

Об официальном толковании статей 10 и 12 Конституции Республики Казахстан

Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 1 декабря 2003 года N 12.

Конституционный Совет Республики Казахстан в составе Председателя Хитрина Ю.А., членов Совета Абишева Х.А., Балтабаева К.Ж., Бычковой С.Ф., Есенжанова А., Котова А.К. и Омарханова К.А. с участием:

представителя субъекта обращения - депутата Мажилиса Парламента Республики Алибаева С.Б.,

представителя Правительства Республики - первого вице-Министра юстиции Республики Меркеля И.Д.,

заместителя Генерального прокурора Республики Даулбаева А.К.,

секретаря Центральной избирательной комиссии Республики Фооса В.К.,

директора департамента консульской службы Министерства иностранных дел Республики Конурбаева В.С.,

заместителя начальника департамента миграционной полиции Министерства внутренних дел Республики Сергеева А.П.

рассмотрел в открытом заседании обращение группы депутатов Парламента Республики Казахстан об официальном толковании статей 10 и 12 Конституции Республики Казахстан.

Изучив материалы конституционного производства, заслушав сообщение докладчика - члена Конституционного Совета Омарханова К.А., выступления представителя субъекта обращения и участников заседания, Конституционный Совет Республики Казахстан **установил:**

В Конституционный Совет Республики поступило обращение группы депутатов Парламента Республики об официальном толковании статьи 10 Конституции Республики Казахстан, в котором содержится просьба предусмотреть ответ на вопрос: обладает ли гражданин Республики Казахстан, который одновременно является гражданином другого государства, конституционными правами и свободами гражданина Республики Казахстан (правом избирать, быть избранным).

В соответствии с подпунктом 1) пункта 3 статьи 21 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу конституционного закона, "О Конституционном Совете Республики Казахстан" субъект обращения заявил ходатайство об увеличении объема обращения и даче дополнительно толкования статьи 12 Конституции, поскольку вышеупомянутый вопрос касается также ее положений.

При толковании норм статей 10 и 12 Конституции Республики Казахстан применительно к поставленному в обращении вопросу Конституционный Совет Республики Казахстан исходит из следующего системного анализа соответствующих конституционных норм.

1. В преамбуле Конституции Республики говорится: "Мы, народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой, созидая государственность..., исходя из своего суверенного права, принимаем настоящую Конституцию". Пункт 1 статьи 3 Конституции закрепляет принцип - "единственным источником государственной власти является народ". Из указанных конституционных положений следует, что основой государства Республики Казахстан, его суверенитета, независимости и конституционного строя является народ Казахстана. В связи с этим положения Конституции, регулирующие вопросы гражданства (статья 10), то есть относимости лица к государству Казахстан, составляют один из фундаментальных конституционно-правовых институтов.

Народ Республики Казахстан, основываясь на своем суверенном праве, определил конституционно-правовое наполнение института гражданства.

Из анализа положений Конституции Республики следует, что гражданство представляет собой конституционно-правовую связь лица с государством Казахстан, характеризующуюся длящимися и устойчивыми отношениями и наличием совокупности их взаимных прав и обязанностей (нормы статей 1-3, раздела II и другие)

Пункт 1 статьи 10 Конституции провозглашает принципы единства и равенства гражданства Республики Казахстан. Конституционный принцип единства гражданства исходит из унитарности государства и означает, что граждане Республики обладают единым правовым статусом, основывающимся на единой конституционной правосубъектности (пункт 1 статьи 2 , пункт 3 статьи 12 , пункт 1 статьи 13 Конституции). Под принципом равенства гражданства следует понимать равенство прав, свобод и обязанностей граждан Республики независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств. В пункте 1 статьи 10 Конституции предусматривается конституционно-правовая легитимность гражданства - оно признается только в случае его приобретения на законных основаниях.

Нормы о гражданстве включены в раздел II "Человек и гражданин" Конституции Республики и объединены в статью 10 , с которой структурно начинается указанный раздел. Значимым является то, что конституционно-правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина предваряется нормами о гражданстве, поскольку этим устанавливаются конкретная направленность и содержание конституционных прав, свобод и обязанностей лица.

Институт гражданства является определяющим признаком суверенитета, независимости и конституционного строя Республики, поскольку только народ Казахстана, состоящий из граждан государства, является "единственным источником государственной власти" и "осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам" (пункты 1 и 2 статьи 3 Конституции). Конституция дифференцирует правовой статус личности, употребляя термины "гражданин Республики Казахстан", "каждый", "все", "иностранцы" и "лица без гражданства". При этом следует понимать, что когда в тексте Конституции говорится о "каждом" и "всех", то имеются в виду как граждане Республики, так и лица, не обладающие гражданством Республики; когда "граждане Республики Казахстан" - только лица, связанные гражданством с государством Казахстан. Тем самым, Конституция устанавливает для этих субъектов разный объем прав и свобод, которыми они могут пользоваться, и разный объем обязанностей, которые на них возлагаются.

