республики заверенное нотариально или в дипломатическом представительстве (или консульском учреждении) Кыргызской Республики;

– письменное согласие детей в возрасте от 14 до 18 лет на изменение гражданства, заверенное нотариально или в дипломатическом представительстве (или консульском учреждении) Кыргызской Республики.

В соответствии с межгосударственными соглашениями Кыргызской Республики возможен иной порядок выхода из гражданства Кыргызской Республики.

Целесообразно рассмотреть соотношение терминов "утрата гражданства" и "прекращение гражданства". В советском законодательстве о гражданстве прекращение политико-правовых связей лица с государством называлось утратой и включало в себя следующие формы:

- вследствие выхода из гражданства СССР;
- вследствие лишения гражданства СССР;
- по основаниям, предусмотренным международными договорами СССР;
- по иным основаниям, предусмотренным законом.

В настоящее время под утратой гражданства как в Законе «О гражданстве Кыргызской Республики», так и государств - участников СНГ имеется в виду прекращение гражданства независимо от воли гражданина или даже вопреки его воли.⁹ В действующем Законе Кыргызской Республики «О гражданстве» термин "утрата

гражданства" используется как название одной из форм прекращения гражданства в случаях поступления лица на военную и разведывательную службу иностранного государства, за исключением случаев, предусмотренных в установленном законом порядке в силу межгосударственными соглашениями. Также, если гражданство Кыргызской Республики приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или подложных документов. Основанием для этого является принятие решения о приобретении или прекращении гражданства Кыргызской Республики на основании установленного факта предоставления заявителем заведомо подложных документов или заведомо ложных сведений. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений должен быть установлен в судебном порядке.

При наличии свидетельства о поступлении гражданина Кыргызской Республики, постоянно проживающего за пределами Кыргызской Республики, на военную и разведывательную службу иностранного государства без разрешения компетентных органов Кыргызской Республики дипломатические представительства или консульские учреждения Кыргызской Республики за границей после предварительной проверки направляют материалы дела в Министерство иностранных дел Кыргызской Республики, которое с учетом мнений Министерства обороны Кыргызской Республики, органов национальной безопасности Кыргызской Республики и Министерства внутренних дел Кыргызской Республики выносит заключение о признании данного лица утратившим гражданство Кыргызской Республики.

При наличии информации о поступлении гражданина Кыргызской Республики, постоянно проживающего на территории республики, на военную и разведывательную службу иностранного государства без разрешения компетентных органов Кыргызской Республики органы внутренних дел проводят соответствующую проверку и направляют материалы в Министерство внутренних дел Кыргызской Республики, которое с учетом мнения Министерства иностранных дел Кыргызской Республики, Министерства обороны Кыргызской Республики и органов национальной безопасности Кыргызской Республики выносит заключение о признании данного лица утратившим гражданство Кыргызской Республики.

Министерство внутренних дел Кыргызской Республики и его органы, Министерство иностранных дел Кыргызской Республики, дипломатические представительства или консульские учреждения Кыргызской Республики оформляют следующие необходимые документы:

- заключение о признании лица, утратившим

⁹ Комментарий законодательства государств - участников СНГ о гражданстве - М., 1996. - С.71.

гражданство Кыргызской Республики;
 – документы, подтверждающие наличие обстоятельств, предусмотренных статьей 26 Закона «О гражданстве Кыргызской Республики»;

– протокол опроса с указанием сведений о гражданине Кыргызской Республики;

– справка с места жительства с указанием состава семьи и времени проживания;

– справка с места работы с указанием должности и времени работы;

– копия документа, удостоверяющего личность;

– другие документы, имеющие отношение к делу.

В мотивированном заключении о признании лица утратившим гражданство Кыргызской Республики указываются основные данные о гражданине Кыргызской Республики, составе семьи, причины и обстоятельства поступления на военную или разведывательную службу иностранного государства, мнения Министерства внутренних дел Кыргызской Республики, Министерства иностранных дел Кыргызской Республики и Государственного комитета Национальной безопасности Кыргызской Республики по данному вопросу и юридические основания утраты гражданства Кыргызской Республики.

В заключении также указывается утрата гражданства Кыргызской Республики несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Законом. Заключение о признании утратившим гражданство Кыргызской Республики лица, проживающего за пределами Кыргызской Республики, подписывается министром иностранных дел Кыргызской Республики или его заместителем. Заключение о признании утратившим гражданство Кыргызской Республики лица, проживающего на территории республики, подписывается министром внутренних дел Кыргызской Республики или его заместителем.

Утрата гражданства Кыргызской Республики считается со времени наступления указанных фактов. Гражданство Кыргызской Республики, приобретенное в результате представленных заведомо ложных сведений или подложных документов, признается недействительным с момента его приобретения.

