

## ГРОМАДЯНСТВО В УКРАЇНІ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, НАБУТТЯ ТА ПРИПИНЕННЯ

НАГОРНОВА Євгенія Андріївна - практикуючий юрист (м. Бровари, Київська область)

*Предложено актуальный вопрос по поводу правового регулирования, приобретения и прекращения гражданства в Украине. Раскрывается понятие «правовое регулирование гражданства», а также значение и место подзаконных нормативно-правовых актов, условия приобретения и основания прекращения гражданства Украины.*

Дана тема була предметом дослідження багатьох авторів, таких як: Бедрій Р. Б. [2], Кравченко В. В. [3], Лотюк О. С [4], Погорілко В. Ф. [5], Федоренко В. Л., Суржинський М. І. [6], Годика Ю. М. [7], Фрицький О. Ф. [8] та інших. Вищевказані автори досліджували проблеми конституційно-правового регулювання громадянства в Україні. Також проаналізувавши юридичну літературу, можна чітко сказати, що питання законодавчого регулювання набуття та припинення громадянства досліджено не до кінця. Крім того, до теперішнього часу в науці конституційного права немає загально визначеного поняття «конституційно-правове регулювання» [6, с 189].

Метою статті є висвітлення правового регулювання громадянства в Україні, його набуття та припинення; аналіз нормативно-правових актів.

Для того, щоб визначити поняття «правове регулювання», слід звернутися до юридичної енциклопедії, у якій дано таке визначення: «Правове регулювання (від лат. regulare – спрямовувати, впорядковувати) – один з основних засобів державного впливу

на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави» [9, с 40].

Правове регулювання забезпечує спеціально створений державний механізм. Головними складовими цього механізму є: а) норми права, зафіксовані в законах та інших правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин (норми права – основа механізму правового регулювання); б) юридичні факти, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин; в) правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані нормами права; г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм; д) правові санкції щодо порушників норм права [9, с 40-41]. А основу механізму правового регулювання становлять норми права, зафіксовані в законах та інших нормативно-правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин. Тобто, правове регулювання, в першу чергу, упорядковує суспільні відносини за допомогою нормативно-правових актів, розрахованих на їх багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин, тобто йдеться про об'єктивне право (систему законодавства) [6, с 189].

Розглядаючи законодавче регулювання громадянства, варто відзначити, що у

вчених нема єдиного підходу до вирішення даного питання. Так, В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко вирізняють такі види джерел правового інституту громадянства: 1) Конституція України; 2) Закон України «Про громадянство України»; 3) інші нормативно-правові акти України, які видаються відповідно до Конституції і Закону України «Про громадянство України» [5, с 114].

Тоді як, В. В. Кравченко виділяє такі джерела інституту громадянства: 1) Конституція України; 2) Закон України «Про громадянство України»; 3) чинні міжнародні договори України з питань громадянства; 4) підзаконні акти [3, с 118]. Схожої думки дотримується О. Ф. Фрицький [8, с 132-133], Л. Рубач, М. Мілорава, В. Коцюба [10, с 5].

Незважаючи на вищевказані погляди, стаття 4 Закону України «Про громадянство України» встановлюється три види джерел, що регулюють питання громадянства: Конституція України, Закон України «Про громадянство України», міжнародні договори [11, с 106].

Проаналізуємо детальну систему законодавства про громадянство України. Основним джерелом, як і в усіх інших інститутах і галузях права України, є Основний Закон – Конституція України [10, с 5]. Конституція України регулює дане питання, а саме 4, 24, 25, 106 статті. Хоча Основний Закон України регулює лише основні принципи громадянства, але має найвищу юридичну сили і на підставі нього приймаються інші нормативно-правові акти.

Наступними за юридичною силою йдуть міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, які згідно зі ст. 9 Конституції України [1, с 4] є частиною національного законодавства України. Законодавство України з питань громадянства встановлює пріоритет дії міжнародних договорів над національним законодавством. Тобто, якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що містяться в Законі України «Про громадянство України», застосовуються правила міжнародного договору [8, с 28].

Також, окрім міжнародних договорів, в Україні діють і двосторонні договори. Дво-

сторонні договори України – це угоди про спрощений порядок зміни громадянства. На сьогодні чинними є такі чотири угоди: із Республікою Білорусь [11, с 203-204], із Республікою Казахстан [11, с 188-191], із Республікою Таджикистан [11, с 221-224] та з Киргизькою Республікою [11, с 236-238]. Порядок реалізації угод затверджується наказами Міністерства внутрішніх справ, Міністерства закордонних справ та Міністерства юстиції України.

Безпосереднє регулювання питань громадянства здійснюється саме Законом України «Про громадянство України» [11, с 106-126]. Цей Закон визначає: правовий зміст громадянства; підстави, порядок набуття й припинення громадянства; повноваження органів державної влади, що вирішують питання громадянства; порядок оскарження рішень та дій (бездіяльності) органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

Наступна група актів, які регулюють обговорюване питання, є 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 [12, с 362]. Підзаконні нормативні акти різняться за юридичною силою, яка залежить від становища органів держави, що видають ці акти, їх компетенції, а також їх характеру і призначення. Крім того, акт нижчестоящого органу держави має відповідати не тільки Конституції та законам України, а й нормативно-правовим актам усіх вищих державних органів [6, с. 192-193].