Конституционно-правовой статус граждан Республики Казахстан предполагает обладание ими всем комплексом прав, свобод и обязанностей, установленных Конституцией, при равенстве их перед законом. Для иностранцев же и лиц без гражданства предусмотрен иной, ограниченный, конституционно-правовой статус: эти лица пользуются правами и свободами, а также несут обязанности, распространяющиеся на граждан, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией, законами и международными договорами (пункты 3 и 4 статьи 12, пункт 1 статьи 14 Конституции). Так, Конституция однозначно определяет, что лица, не обладающие гражданством Казахстана, не должны претендовать на должности Президента Республики, депутатов Парламента и маслихатов Республики, государственной службы и судей, не могут участвовать в управлении государством, обладать активным и пассивным избирательным правом и участвовать в республиканском референдуме, поскольку указанные права и свободы распространяются исключительно на граждан Республики (нормы пункта 2 статьи 41, пункта 4 статьи 51, пункта 3 статьи 86 и статьи 33). Указанное подтверждается также и выводами, содержащимися в постановлении Конституционного Совета Республики от 17 мая 2001 года N 7/2 "Об официальном толковании пунктов 3 и 5 статьи 52 Конституции Республики Казахстан", в котором говорится, что "с утратой депутатом Парламента казахстанского гражданства или выходом из него лицо утрачивает предусмотренные статьей 33 Конституции политические права участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранным в его органы, которые предоставляются только гражданам Республики Казахстан".

Такие ограничения также нашли соответствующую регламентацию в международных договорах о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства (между Республикой Беларусь,

Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией от 28 апреля 1998 года; между Республикой Казахстан и Российской Федерацией от 20 января 1995 года).

В действующем праве Республики такое разделение конституционно-правового статуса личности является одним из главенствующих принципов. Иное понимание института гражданства, предусмотренного в нормах статьи 10 Конституции, привело бы к фактическому выхолащиванию содержания положений Основного Закона о статусе граждан Республики и основанного на нем действующего права Казахстана, к созданию угрозы национальной безопасности и возможной утраты суверенитета, а также - к нарушению принципа равенства, установленного пунктом 1 статьи 14 Конституции Республики.

Сноска. Пункт 1 с изменением, внесенным нормативным постановлением Конституционного Совета РК от 17.04.2017 № 2.

2. Исходя из определяющего характера института гражданства для государственности Казахстана и правового положения граждан, пункт 3 статьи 10 Конституции Республики устанавливает норму-принцип, согласно которой "за гражданином Республики не признается гражданство другого государства".

Конституционно-правовой смысл этого положения предусматривает неприемлемость в Республике множественного гражданства, в том числе двойного. Предусмотренные в Конституции общие положения, принципы и нормы, относящиеся к основам суверенитета, независимости и конституционного строя Республики (статьи 1 -5, 10- 12, 34, 36, 39 и другие), обеспечиваются и охраняются, в первую очередь Конституцией, а лишь затем - основывающимися на ней нормативными правовыми актами меньшей юридической силы. Установленная в Основном Законе норма-принцип о непризнании за гражданином Республики гражданства другого государства содержит в себе правило: если гражданин Республики приобретает гражданство другого государства, то за ним не сохраняется гражданство Казахстана со времени соответствующего оформления свободного волеизъявления лица; факт приобретения гражданства Казахстана гражданином другого государства является юридически несостоятельным (ничтожным) с момента свершения самого этого факта. При этом в силу императивности нормы пункта 3 статьи 10 Конституции прекращение гражданства Республики должно осуществляться в упрощенном (регистрационном) порядке, как это предусмотрено для случаев утраты гражданства (статьи 21 , 30 и 31 действующего в настоящее время Закона от 20 декабря 1991 года "О гражданстве Республики Казахстан").

Конституция Республики, не имея возможности регулировать вопросы утраты лицом гражданства иного государства в силу международного характера этих отношений (статьи 4 и 8), предусмотрела самостоятельный механизм защиты своей государственности, содержащийся в пункте 3 статьи 10 .

Указанный конституционный принцип нашел дальнейшее развитие в основанных на анализируемых нормах Конституции и не противоречащих им Законе "О гражданстве Республики Казахстан" и международных документах, в которых участвует Республика. Так, в статьях 3 и 21 закона предусматривается, что гражданами Республики являются лица, которые не состоят в гражданстве иностранного государства, а также устанавливается основание утраты гражданства Республики, если оно приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или фальшивых документов.

