

Соттимкулов М.Л.

ПРИНЦИПЫ ГРАЖДАНСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

М.Л. Sottimkulov

PRINCIPLES KYRGYZ REPUBLIC CITIZENSHIP

УДК:344.(574.2)

Автор по данной статье рассматривал принципы приобретения гражданства, которые являются основополагающие начала и идеи гражданства.

The author of the article deals with the principle of acquisition of citizenship, which are considered the fundamental principles and ideas of citizenship.

Принципы - основные, исходные положения науки, учения, теории. Они составляют ядро определенного правового института, являются важнейшими нормами, определяющими его качественные особенности.

Под принципами кыргызского гражданства понимаются исходные положения, общие правила, лежащие в основе кыргызского гражданства, как института конституционного права, в которых находят выражение сущность данного явления. Принципы основополагающие, руководящие начала, идеи, охраняемые и защищаемые государством, положенные в основу института гражданства.

Основополагающая роль принципов кыргызского гражданства заключается в том, что все другие нормы данного института должны находиться в соответствии с ними.

Принципы гражданства важны не только как выражение стройной концепции, но и как основания для практического применения. Для них характерно единство субъективного начала и объективной стороны, что находит выражение в единстве научных идей и тенденций практики. Принципы в своем роде выступают как руководящее начало для практики.

Поскольку гражданство является основным элементом правового статуса личности, показателем взаимоотношений государства и личности, условием полной правосубъектности лица, то следовательно, и принципы кыргызского гражданства базируются на основных принципах правового статуса личности, последнее ориентированы на все институты правового статуса и лежат в их основе.

Важность принципов кыргызского гражданства, безусловно, подтверждается и тем, что они закреплены в Конституции Кыргызской Республики и в Законе «О гражданстве Кыргызской Республики».

Таким образом, первостепенное значение принципов кыргызского гражданства проявляется в следующем:

- принципы отражают сущность института гражданства;
- являются исходными началами;
- действуют непосредственно;
- установлены Конституцией Кыргызской Республики;
- выступают как руководство для практики государственного строительства в области гражданства;

- в принципах отражаются поведение личности, степень ее свободы;

являются показателем демократичности государства, демонстрируют его отношение с личностью.

Принципы гражданства, как и любые принципы, образуют определенную систему, которая предполагает целостность и единство данного явления, с одной стороны, и внутреннюю структурную дифференциацию составляющих ее частей - с другой.

Приступим к рассмотрению общих основ, которые определяют содержание и сущностные черты института гражданства, т.е. его принципы. Природа такого сложного феномена, как гражданство, в полной мере выявляется при раскрытии принципов, которые цементируют его как определенное политико-правовое явление, создают прочное единство всех сторон и граней гражданства, характеризуют его сущность. Принципы гражданства, характеристики их содержания были уже рассмотрены многими авторами.

Сам термин «принципы гражданства» в Законе о гражданстве КР не используется, также нет их непосредственного перечисления. Однако некоторые из них четко сформулированы в статьях Закона. Отдельные принципы прямо не закреплены в нормах закона, но явственно просматриваются в рамках его содержания - они вытекают из важнейших положений Закона, предопределяются самой природой гражданства.

Думается, что к числу принципов следует отнести следующие основные положения института кыргызского гражданства:

1. Принцип признания гражданства в Кыргызской Республике за каждым лицом. Права гражданства является первым из них и наиболее значимым. Он закреплен в статье 4 Закона о гражданстве КР. Данный принцип предусмотрен и во Всеобщей Декларации прав человека: каждый человек имеет право на гражданство. В системе основных прав человека право на гражданство должно занимать свое особое место. Право на гражданство служит, прежде всего, целям индивидуализации личности, подобно, например, право на имя. Реализуя право на гражданство, человек обретает устойчивую правовую связь с государством, выражающуюся в их взаимных правах, обязанностях, ответственности.

