

В.А. Завгородній
кандидат юридичних наук

В.С. Бугайов
курсант

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.711

ПІДСТАВИ НАБУТТЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

Статтю присвячено висвітленню питань щодо основних підстав набуття громадянства в Україні, визначенню їх особливостей, недоліків та шляхів удосконалення.

Ключові слова: громадянство, підстави набуття, «філіація», «натуралізація», поновлення.

Статья посвящена отдельным вопросам, связанным с главными основаниями получения гражданства в Украине, определению их особенностей, недостатков и путей усовершенствования.

Ключевые слова: гражданство, основания получения, «филиация», «натурализация», возобновление.

The article is devoted to illumination of questions in relation to the basic grounds of acquiring citizenship in Ukraine, determination of their features, defects and ways of improvement.

Keywords: citizenship, grounds of acquisition, "naturalization", renewal.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної, правової держави дедалі більшого значення набувають проблеми забезпечення прав і свобод людини, взаємовідносин особи і держави. Одним з основних прав людини відповідно до Загальної декларації прав людини є право на громадянство [1]. Саме громадянство є тією підставою, яка дає особі, що має статус громадянина, можливість володіти повним комплексом прав, свобод і виконувати обов'язки, що визначені законодавством певної держави.

Актуальність дослідження теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із громадянством України як із конституційно-правовим інститутом, зумовлена, по-перше, необхідністю створення цілісної теорії громадянства як конституційно-правового інституту; по-друге, потребою в аналізі сприйняття чинним законодавством України міжнародних стандартів у галузі громадянства; по-третє, доцільністю вироблення науково обґрунтованих рекомендацій з метою подальшого вдосконалення чинного законодавства України про громадянство; по-четверте, активізацією міграційних процесів в умовах глобалізації; по-п'яте, процесами інтеграції України в Європейське Співтовариство.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. В українській правовій науці дослідження питань громадянства України знайшли відображення у працях Р.Б. Бедрія, В.С. Земцова, А.М. Колодія, О.Л. Копиленка, О.С. Лотюк, А.Ю. Олійника, В.Ф. Погорілка, Я.В. Подими, Н.А. Ришняка, М.І. Суржинського, Ю.М. Тодики, Г.С. Фединяка, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, К.Л. Шкумбатюк, Н.Г. Шукліної та ін.

Незважаючи на те, що дослідженню інституту громадянства присвячено чимало наукових праць зарубіжних і вітчизняних вчених, питання щодо набуття громадянства в Україні, на наш погляд, потребують більш ґрунтовного та всебічного дослідження, зважаючи на їх комплексний характер.

Метою даної статті є здійснення аналізу основних підстав набуття громадянства України, виявлення та розкриття їх особливостей, а також визначення шляхів удосконалення розглянутих підстав.

Для досягнення поставленої мети передбачається вирішити такі основні **завдання**: 1) охарактеризувати особливості набуття громадянства України способом філіації; 2) здійснити характеристику натуралізації як підстави набуття громадянства України; 3) розглянути питання щодо набуття громадянства України шляхом поновлення у громадянстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш за все слід зазначити, що громадянство в Україні розуміється як стійкий правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. А відповідно, громадянин України – особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України. З порядком визначення належності до громадянства України (це особливість нашої історії, нашого законодавства) тісно пов'язаний порядок набуття громадянства України. В Законі України «Про громадянство України», а саме у ст. 6 «Підстави і набуття громадянства України», підкреслюється, що громадянство України набувається: за народженням; за територіальним походженням; внаслідок прийняття до громадянства; внаслідок поновлення в громадянстві; на інших підставах, передбачуваних чинним законом; на підставах передбачуваних міжнародними договорами [2].

Головним і об'єктивно найбільш реальним способом набуття громадянства є філіація, або набуття громадянства за народженням.

Філіація пов'язана з моментом народження, а її зміст визначається двома принципами – «права крові» і «права ґрунту». Однак у ряді країн Латинської Америки (Бразилія, Аргентина, Чилі) набуття громадянства у порядку філіації не має прямого відношення до моменту народження. Тут стан громадянства у відповідних випадках виникає з

моменту повноліття і пов'язується з наявністю в особи політичних прав, насамперед виборчого права. З моменту народження в цих країнах особа лише набуває державної належності.

Історично першим був прийнятий принцип «права крові». Він відповідав ще принципам римського права. У феодальну епоху народження на території, підвладній конкретному суверену, приводило до встановлення правового зв'язку підданства. Звідси і виник принцип «права ґрунту», що домінував у Європі до кінця XVIII ст. «Право крові» знову набуло значення після його закріплення у французькому Цивільному кодексі 1804 р. (кодексі Наполеона) [3, с. 4].