Нормы международных договоров содержат аналогичные механизмы, предотвращающие случаи многогражданства. Так, положения Соглашения между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 года; Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, от 20 января 1995 года; Соглашения между Республикой Казахстан и Республикой Беларусь об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Республику Беларусь, и гражданами Республики Беларусь, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, от 17 января 1996 года; Соглашения между Республикой Казахстан и Украиной об упрощенном порядке приобретения и прекращения гражданства гражданами Республики Казахстан, постоянно проживающими в Украине, и гражданами Украины, постоянно проживающими в Республике Казахстан, и предотвращении случаев безгражданства и двойного гражданства от 19 мая 2000 года предполагают решение вопросов приобретения гражданства одного государства с одновременным прекращением (утратой) гражданства другого государства.

Таким образом, Конституционный Совет Республики Казахстан считает, что в силу требований пункта 3 статьи 10 Конституции Республики лицо, являющееся иностранным гражданином, не может одновременно являться гражданином Казахстана. В связи с этим на него не распространяются права и свободы, предусмотренные Конституцией для граждан Республики. В соответствии с пунктом 4 статьи 12 Конституции "иностранцы и 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".

Проанализированные в настоящем постановлении нормы Конституции Республики в силу их прямого действия не допускают лиц, являющихся гражданами других государств и имеющих одновременно национальные паспорта Республики, к

должностям Президента, депутатов Парламента и маслихатов, на государственной службе и судей Республики. Такими лицами не подлежат осуществлению и другие права и свободы, которыми они не могут пользоваться в силу требований Конституции, законов и иных нормативных правовых актов, а также в случаях, предусмотренных международными договорами Казахстана.

На основании изложенного, руководствуясь подпунктом 4) пункта 1 статьи 72 Конституции Республики Казахстан, статьями 31- 33, 37 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 41 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу конституционного закона, "О Конституционном Совете Республики Казахстан", Конституционный Совет Республики Казахстан применительно к поставленному в обращении вопросу **постановляет:**

1. Норму пункта 3 статьи 10 Конституции Республики Казахстан - "за гражданином Республики не признается гражданство другого государства" - следует понимать как неприемлемость в Республике Казахстан множественного, в том числе двойного гражданства. Указанное означает, что иностранный гражданин не является одновременно гражданином Республики Казахстан.

Конституционный принцип "за гражданином Республики не признается гражданство другого государства" обеспечивается следующим механизмом, вытекающим из смысла пункта 3 статьи 10 Конституции Республики Казахстан:

если гражданин Республики Казахстан приобретает гражданство другого государства, то за ним с этого момента не сохраняется гражданство Республики Казахстан;

гражданство Республики Казахстан считается недействительным, если его приобретает иностранец, не прекращая одновременно гражданства иного государства.

2. Норму пункта 3 статьи 12 Конституции Республики Казахстан - "гражданин Республики в силу самого своего гражданства имеет права и несет обязанности" - следует понимать так, что конституционно-правовой статус гражданина Республики Казахстан предполагает обладание на основе равенства полным объемом прав, свобод и обязанностей, установленных для него Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан.

Нормы пункта 4 статьи 12 Конституции Республики Казахстан - "иностранцы и 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" - означают, что для иностранцев и лиц без гражданства предусмотрен иной, ограниченный, конституционно-правовой статус.

В соответствии с нормативным постановлением Конституционного Суда РК от 23.04.2025 № 71-НП положение части второй пункта 2 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета РК от 01.12.2003 № 12 "Об официальном толковании статей 10 и 12 Конституции Республики Казахстан" следует

понимать в следующем истолковании:

иной, ограниченный, конституционно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства предполагает нераспространение на них некоторых прав и свобод, прямо установленных Конституцией Республики Казахстан для граждан Казахстана. Такие ограничения могут устанавливаться законами с соблюдением положений статьи 39 Конституции Республики Казахстан.

На иностранцев не распространяются права и свободы, предусмотренные статьей 33 , пунктом 2 статьи 41 , пунктом 4 статьи 51 , пунктом 3 статьи 86 Конституции Республики Казахстан. Иностранцами гражданами не подлежат осуществлению также и другие права и свободы, которыми они не могут пользоваться в силу требований Конституции, законов и иных нормативных правовых актов, а также в случаях, предусмотренных международными договорами Республики Казахстан.

Сноска. Пункт 2 с изменением, внесенным нормативным постановлением Конституционного Совета РК от 17.04.2017 № 2.

3. В соответствии с пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан постановление вступает в силу со дня его принятия, обжалованию не подлежит, является общеобязательным на всей территории Республики и окончательным с учетом случая, предусмотренного пунктом 4 статьи 73 Конституции Республики Казахстан.

4. Опубликовать настоящее постановление на казахском и русском языках в официальных республиканских печатных изданиях.

Председатель

Конституционного Совета

Республики Казахстан