Право на гражданство дает возможность признания человека субъектом правоотношений гражданства, т.е. возможность стать гражданином. Другими словами, право на гражданство - это право на приобретение гражданства. Реализация права на гражданство зависит от обстоятельств, с которыми связывается принадлежность человека к гражданству, и которые устанавливается Законом. Разумеется, это

не означает, что любой человек должен быть во всех случаях и незамедлительно принят в гражданство данного государства. Равным образом право на гражданство не означает обязательности приема в гражданство страны проживания. Однако, во-первых, в соответствии со ст. 25 Всеобщей Декларации прав человека 1948 года и специальной Конвенцией о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года каждое государство - член ООН должно позаботиться о том, что утрата гражданства страны была обусловлена приобретением другого гражданства (ст. 5);

2. Принцип самостоятельного решения лицом вопросов гражданства. Конституция КР и Закон о гражданстве КР закрепляет право гражданина КР изменить свое гражданство, то есть гражданство КР имеет свободный характер. Никто не может запретить лицу изменить свое гражданство. Этот принцип предусматривает, что присущий гражданству устойчивый характер связи лица и государства не означает насильственного, принудительного удержания человека в гражданстве. Это ущемляло бы его свободу. Таким образом, гражданин КР имеет право прекратить гражданство КР, стать гражданином другого государства либо лицом без гражданства.

Однако в противоречии с вышеуказанными положениями статья 25 Закона КР «О гражданстве КР» предусматривает возможность отказа в выходе из гражданства в некоторых случаях.

Данное противоречие, на наш взгляд, необходимо устранить следующим образом.

Статью 4 Закона о гражданстве КР изложить в следующей редакции:

1. В Кыргызской Республике каждый человек имеет право на гражданство.

2. В Кыргызской Республике никто не может быть лишен своего гражданства.

3. В Кыргызской Республике никто не может быть лишен права изменить свое гражданство, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом.

4. Гражданин Кыргызской Республики не может быть выдан другому государству иначе как на основании закона или международного договора Кыргызской Республики.

3. Следующий принцип гражданства - принцип недопустимости лишения гражданства Кыргызской Республики.

Это означает, что гражданин КР не может быть лишен своего гражданства. Тем самым государство лишается исключительного права решать по своему усмотрению данные вопросы, которые в свое время не исключали произвол. Этот принцип является новым в законодательстве о гражданстве. Рассмотрим его более подробно.

Лишение гражданства предусматривалось в течение долгого времени отечественным законодательством, вплоть до Закона о гражданстве СССР 1990 года.

Вопросы лишения гражданства Советское государство решало уже в первые годы своего существования. Первым правовым актом, регулирующим лишение гражданства, был Декрет СНК РСФСР от

28 октября 1921 года «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей».

Позже вопросы лишения гражданства предусматривали и Положения о гражданстве Союза ССР 1924 года, 1930 года, 1931 года.

Статья 7 Закона о гражданстве СССР 1938 года закрепляла «лишение гражданства либо по приговору суда, либо в силу особого в каждом случае Указа Президиума Верховного Совета СССР». В первом случае лишение гражданства выступало, как мера уголовного наказания, статьи УК РСФСР 1926 года предусматривали право судебных органов лишать советского гражданства. В дальнейшем такой порядок был законодательно отменен. Что же касается второго способа лишения гражданства, то статья 7 Закона определила его как особый, исключительный, по которому Президиум Верховного Совета принимал соответствующий Указ.

Данный закон предоставлял возможность государственным органам по своему усмотрению решать вопросы о лишении гражданства. Однако восстановления в гражданстве СССР Закон 1938 года не предусматривал, что лишало бывшего гражданина СССР даже в случае его реабилитации права на восстановление в гражданстве СССР. Это означало, что фактически бывший гражданин СССР мог приобрести свое прежнее гражданство только наравне и на правах иностранца с соблюдением соответствующих процессуальных процедур. Фактически в 1938 году специальными Постановлениями, Декретами, другими нормативными актами государственных органов были лишены те, кто по политическим или иным основаниям не устраивал сталинское партийно-государственное руководство.

