УДК 342.71

О. Д. Гринь, канд. юрид. наук, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
кафедра загальноправових дисциплін та міжнародного права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

Статтю присвячено здійсненню аналізу правового регулювання інституту громадянства України. Визначено систему нормативно-правових актів України, які регулюють інститут громадянства та перспективи розвитку законодавства у цій сфері.

Ключові слова: інститут громадянства, громадянин, іноземець, особа без громадянства, набуття громадянства, припинення громадянства.

Постановка проблеми. Громадянство відіграє надзвичайно важливу роль в житті кожної людини. У статті 15 Загальної Декларації прав людини громадянство було віднесено до одного з основних прав людини. Його зміст полягає у тому, що повним комплексом прав людина може володіти лише за наявності громадянства. Держава наділяє своїх громадян більшим об'ємом прав і обов'язків, ніж осіб в іншому громадянському стані – іноземців, осіб без громадянства, біженців, змушених переселенців. Тільки громадяни держави мають право і можливість визначати політичне життя країни і суспільства. Враховуючи таке значення інституту громадянства в житті держави, а також існування комплексу суспільних відносин, які складаються в цій сфері, безсумнівно є необхідність правового регулювання цих питань.

Важливим аспектом дослідження правового регулювання інституту громадянства є тенденція щодо надання іноземцям громадянства України з подальшим залученням їх до роботи у владних структурах.

Правова система нашої держави базується на Конституції України [1], яка орієнтована на забезпечення народовладдя, прав і свобод людини і громадянина. Розвиток інституту українського громадянства, зокрема прийняття Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року [2] вимагає подальших наукових досліджень у даній сфері. Потрібно зазначити, що вказаний Закон розроблений з врахуванням міжнародних стандартів і значно демократизував інститут українського громадянства. Однак є ще багато невирішених проблем, які потребують аналізу та окреслення шляхів їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема громадянства України як конституційно-правового інституту є багатоаспектною, що зумовлює необхідність вивчення та узагальнення праць вітчизняних і зарубіжних вчених-представників різних галузевих юридичних наук. Основні питання інституту громадянства в рамках національного та міжнародного права знайшли відображення у працях М. О. Баймуратова, Ю. Р. Боярса, О. В. Журавки, О. Л. Копиленко, В. С. Кульчицького, І. І. Лукашука, О. М. Мироненко, А. І. Сенкевича, Є. С. Смирнової, Ю. М. Тодики, Б. М. Топорніна, С. В. Черниченка, та ін.

Незважаючи на те, що питанням громадянства присвячено чимало наукових праць зарубіжних і вітчизняних учених, інститут громадянства України потребує подальшого всебічного дослідження на новій законодавчій основі в контексті європейської інтеграції, зважаючи на комплексний характер даного інституту. Особливої уваги потребує аналіз системи нормативних актів, які регламентують інститут громадянства.

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів, які визначають поняття, зміст, принципи, найбільш загальні і часто вживані способи та форми правового регулювання інституту громадянства України, а також окреслення кола проблемних питань діючого законодавства з питань громадянства та пропонування шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Громадянство, як і будь-яке інше державно-правове явище, являє собою єдність форми і змісту. Їх пізнання залежить від розуміння юридичної

© О. Д. Гринь, 2014

природи громадянства. Юридична природа громадянства розкривається за допомогою правового регулювання даного інституту. Щоб з'ясувати особливості правового регулювання інституту громадянства, звернемося до суті правового регулювання. Правове регулювання – це один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Характерною рисою правового регулювання є те, що воно має специфічний механізм, до структурних елементів якого належать норми права, об'єктивовані в нормативно-правових актах [3, 40–41].

Таким чином, правове регулювання впорядковує суспільні відносини за допомогою нормативно-правових актів, розрахованих на їх багаторазове застосування за наявності передбачених ними ж обставин. У такому контексті потрібно говорити і про правове регулювання громадянства України. Водночас потрібно звернути увагу, що Конституція України та інші нормативно-правові акти, що регулюють відносини громадянства, існують не ізольовано, а перебувають у певній підпорядкованості, утворюючи систему.