Сучасним законодавством про громадянство переважної більшості країн (Франція, ФРН, Італія тощо) встановлено змішаний принцип, за яким домінуючим є «право крові», що узгоджується з елементами «права ґрунту». Так, за «правом ґрунту» визначається громадянство дітей, батьки яких невідомі. «Право ґрунту» зберігає домінуюче або рівне з «правом крові» значення в латиноамериканських країнах, а також у країнах, право яких історично походить від англійської правової системи.

Наявність у законодавстві різних підходів до визначення громадянства за народженням призводить до явища подвійного громадянства (біпатризму). Причинами такого явища також можуть бути розбіжність змісту законодавства різних країн про порядок набуття громадянства за волевиявленням, територіальні зміни тощо. Але нерідко тут головну роль відіграє саме наявність колізій між «правом крові» і «правом ґрунту» [4].

Зважаючи на те, що в більшості країн світу (і в Україні також) впроваджений змішаний порядок набуття громадянства шляхом філіації, вважаємо слушним проаналізувати і вирішити проблему протистояння основних двох її принципів, а саме «права крові» та «права ґрунту». Слід зазначити, що законодавець спосіб набуття громадянства шляхом філіації визначає через дві окремі підстави набуття громадянства України: за народженням та за територіальним походженням. Вважаємо, що не є доцільним розмежовувати підстави набуття громадянства за народженням та за територіальним походженням, оскільки вони взаємопов'язані й є тотожними основним двом принципам філіації – «праву крові» та «праву ґрунту». На нашу думку, щоб уникнути колізій між «правом крові» і «правом ґрунту», потрібно насамперед відмовитись від теорії домінування «права крові» над «правом ґрунту» і розглядати їх як рівнозначні, взаємопов'язані та взаємодоповнюючі категорії. Цим самим будуть враховуватись як основні права та свободи особи, що хоче набути громадянства України, так і держави, яка прагне вдосконалення демократичного режиму.

Найбільш цікавими, на наш погляд, є також підстави набуття громадянства внаслідок прийняття до громадянства та внаслідок по-

новлення у громадянстві, що зумовлює актуальність проведення їх наукового аналізу.

Перш за все слід зазначити, що прийняття до громадянства України за своїм правовим змістом є «натуралізацією», хоча законодавство України не застосовує такий термін.

Прийняття до громадянства є тотожним за своїм змістом натуралізації, а отже, являє собою прийняття у громадянство іноземця за його заявою, зміст якого полягає в тому, що будь-який іноземний громадянин, за умови відмови від іноземного громадянства, або «апатрид» можуть вступити в громадянство даної держави.

Виходячи з положень закону «Про громадянство України», слід зазначити, що законодавець в повному розумінні не передбачає право іноземця чи особи без громадянства на прийняття до громадянства України, оскільки передбачається лише можливість прийняття громадянства України в разі виконання особою визначених законом необхідних умов. Отже, поняття права набуття громадянства України є відносним.

Умовами прийняття до громадянства України є: визнання і дотримання Конституції України та законів України; подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства), зобов'язання припинити іноземне громадянство (для іноземців) або декларації про відмову особи, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, від іноземного громадянства; безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років або перебування у шлюбі з громадянином України понад два роки; отримання дозволу на імміграцію; володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування; наявність законних джерел існування [2].

Однак, на наш погляд, зазначені умови передбачають спрощений порядок, який сприяє осіданню в нашій країні «негативних елементів».

Однією за найважливіших умов набуття громадянства є безперервне проживання на території України протягом останніх 5 років. На нашу думку, термін 5 років є замалим для нашої країни. Враховуючи досвід деяких зарубіжних країн (Італія – 10 років, Норвегія – 7 років, Іспанія – 10 років, Японія – більше 5 років) [6, с. 70], пропонуємо збільшити цей термін до 7-8 років безперервного проживання на території України на законних підставах. Особам, які знаходяться в шлюбі з громадянином України, збільшити цей термін до 4 років. Біженцям та особам без громадянства (апатридам) – до 5 років.