Законодательство о гражданстве до Закона о гражданстве 1978 года не содержало никаких указаний на основания, по которым могло применяться лишение гражданства, оставляя полный простор в решении этих вопросов компетентным органам. Впервые такие основания установил Закон о гражданстве СССР в 1978 году. К ним относились «действия, порочащие высокое звание гражданина СССР и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР». Согласно ст. 18 лишение гражданства СССР могло иметь место в исключительном случае по решению Президиума Верховного Совета СССР.

Следует добавить, что согласно ст. 5 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 15 июня 1979 года, лицо, лишенное гражданства СССР, могло быть выдворено из пределов СССР. В качестве примера можно привести Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 мая 1984 года «О лишении гражданства Серуш Н.Г.». В нем сказано: «Учитывая, что Серуш Н.Г. систематически занимается враждебной Союзу ССР деятельностью, наносит своим поведением ущерб престижу СССР, Президиум Верховного Совета СССР постановляет: на основании статьи 18 Закона СССР от 1 декабря 1978 года «О гражданстве СССР» за действия, порочащие высокое звание гражданина СССР Серуш, урожден-

ную Лозовскую Наталью Григорьевну, 1945 года рождения, уроженку города Одессы, проживающую в США». Как видим, структура Указа построена в соответствии с содержанием статьи 18 Закона о гражданстве СССР, то есть первая его часть содержит характеристику действий лица, на которое направлена эта правовая норма, а во второй части акта указывается санкция, применяемая в отношении его. Такое содержание было характерно для всех Указов, которые издавались Президиумом Верховного Совета по вопросам лишения гражданства

СССР. Но кроме этого, в данном акте прямо и непосредственно могло быть оговорено, что индивид лишается гражданства СССР не только за действия, порочащие это высокое звание и наносящие ущерб престижу советского государства, но и за действия несовместимые с принадлежностью к советскому гражданству. Так, в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 22 августа 1984 года «О лишении гражданства СССР Скиннер Л.А.» сказано: «Учитывая, что Скиннер А.А. совершает действия, несовместимые с принадлежностью к гражданству СССР, Президиум Верховного Совета СССР постановляет: на основании статьи 18 Закона от 1 декабря 1978 года «О гражданстве СССР» за действия, порочащие высокое звание гражданина СССР и наносящие ущерб престижу Советского Союза, лишить гражданства СССР Скиннер, урожденную Болдыреву Людмилу Ариадновну, 1946 года рождения, уроженку города Москвы, проживающую в Великобритании».

В 1967 году Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «О выходе из гражданства лиц, переселяющихся из СССР в Израиль». Они считались выбывшими из гражданства с момента их выезда из СССР. Этот Указ не был опубликован, и на него нельзя было ссылаться; только через 24 года после его принятия на основании заключения Комитета конституционного надзора СССР данный Указ был официально опубликован.

В 60-70 годы Президиум Верховного Совета СССР лишил ряд лиц советского гражданства и выслал их со своей территории. Эти действия были предприняты в отношении автора всемирно известного произведения «Архипелаг ГУЛАГ» Александра Солженицына, выдающейся русской певицы, Талины Вишневской, ее супруга виолончелиста Мстислава Ростроповича, писателей Владимира Войновича, Владимира Максимова и многих других выдающихся деятелей культуры.

Закон о гражданстве СССР 1990 года сохранил дискриминационные положения о лишении гражданства. Он ограничился тем, что лишение гражданства применялось в отношении лица, проживающего за границей, и устранил такое расплывчатое основание как «действия, порочащие высокое звание гражданина СССР». Статья 23 Закона предписывала: «Лишение гражданства СССР может иметь место в исключительном случае в отношении лица, проживающего за границей, если оно совершило действия, наносящие существенный ущерб государственным интересам или государственной безопасности СССР». Данный Закон решил не регулируемый вопрос о том,

кто вносит представления о лишении гражданства. Так, статья 40 Закона указывала, что «представления о лишении гражданства СССР вносятся государственными органами СССР, союзных и автономных республик, а также советскими дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями через МИД СССР». Лишь в 1990 году Президент СССР Горбачев М.С. издал Указ «Об отмене Указов Президиума Верховного Совета СССР о лишении гражданства СССР некоторых лиц, проживающих вне пределов СССР, принятые в 1966-1988 годах». Согласно статье 2 этого Указа такие лица восстанавливались в советском гражданстве ввиду незаконного его лишения, а МИДу СССР предписывалось обеспечить, по их желанию, выдачу паспортов СССР. Данным Указом были восстановлены в гражданстве СССР Солженицын А.И., его супруга, также Войнович В.Н. и другие. Немного раньше отдельным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 июня 1990 года были восстановлены в гражданстве СССР Ростропович М.Л. и Вишневская Г.П.