Системі нормативно-правових актів у галузі громадянства притаманні ознаки, які характерні для будь-яких систем: 1) наявність структурних елементів, що формують систему; 2) наявність системоутворюючих зв'язків між елементами; 3) формування цілісності системи як результат взаємозв'язку і взаємодії елементів, що її складають; 4) наявність у структурних елементів системи певної автономії і відносної самостійності [4, 7]. До того ж внутрішньоузгоджені нормативно-правові акти України, що регулюють відносини громадянства і утворюють органічну систему, становлять законодавство про громадянство України. При цьому законодавство розуміється як система всіх нормативно-правових актів держави, тобто законів і підзаконних нормативно-правових актів [5, 17–18].

Перш ніж приступити до безпосереднього аналізу законодавства про громадянство України, потрібно зазначити, що вітчизняні вчені-конституціоналісти розрізняють різні види джерел інституту громадянства. Так, В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко виділяють: 1) Конституцію України; 2) Закон України «Про громадянство України»; 3) інші нормативно-правові акти України, які видаються відповідно до Конституції і названого Закону [6, 114].

В. В. Кравченко вважає, що джерелами інституту громадянства є: 1) Конституція України; 2) Закон України «Про громадянство України»; 3) чинні міжнародні договори України з питань громадянства; 4) підзаконні акти [7, 107]. Між тим, чинним Законом України «Про громадянство України» зафіксовано три види нормативно-правових актів, що охоплюються даним законодавством, а саме: Конституція України, наведений Закон та міжнародні договори України (ст. 4) [2]. Водночас Законом України «Про громадянство України» в редакції від 08 жовтня 1991 р. було передбачено, що питання, пов'язані з громадянством, регулюються Конституцією України, цим Законом та прийнятими відповідно до них законодавчими актами України (ст. 3) [8]. А після внесення до нього змін та доповнень 16 квітня 1997 р. до джерел, у яких закріплюються норми права, що регулюють відносини з приводу громадянства України, було віднесено Конституцію України, Закон України «Про громадянство України» та інші нормативно-правові акти, що видаються відповідно до цього Закону (ст. 3) [9]. Як бачимо, система нормативно-правових актів, які регулюють інститут громадянства не впорядкована.

Безперечно, провідне місце в законодавстві про громадянство України, як і у всіх інших інститутах національного законодавства, посідає Конституція України. Конституційні норми, що безпосередньо закріплюють основні принципові положення в галузі громадянства України, містяться в ст.ст. 4, 24, 25, 106 Основного Закону нашої держави.

Згідно зі ст. 4 Конституції в Україні існує єдине громадянство. Цей конституційний принцип єдиного громадянства конкретизовано в п. 1 ст. 2 Закону України «Про громадянство України». Стаття 4 Конституції України також передбачає, що підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом. Це відповідає положенню, закріпленому у п. 2 ч. 1 ст. 92 Конституції України, згідно з яким громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства визначаються виключно законами України.

Відповідно до ч. 1 ст. 25 Конституції України громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Згідно з ч. 2 ст. 25 Конституції України громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі, оскільки перебуває під виключною юрисдикцією своєї держави. Положення цієї норми взаємодіє з ч. 2 ст. 33 Конституції України, відповідно до якої громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну. Частина 3 ст. 25 Конституції України передбачає, що Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами.

Конституція України визначає також повноваження Президента України в галузі громадянства у п. 26 ч. 1 ст. 106, згідно з яким Президент України приймає рішення щодо прийняття до громадянства України та припинення громадянства України. Укази Президента України про прийняття до громадянства України і припинення громадянства України за своїми юридичними ознаками є індивідуальними правовими актами, які визначають не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію.