За підзаконними нормативно-правовими актами йдуть відомчі акти. Під відомчим актом розуміють підзаконний нормативний акт (указ, інструкцію, нормативний наказ тощо), який видається у межах компетенції того або іншого органу виконавчої влади, містить вторинні (похідні) норми, які розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх основі, спрямовані на їх виконання [12, с 365]. Вони спрямовані на реалізацію законів, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України щодо більш детального регулювання процедури з питань громадянства. Одним із таких

актів є: 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. № 1598/260 [13].

Стаття 1 Закону України «Про громадянство України» дає таке визначення: громадянство України – правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. [11 с 257]. Тобто можна зробити висновок, що Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, якщо вони знаходяться навіть за її межами.

Згідно зі статтею 4 Конституції України, в Україні існує єдине громадянство, що ґрунтується на таких принципах [1, с 4]: 1) принцип єдиного громадянства передбачає заборону існування подвійного громадянства (біпатризму) та невизнання правових наслідків біпатризму в Україні; 2) принцип запобігання виникненню випадків без громадянства; 3) принцип рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; 4) принцип неможливості позбавлення громадянина України громадянства. Даний принцип відповідає світовим стандартам, а саме ст. 15 Загальної декларації прав людини; 5) принцип визнання права громадянина України на зміну громадянства; 6) позбавлення громадянства розглядається як небажане явище. Так, ч. 2 ст. 15 Загальної декларації прав людини, Європейська конвенція про громадянство 1997 р. містять заборону на позбавлення громадянства, виходячи з того, що громадянство є двостороннім, постійним зв'язком держави і особи, який не може бути довільно розірваний державою. Відповідно до норм міжнародного права є неприпустимим позбавлення громадянства цілих груп осіб, позбавлення громадянства за етнічними або расовими ознаками; 5) принцип визнання права громадянина України на зміну громадянства; 6) принцип неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України

його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним із подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим із подружжя; 7) принцип збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України (принцип екстериторіальності громадянства). Даний принцип громадянства впливає із передбачених у ст. 33 Конституції України свободи пересування, вільного вибору місця проживання, права вільно залишати територію України.

Громадянство України набувається: за народженням; за територіальним походженням; внаслідок прийняття до громадянства України; внаслідок поновлення у громадянстві України; внаслідок усиновлення; внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування; внаслідок встановлення над особою, визаною судом недієздатною, опіки; у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини; внаслідок встановлення батьківства.

Неможливо не зазначити, що до громадянства України не приймається такі особи: 1) які вчинили злочин проти людства чи здійснювали геноцид; 2) засуджені в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості); 3) які вчинили на території іншої держави діяння, що визнане законодавством України тяжким злочином.

Громадянство України припиняється: внаслідок виходу з громадянства України; внаслідок втрати громадянства України; за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Детальніше розглянемо вихід. Громадянство припиняється у цьому випадку, якщо: – громадянин України, який виїхав на постійне проживання за кордон, може вийти з громадянства України за його клопотанням; – дитина виїхала разом з батьками на постійне проживання за кордон і батьки виходять з громадянства України, за клопотанням одного з батьків разом з батьками з громадянства України може вийти і дитина; – один з батьків виїхав разом з дитиною на постійне проживання за кордон і виходить з громадянства України, а другий за-

лишається громадянином України, дитина може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням; – один з батьків виїхав разом з дитиною на постійне проживання за кордон і виходить з громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням; – дитина виїхала на постійне проживання за кордон і її батьки вийшли з громадянства України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків; – дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків і він вийшов з громадянства України, а другий є громадянином України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням про це того з батьків, який вийшов з громадянства України; – дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків і він вийшов з громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням того з батьків, який вийшов з громадянства України; – дитина, яка набула за народженням громадянство України, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків незалежно від місця проживання дитини; дитина, яка усиновлена подружжям, один з якого є громадянином України, а другий є іноземцем, може вийти з громадянства України за клопотанням усиновителя, який є іноземцем; – дитина, усиновлена іноземцями або особами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з усиновителів.

Наступне, що слід відзначити, – це один з видів припинення громадянства України – втрата громадянства України. І так, громадянство втрачається у таких випадках: – громадянин України після досягнення ним повноліття добровільно набув громадянство іншої держави; добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України за своїм вільним волевиявленням, вираженим у формі письмового клопотання, набув громадянство іншої держави або якщо він добро-

вільно отримав документ, що підтверджує наявність набуття ним іноземного громадянства; – якщо іноземець набув громадянство України і не подав у порядку, передбаченому Законом, документ про припинення іноземного громадянства або декларацію про відмову від нього.