Институт лишения гражданства отсутствует в законах о гражданстве всех государств СНГ, кроме государства Молдовы, в Законе о гражданстве которого закреплены нормы, предусматривающие основания и порядок лишения гражданства. Тем самым нельзя констатировать признание Молдовой ст. 15 Всеобщей Декларации прав человека: каждый человек имеет право на гражданство; никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство. Институт лишения гражданства закреплен и в Законах о гражданстве Латвии и Эстонии.

Конституция КР и Закон о гражданстве КР соответствуют в данном вопросе общепризнанным принципам и нормам международного права. Так, они закрепляют следующие положения: гражданин Кыргызской Республики не может быть лишен своего гражданства и выдворен за пределы республики или выдан другому государству.

В зарубежных странах данный вид прекращения гражданства достаточно широко распространен. Обычно такая мера применяется только к натурализованным гражданам. Тем самым нарушается принцип равенства гражданства. Так, Закон о гражданстве Австрии допускает лишение гражданства натурализованных граждан и запрещает это по истечении шести лет после натурализации (§ 34, абз. 3). Так же Конституция Болгарии и Румынии устанавливают, что граждане по рождению не могут быть лишены гражданства, натурализованные, следовательно, могут быть лишены. Показательна норма Конституции Италии, которая предусматривает следующее: «Никто не может быть лишен по политическим мотивам своей право- и дееспособности, гражданства, своего имени».

Завершая рассмотрение данного принципа, мы хотим обратиться к точке зрения А.А. Белкина по данному вопросу. Он пишет: «Принудительное лишение гражданства, которое ныне справедливо отвергнуто кыргызским законодательством, не может

быть выключено из исторического контекста, в том числе из процесса формирования государства определенной политической направленности. Достаточно вспомнить здесь Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15 декабря 1921 года «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей».

4. Принцип равенства гражданства независимо от оснований его приобретения. Гражданство Кыргызской Республики является равным для всех граждан данного государства. Под «равным гражданством» понимается два аспекта его регулирования Законом. Во-первых, гражданство признается равным независимо от оснований его приобретения. Во-вторых, это означает, что все граждане государства равны перед Законом независимо от происхождения, расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образования, языка, политических и иных убеждений, рода занятий, места жительства.

Закон о гражданстве КР включил только первый аспект. Гражданство КР является равным независимо от оснований приобретения, то есть все лица, которые приобрели гражданство Кыргызской Республики по различным основаниям: по рождению, в связи с принятием в гражданство, восстановлением в гражданстве и т.д., имеют одинаково конституционно-правовой статус, обладают в равной мере правами, свободами, исполняют обязанности, вытекающие из кыргызского законодательства.

Законы о гражданстве Белоруссии (ст. 3), Туркменистана (ст. 5) также закрепляют только первый аспект. Законы о гражданстве Грузии (ст. 4), Казахстана (ст.5) предусматривают только второй аспект. Закон о гражданстве Украины не содержит особой статьи о равном гражданстве и равных правах граждан. Вероятно, законодатель Украины считает ненужным повторять конституционные нормы о равенстве прав граждан. Однако, отсутствие закрепления равенства гражданства независимо от оснований его приобретения трудно считать простым упущением или принадлежностью других законов или институтов права.

Для сравнения следует напомнить о том, что в ряде стран проводится известное ущемление прав гражданства в зависимости от того, приобретено ли его гражданство по рождению или путем натурализации. Иными словами в зарубежных государствах способ приобретения гражданства имеет определяющее значение для установления правового статуса индивида. Таким образом, в этих случаях принцип равенства гражданства нарушается. Так, ущемление в правах натурализованных граждан предусмотрено в абз. 2 ст. 11 испанской Конституции: «ни один испанец по происхождению не будет лишен своей национальности», натурализованные, следовательно, могут быть лишены.