Після Конституції України за ієрархією в системі законодавства йдуть міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, які згідно зі ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України. Саме в такому статусі вони мають застосовуватися при регулюванні відносин громадянства. У разі невідповідності законодавства України правовим приписам таких міжнародних договорів застосуванню підлягають останні. Це закріплено в ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. [10] і в ч. 2 ст. 4 Закону України «Про громадянство України». До того ж зазначені міжнародно-правові акти стали основою для розроблення законодавства про громадянство України, оскільки вони містять загальновизнані стандарти з прав людини, а, відтак, і права на громадянство.

Після Конституції України та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, третім за юридичною силою актом законодавства про громадянство України є закон. Основним серед цієї групи джерел інституту громадянства є Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. з наступними змінами і доповненнями. Він регламентує найбільшу за обсягом кількість суспільних відносин у галузі громадянства і є основоположним актом законодавства про громадянство України. Даний Закон визначає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

По суті, цей Закон визначає юридичну цілісність інституту громадянства, а Конституція України слугує нормативною базою формування даного інституту. Проте вказаний Закон не може бути визнаний кодифікованим актом у сфері громадянства, оскільки кодифікаційний акт завжди значний за обсягом, має складну структуру і досить високий ступінь стабільності нормативно-правових приписів, розрахованих на тривалий період їх дії. У свою чергу, Закон України «Про громадянство України» є невеликим за обсягом і до нього неодноразово вносилися зміни. Найсуттєвіші зміни та доповнення були внесені 16 квітня 1997 р. та 18 січня 2001 р. Фактично 18 січня 2001 р. Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону України «Про громадянство України», яка замінила Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р. Незважаючи на його невеликий обсяг, даний Закон є юридично цілісним, внутрішньо узгодженим та зведеним за змістом, оскільки забезпечує регулювання суспільних відносин у галузі громадянства. До того ж його роль полягає в тому, щоб сформувати стабільність та наявність єдиних правових приписів у сфері реалізації права на громадянство.

Важливу групу актів законодавства про громадянство України становлять закони, які регулюють відносини в інших сферах життєдіяльності суспільства, але побіжно торкаються й інституту громадянства. Це так звані суміжні закони, які безпосередньо не стосуються регулювання питань громадянства, однак за своїм предметом регулювання визначають

різні правовідносини, що виникають з приводу визначення належності до громадянства України, набуття та припинення громадянства. До цієї групи належить, зокрема, Закон України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р.

Потрібно зазначити, що Закон України «Про громадянство України» та суміжні закони перебувають між собою у відносинах внутрішньої субординації. Йдеться передусім про закони України, що закріплюють правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні. Серед них – закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про закордонних українців».

До суміжних законів у галузі громадянства належать також Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 р., Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р., Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 р., Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р., Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р., Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р.

Серед інших актів законодавства про громадянство України окремою групою потрібно виділити підзаконні нормативно-правові акти, під якими розуміють акти, що видаються відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих розпоряджень та їх трактування або встановлення первинних норм [11, 334]. Підзаконні нормативні акти розрізняються за юридичною чинністю, яка залежить від становища органів держави, які видають ці акти, їхньої компетенції, а також від характеру і призначення цих актів.

Одне з головних місць після законів у структурі законодавства про громадянство України посідають укази Президента України. Серед указів Президента України в галузі громадянства суттєве місце посідають укази, спрямовані на забезпечення реалізації положень Закону України «Про громадянство України». До цієї групи належить Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» від 27 березня 2001 р. із змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента України від 27 червня 2006 р. Останнім Указом було затверджено нову редакцію Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства [12] та Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень [13]. Цей Порядок має важливе значення для належної реалізації Закону України «Про громадянство України». У ньому визначено перелік документів, які подаються для встановлення, оформлення та перевірки належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а також процедур подання цих документів та провадження за ними, виконання прийнятих рішень з питань громадянства України.