Лицам, которые признаны утратившими гражданство Кыргызской Республики, органами внутренних дел или дипломатическими представительствами (консульскими учреждениями) Кыргызской Республики вручаются справки об утрате гражданства Кыргызской Республики установленной формы. Органы, зарегистрировавшие утрату гражданства Кыргызской Республики, информируют об этом соответствующие государственные органы страны пребывания

лица, утратившего гражданство Кыргызской Республики.

Органы внутренних дел, дипломатические представительства и консульские учреждения Кыргызской Республики изымают паспорта Кыргызской Республики у лиц, утративших гражданство Кыргызской Республики, и ставят на учет как лиц без гражданства или снимают с консульского учета.

Изъятые паспорта уничтожаются согласно Положению "об общегражданском паспорте гражданина Кыргызской Республики" образца от 10 ноября 2006 года N 787, копия акта уничтожения паспорта представляется в Департамент паспортного и визового контроля Министерства внутренних дел Кыргызской Республики или в Департамент консульской службы Министерства иностранных дел Кыргызской Республики.

В Законе о гражданстве 2007 года в ст. 23 перечислены основания прекращения гражданства:

– вследствие выхода из гражданства;

– утраты гражданства Кыргызской Республики;

– по иным основаниям, предусмотренным настоящим законом, вступившими в установленном законом порядке в силу межгосударственными соглашениями, участницей которых является Кыргызская Республика.

К условиям отказа в выходе из гражданства относятся: наличие неисполненных обязательств перед государством, а также обязательств, с которыми связаны существенные интересы граждан, предприятий и общественных организаций (законы о гражданстве Азербайджана, Грузии, Казахстана, Таджикистана, Узбекистана, Украины).

В названных законах, наряду с условиями отказа в выходе из гражданства, предусмотрены также условия, при которых выход из гражданства не допускается либо ходатайство об этом может быть отклонено. Типичными основаниями являются:

– призыв на срочную военную или альтернативную службу;

– привлечение обвиняемого к уголовной ответственности или наличие вступившего в силу приговора суда, подлежащего исполнению;

– если выход из гражданства противоречит интересам государственной безопасности республики.

Проведенный нами анализ существующих правовых норм, регулирующих процедуру прекращения и утраты гражданства Кыргызской Республики, показал, что наряду с четко

разработанными правилами существуют существенные спорные моменты.

Довольно прискорбно осознавать, что в наши дни государство не пытается ввести принцип, который не мог бы *лишить* гражданина гражданства в одностороннем порядке. Ведь утрата гражданства вследствие поступления лица на военную и разведывательную службу иностранного государства, а также в случаях, когда гражданство Кыргызской Республики приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или подложных документов наступает без добровольного согласия, то есть в одностороннем порядке.

В заключении следует отметить, что, несмотря на указанные в работе недостатки закона о гражданстве 2007 г., нужно отметить, что он является значительным шагом на пути к гражданскому обществу. Так хотелось бы отметить высокую законодательную технику авторов и плодотворную работу экспертов закона, а также своевременность его внесения и принятия.

Библиография

1. *Арановский К.В.* Государственное право зарубежных стран. - М., 1999. - С. 354.
2. *Баглай М., Габричидзе Б.* Конституционное право России. -М., 1996.
3. *Белкин А.А.* О некоторых доктринальных вопросах института гражданства // Правоведение. - 1995. - № 6. -С. 12.
4. *Головки А.А.* Человек, личность, гражданин. - Минск, 1982. - С. 30.
5. Комментарий к части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации для предпринимателей (под общ. ред. Брагинского М. И.)
6. Комментарий к части второй Гражданского Кодекса Российской Федерации для предпринимателей (под общ. ред. Брагинского М. И.)
7. Конституционное (государственное) право. Справочник. -М., 1995.
8. Конституционное право России. Сборник нормативных актов. -М., 1996.
9. Конституционный строй России. -М., 1995.
10. "Международное право", Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов, М.: Международные отношения, 1994
11. Права человека / Под ред. Е.А. Лукашевой. – М.: Норма, 1999. – С.105-106.
12. *Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д.* Государственное (конституционное) право Российской Федерации. - М., 1995.

Нормативные акты

1. Конституция Кыргызской Республики 2003 года. //ИПЦ Токтом на 2009 год.
2. Закон Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 21 мая 2007 г. //ИПЦ Токтом на 2009 год.
3. Закон Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 1993 г.
4. (Утратил силу) //ИПЦ Токтом на 2009 год.
5. Положение о Порядке рассмотрения вопросов гражданства Кыргызской Республики от 25 октября 2007 года. //ИПЦ Токтом на 2009 год.