Таким образом, кыргызское законодательство о гражданстве в данном вопросе является демократичным. Оно не устанавливает никаких ограничительных особенностей в правовом статусе лиц, которые приобрели гражданство КР по различным основаниям. Нет каких-либо ограничений правоспособнос-

ти гражданина или ущемления его в связи со способом приобретения гражданства.

Не существует гражданства разных сортов, деление граждан на «природных» и «натурализованных».

Ряд авторов относят к конституционным принципам гражданства КР принцип признания за гражданином КР двойного гражданства. Данный принцип имеет принципиальное значение особенно для государств СНГ. Поскольку этот принцип имеет актуальное правовое и острое политическое значение, то ему в диссертации был выделен специальный параграф.

1. См.: Зиновьев А.В. Основы конституционного права. СПб, 1996. С.19.
2. См.: Воеводин Л.Д. Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом обществе. М., Из-во МГУ, 1987, с. 46 Афанасьев В.Г. О системном подходе в социалистическом познании. - Вопросы философии, 1973, №6.
3. См.: Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972, с. 28-29, 30-33.
4. См.: Полянский В.В. Принципы советского гражданства// Советское государство и право. 1980. №5. С. 123.
5. См.: Шевцов В.С. Гражданство в советском союзном государстве. М., 1965.45-79; Русинова С.И. Закон о гражданстве СССР, 1980. С. 5-8; Косаков С.К. Конституционные основы советского гражданства. Фрунзе, 1984 С. 19-34; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России.
6. См.: Права человека. Основные международные документы. Сборник документов. М., 1989. С. 138.
7. См.: Конвенция о сокращении безгражданства от 30.08.61 // Действующее международное право. Т.1 / Под ред. Колосова Ю.М. М., Кривчиковой Э.С., 1996. С. 250.
8. См.: Мицкевич А.В. Комментарий к законодательству государств-участников СНГ о гражданстве. М., 1996. С. 17.
9. СУ РСФСР. 1921. № 72. Ст. 578. Еще ранее, в 1918 году постановлением ВЦИК предусматривалось лишение советского гражданства лиц, самовольно покинувших ряды Красной Армии до истечения шестимесячного срока после их добровольного вступления в нее. См.: СУ РСФСР. 1918. №33. Ст.445.
10. Изложение и анализ вопросов лишения гражданства в данных Положениях даны в книге Шевцова В.С. «Гражданство в советском союзном государстве». М., 1969. С. 152-156
11. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1938. №11.
12. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 4.
13. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 49. Ст. 816.
14. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1984. № 23. Ст. 418.
15. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1984. № 35. Ст. 625.
16. См.: Закон о гражданстве СССР от 23 мая 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР." 1990. № 23. Ст. 435.
17. См.: Закон о гражданстве СССР от 23 мая 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. №23. Ст. 435.
18. См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 34. Ст. 652.

19. См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 3. Ст. 43.
20. См.: Закон о гражданстве Австрии от 03 марта 1983 // Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты / Под ред. Ильинского И.П. М., 1985.
21. См.: Конституции государств Восточной Европы. М., 1996. С. 27.
22. См.: Конституции зарубежных государств / Под ред. Макалакова В.В. М., 1997. С. 248.
23. См.: Белкин А.А. О некоторых доктринальных вопросах института гражданства. Правоведение. 1995. №6. С. 11
24. См.: Мицкевич А.В. Комментарий к законодательству 25. государств-участников СНГ о гражданстве. М., 1996. С. 18.
26. См.: Кулик Р.И. Закон о гражданстве СССР. М., 1980. С. 22.
27. См.: Зиновьев А.В. Основы конституционного права. СПб, 1996. С.19; Козлова Е.И. Принципы гражданства РФ // Конституционное право России. М., 1995. С. 164.

Рецензент: к.ю.н., доцент Базарбай уулу Э.