Комісія при Президентові України з питань громадянства є допоміжним органом при Президентові України. Основними завданнями Комісії є: 1) розгляд заяв про прийняття до громадянства України, про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, внесення пропозицій Президентові України з цих питань; 2) здійснення контролю за виконанням рішень з питань громадянства, прийнятих Президентом України; 3) участь у підготовці проектів законів, інших нормативно-правових актів про громадянство, внесення відповідних пропозицій Президентові України; 4) вивчення і узагальнення практики виконання законодавства України про громадянство, внесення пропозицій Президентові України щодо його вдосконалення та поліпшення діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з реалізацією законодавства про громадянство; 5) вивчення і узагальнення міжнародно-правових актів з питань громадянства, законодавства про громадянство інших держав та практики його реалізації.

Важливу групу указів Президента України, спрямованих на забезпечення реалізації положень Закону України «Про громадянство України», становлять акти, що розкривають

і конкретизують його первинні правові приписи щодо документів, які підтверджують громадянство України.

Проте, варто зазначити, що ряд положень про документи, що підтверджують громадянство України, правила їх оформлення та видачі, затверджені не указами Президента України, а іншими видами підзаконних нормативно-правових актів, а саме: постановами Верховної Ради України та постановами Кабінету Міністрів України. Так, зразок і порядок видачі паспорта громадянина України, що посвідчує особу власника та підтверджує громадянство України, визначені Положенням про паспорт громадянина України, яке було затверджене Постановою Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України, про свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» у редакції від 23 лютого 2007 р.

Положення про інші документи, що підтверджують громадянство України, затверджені постановами Кабінету Міністрів України. Вони видаються на підставі та на виконання Конституції та законів України. Саме через постанови Кабінет Міністрів України реалізує свою виконавчо-розпорядчу функцію у сфері забезпечення прав і свобод людини, у тому числі права на громадянство. При цьому Кабінет Міністрів України, в межах своєї компетенції, в одних випадках приймає відповідні постанови з власної ініціативи, а в інших – це випливає з відповідних законів, указів Президента України, постанов Верховної Ради України. У останньому випадку постанови Кабінету Міністрів України містять правові приписи, що розкривають і конкретизують первинні правові приписи, сприяють їх виконанню. До цієї групи постанов Кабінету Міністрів України зокрема належать такі, що затверджують: 1) Правила оформлення і видачі службою громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб свідоцтва про належність до громадянства України від 14 квітня 2004 р.; 2) Правила оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України від 17 липня 2003 р.; 3) Положення про посвідчення особи на повернення в Україну від 25 серпня 2004 р.; 4) Правила оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення в редакції від 24 березня 2004 р.

Певне місце в ієрархічній структурі підзаконних нормативно-правових актів у галузі громадянства посідають відомчі акти, під якими розуміють письмові документи, що видаються міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади у межах їхньої компетенції. Вони спрямовані на реалізацію законів, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України [14, 43]. Серед них: Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження форм заяви-анкети для оформлення тимчасового посвідчення громадянина України та журналу їх обліку» від 25 грудня 2003 р.; Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження зразків документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України та скасування рішень про оформлення набуття громадянства України» від 20 липня 2006 р.; Наказ Міністерства закордонних справ України «Про затвердження Порядку оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України паспорта громадянина України для виїзду за кордон» від 09 січня 2006 р. та ін.

Зазначені акти мають внутрішнє, внутрішньовідомче юридичне значення. Тобто регулюють суспільні відносини, що перебувають у межах компетенції даної виконавчої структури. Однак є серед них і такі, котрі мають загальне значення, виходять за межі конкретного відомства, поширюються на широке коло суб'єктів.

Висновки. Викладений матеріал свідчить, що різні види нормативно-правових актів, які охоплює законодавство про громадянство України, існують не ізольовано, а перебувають у певній підпорядкованості, утворюють систему. При цьому система законодавства про громадянство України не обмежується Конституцією України, Законом України «Про громадянство України» та міжнародними договорами України. До цієї системи потрібно віднести суміжні Закони України та підзаконні нормативно-правові акти, які видаються Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом

Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади і стосуються інституту громадянства.