Дослідивши тему, можна зробити наступні висновки. Україна, як молода, незалежна держава, на підставі успішного міжнародного досвіду утворила свої конституційно-правові засади, принципи та інститути, серед яких громадянство посідає одне із основних місць. Основи даного інституту визначаються Конституцією України, яка передбачає єдине громадянство і забезпечує такі принципи, як: – повноваддя українського народу, державного суверенітету і демократизму; – поєднання інтересів особи, держави і суспільства; – пріоритетності норм міжнародного права; – рівності громадян України; – невід'ємності права на громадянство; – неможливості позбавлення громадянства України з боку держави; – захисту державою громадян України за кордоном; – невидача громадян України іноземній державі. Конституційні норми, які проголошують та гарантують громадянство в Україні, закріплено у ст.ст. 4, 25 Конституції України та у багатьох інших статтях Основного Закону, де мова йдеться про громадян, тобто прямо вказується наявність ознаки громадянства України. Таким чином, можна зробити висновок, що характер держави і суспільства завжди визначається правовим статусом особи і окремого громадянина. Закон України «Про громадянство України» за період існування нашої держави витримав три редакції: в редакції 1991 р., а потім – у редакції 1997 р., а тепер він діє в редакції від 18.01.2001 р., зі змінами і доповненнями. Це свідчить, з одного боку, про наявність проблем у цій сфері правового регулювання, а з іншого – про її розвиток та удосконалення. На території України проживають власні громадяни, іноземні громадяни і особи без громадянства. У правовому відношенні громадянство є важливою підставою для встановлення правового статусу особи в державі. Громадянами України можуть бути: – усі громадяни колишнього

**АНОТАЦІЯ**

*Запропоновано актуальне питання з приводу правового регулювання, набуття та припинення громадянства в Україні. Розкривається поняття «правове регулювання громадянства», а також значення та місце підзаконних нормативно-правових актів, умови набуття та підстави припинення громадянства України.*

**SUMMARY**

*An urgent question about regulation, acquisition and termination of citizenship in Ukraine. Expands the concept of «regulation citizenship» and the meaning and place of subordinate regulations, conditions of entry and grounds for termination of citizenship of Ukraine.*

СРСР, які на момент проголошення незалежності (24.08.1991р.) постійно проживали на її території; - особи, які працюють в державних органах, проходять військову службу, або вчаться за межами України; - діти, обидва батьки яких до моменту народження дитини були громадянами України незалежно від країни проживання;- особи, що отримали в законодавчому порядку права громадянина. Україна гарантує захист своїм громадянам, які знаходяться за її межами (ст. 25).

У роботі були використані праці таких авторів, як: Бедрій Р. Б. [2], Кравченко В. В. [3], Лотюк О. С [4], Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. [5], Суржинський М. І. [6], Тодика Ю. М. [7], Фрицький О. Ф. [8]. Також був зроблений аналіз нормативних актів, які регулюють порядок набуття та припинення громадянства України. Матеріальні норми, що стосуються законодавчого забезпечення інституту громадянства, за ієрархією знаходяться на вищому рівні, аніж процесуальні. Так як паралельно такі вчені, як О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко, вважають, що «відповідність законодавчого рівня процесуальних норм законодавчому рівню відповідних норм матеріального права» [14, с 636].

Запропоновано актуальне питання з приводу правового регулювання, набуття та припинення громадянства в Україні. Розкривається поняття «правове регулювання громадянства», а також значення і місце підзаконних нормативно-правових актів, умови набуття і основи припинення громадянства України.

**Література**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бедрій Р. Б. Громадянство України:

конституційно-правові основи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Р. Б. Бедрій. – К., 2005. – 16 с.

3. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2007. – 568 с.

4. Лотюк О. С Принципи громадянства України відповідно до Конституції України / О. С Лотюк // Право України. – 1998. – № 7. – С 9-12.

5. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко , В. Л. Федоренко. -К. : Наук. думка ; Прецедент, 2006. – 344 с.

6. Суржинський М. І. Конституційно-правове регулювання громадянства України / М. І. Суржинський // Держава і право. 2007. – № 3 (37) – С 189-195.

7. Тодика Ю. М. Громадянство України: конституційно-правовий аспект : навч. посіб. / Ю. М. Тодика. -Х. : Факт, 2002. – 254 с.

8. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 536 с.

9. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 5: П – С / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін]. – К. : Укр. енцикл., 2003. – 736 с.

10. Рубач Л. Громадянство: набуття та припинення / Л. Рубач, М. Мілорава, В. Коцюба. – К. : Фурса С. Я., 2009. – 68 с.

11. Законодавчі та нормативно-правові акти, які регулюють міграційні процеси, реєстрацію фізичних осіб, питання громадянства, оформлення документів: зб. док : у 2 ч. Ч. 1. – К, 2007. – 380 с.

12. Скакун О. Ф. Теоріягосударства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.

13. 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. № 1598/260. Електронний ресурс <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0105-04>.

14. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. -К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.