Другою з умов, що, на наш погляд, у процедурі прийняття до громадянства України розглядається досить спрощено, є володіння українською мовою на достатньому для спілкування рівні. Вбачається за доцільне визначити в законі як умову знання української мови на

рівні вільного спілкування. Така пропозиція зумовлюється тим, що особа, яка набуде громадянства, має не тільки проживати в державі, а й брати участь у суспільному і політичному житті країни як повноцінний громадянин. Також вважаємо слушним, зважаючи на позитивний досвід зарубіжних країн, наприклад Німеччини, ввести процедуру складання комплексного іспиту (який би включав письмове завдання та усну співбесіду) із знання української мови перед прийняттям до громадянства іноземців, біженців, осіб без громадянства. Ця умова, відповідно, не повинна поширюватися на осіб, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі).

Наявність законних джерел існування – умова, що забезпечує проживання особи в державі. Відповідно до Закону України «Про громадянство України» законними джерелами існування вважаються заробітна плата, прибуток від підприємницької діяльності або власності, пенсія, стипендія, аліменти, соціальні виплати та допомога, власні фінансові заощадження або фінансова допомога від членів сім'ї, інших фізичних та юридичних осіб, що мають законні доходи. Наведений перелік є вичерпним, тому ніякі інші джерела існування не можуть розглядатися як законні.

Однак, на наш погляд, даний перелік законних джерел для існування не є обґрунтованим та не відповідає принципам захисту національних інтересів держави й суспільства, а тому його слід скоригувати шляхом скорочення. Це зумовлюється тим, що деякі з джерел для існування, наприклад, стипендія, аліменти, соціальні виплати та допомога, фінансова допомога від членів сім'ї, зумовлюють набуття громадянства особами, які не бажають працювати, а відповідно, розвивати економіку нашої країни. Тому постає питання, чи потрібні такі громадяни нашій державі. На наш погляд, основними законними джерелами для існування необхідно визначити наявність заробітної плати за постійним місцем роботи, прибуток від підприємницької діяльності або власності, власні фінансові заощадження.

Враховуючи досвід Франції та США, вважаємо доцільним визначити ще одну додаткову умову прийняття до громадянства України, а саме складання письмового іспиту щодо знання історії, культури та географії нашої держави. Така умова, на нашу думку, буде сприяти розвитку національного патріотизму майбутнього громадянина.

Також хочемо звернути увагу на таку підставу набуття громадянства України, як поновлення у громадянстві. Сучасна ситуація дозволяє зазначити, що українське конституційно-правове законодавство передбачає досить спрощену процедуру поновлення у громадянстві і не бере до уваги те, що особа, яка поновлюється, вже колись відмовилась бути громадянином України, а отже, була незадоволена життям

чи існуючим ладом в нашій державі. Такі вчинки не сприяють підвищенню іміджу та поваги до української держави.

У зв'язку з цим пропонуємо ввести до процедури поновлення громадянства відповідні умови, при виконанні яких наставатиме можливість отримання громадянства України. Адже про який авторитет на міжнародному рівні можна говорити, якщо Україна буде приймати в свої «лави» всіх, хто від неї відмовився.

У законі говориться, що особа, яка поновлюється, повинна постійно проживати на законних підставах в Україні, але законодавець чітко не визначив термін проживання, що й зумовлює колізії щодо поновлення у громадянстві. Тому пропонуємо ввести найбільш оптимальний варіант вирішення цієї проблеми, а саме встановити термін постійного проживання на території нашої держави протягом одного року. Ще однією не менш важливою умовою, яку доречно було би впровадити в законодавство, є наявність у особи законних джерел для існування.

Також, враховуючи досвід зарубіжних країн (США, Італія, Франція та інші) щодо процедури поновлення у громадянстві, вважаємо за доцільне введення процедури складання особою присяги на вірність Україні та її Конституції, що зумовить зміцнення національного патріотизму особи, що поновлюється у громадянстві.

Висновок. Виходячи з вищевикладеного, слід зазначити, що в цілому українське законодавство прагне до удосконалення в даній сфері, однак, на нашу думку, впровадження запропонованих нововведень певною мірою заповнить виявлені прогалини інституту громадянства, що необхідно Україні на шляху інтеграції до Європейського Співтовариства.

Бібліографічні посилання

1. Загальна декларація прав людини ООН від 10.12.1948 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
2. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III // ВВР. – 2001. – № 13. – Ст.65.
3. *Сайтов А.* Французький цивільний кодекс 1804 року: історія і сучасність // Журнал ЮРИСТ . – 2004 . – № 12 (42) . – С. 3-15.
4. *Погорілко В.Ф.* Конституційне право України. – К., 2002.
5. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III // ВВР. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
6. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / М.С. Горшенцова, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В.О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К., 2006.

Надійшла до редакції 31.05.2012