Разом з тим, законодавство про громадянство України є динамічним, оскільки постійно змінюється – приймаються нові нормативно-правові акти, вносяться до них зміни, відміняються застарілі правові приписи, що об'єктивно зумовлює їх упорядкування, приведення до науково обґрунтованої системи.

Важливим аспектом правового регулювання інституту громадянства України є здійснення систематизації законодавства у цій сфері. Тут доцільно звернути увагу на інкорпорацію, коли нормативно-правові акти в галузі громадянства можна об'єднати у збірники чи зібрання в певному порядку (хронологічному, алфавітному, системно-предметному) без зміни їхнього змісту. Проте, на сьогодні, офіційна інкорпорація законодавства про громадянство України не проводилася. Що стосується неофіційної, то вперше збірник нормативно-правових актів з питань громадянства України був виданий у 2000 р., де акти розміщені в хронологічному порядку, який охоплює період з 1918 р. по 2000 р. [15]. Таким чином, нормативно-правові акти з питань громадянства, які були прийняті в подальшому, взагалі не систематизовані. Тому на сучасному етапі потрібно в першу чергу здійснити хронологічну та систематичну інкорпорацію нормативно-правових актів з питань громадянства України. Це дасть змогу забезпечити послідовність викладення правових норм про громадянство, уникнути їх дублювання та підвищити ефективність застосовування на практиці. І тільки після цього можна займатися кодифікацією законодавства про громадянство України.

Список літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// zakon1.rada.gov.ua
2. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// zakon1.rada.gov.ua
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. ред.) [та ін.]. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 5 : П–С. – 2003. – 736 с.
4. Правові системи сучасності. Глобалізація. Демократизм. Розвиток / В. С. Журавський, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 296 с.
5. Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. – 600 с.
6. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка : Президент, 2006. – 344 с.
7. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – 2-е вид., доп. – К. : Атіка, 2002. – 480 с.
8. Про громадянство України : Закон України від 08 жовтня 1991 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 50. – Ст. 701.
9. Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» : Закон України від 16 квітня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 23. – Ст. 169.
10. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
11. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
12. Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства : затв. Указом Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 (у ред. Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006) // Офіц. вісник України. – 2006. – № 26. – Ст. 1875.
13. Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень : затв. Указом Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 (у ред. Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006) // Офіц. вісник України. – 2006. – № 26. – Ст. 1875.
14. Тодика Ю. М. Громадянство України: конституційно-правовий аспект : навч. посіб. / Ю. М. Тодика. – Х. : Факт, 2002. – 254 с.
15. Збірник нормативно-правових актів з питань громадянства України (1918–2000) / упоряд.: В. Андрієнко, С. Бритченко, В. Суботенко [та ін.]. – К. : Континент, 2000. – 384 с.

Стаття надійшла 10.12.2014 р.

О. Д. Гринь, канд. юрид. наук, доцент
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
кафедра общеправовых дисциплин и международного права
Французский бульвар 24/26, Одесса, 65058, Украина

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА В УКРАИНЕ

Резюме

Статья посвящена осуществлению анализа правового регулирования института гражданства Украины. Определена система нормативно-правовых актов Украины, регулирующих институт гражданства и перспективы развития законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: институт гражданства, гражданин, иностранец, лицо без гражданства, получения гражданства, прекращения гражданства.

O. D. Grin, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of General law and International law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTION OF CITIZENSHIP IN UKRAINE

Summary

The article analyzes the legal regulation of the institution of citizenship of Ukraine. It researches the system of legal acts of Ukraine which regulate the institution of citizenship and prospects of development of legislation in this area.

Key words: institution of citizenship, citizen, a foreigner or stateless nationality, deprivation of citizenship.