

ОСОБЛИВИ УМОВИ ПРИЙНЯТТЯ ДО ГРОМАДЯНСТВА ТА ПРАВО ДІТЕЙ НА ВИЗНАЧЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА В ЗАКОНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ, УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ, НОРМАТИВНИХ АКТАХ СРСР ТА ЗАКОНАХ ПРО ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНИ

У статті аналізуються правові норми щодо прийняття до громадянства та право дітей на визначення громадянства в законах Центральної Ради, Української Держави, нормативних актах СРСР та законах про громадянство України. Наведено практичні рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: громадянство, самовизначення, міжнародний договір, закон, нормативний акт.

Нагорный Е. В. Особые условия принятия в гражданство и право детей на определение гражданства в законах Центральной Рады, Украинской Державы, нормативных актах СССР и законах о гражданстве Украины.

В статье анализируются правовые нормы о принятии в гражданство и право детей на определение гражданства в законах Центральной Рады, Украинской Державы, нормативных актах СССР и законах о гражданстве Украины. Приведены практические рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: гражданство, самоопределение, международный договор, закон, нормативный акт.

Nagorni E. V. Specific Citizenship Requirements and Childrens' Right to Determine their Citizenship in the Laws of Central Rada, Ukrainian State, normative acts of USSR and Citizenship Legislation of Ukraine.

The legal norms on citizenship requirements and childrens' right to determine their citizenship in the Laws of Central Rada, Ukrainian State, normative acts of USSR and citizenship legislation of Ukraine are analysed in the article. The practical recommendations on the improvement of the current citizenship legislation of Ukraine are provided.

Keywords: citizenship, self-determination, international agreement, law, normative act.

Питання громадянства в історичній ретроспективі та аналіз відповідних правових положень уже були предметом дослідження зарубіжних та сучасних українських науковців. Разом із тим удосконалення чинних норм щодо громадянства та, зокрема, права дітей на самовизначення громадянства потребують комплексного дослідження попереднього правового досвіду й уникнення помилок та недоліків, які мали місце раніше. У зв'язку з цим зазначена проблема потребує подальшого комплексного дослідження.

Метою статті є аналіз правових норм щодо прийняття до громадянства та право дітей на визначення громадянства в законах Центральної Ради, Української Держави, нормативних актах СРСР та законах про громадянство України, а також надання практичних рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства.

Перший Закон «Про громадянство УНР» від 2 березня 1918 р. [1, арк. 34] засвідчив утвердження в Україні незалежної демократичної держави, поєднав найкращі зразки світового законодавства з елементами національних традицій та поточного моменту. Необхідність створення держави в Україні засвідчувало положення про встановлення в УНР єдиного громадянства. Запроваджувалися змішані принципи громадянства: «принцип крові» та «принцип «грунту»». Закон передбачав «нульовий варіант» для всіх, хто на законних підставах перебував в Україні на момент його проголошення, при цьому не бралася до уваги національність особи. Для набуття громадянства запроваджувався трирічний ценз осілості в Україні.

Особлива увага зверталася на обов'язок громадянина обороняти Українську державу від ворогів, виконувати її закони, підтримувати добрий лад, зберігати громадський порядок, свободу, рівність і справедливість. Для набуття громадянства України необхідно було в термін до 3-х місяців з дня опублікування Закону підтвердити свій намір стати громадянином УНР. Відсутність необхідності знання державної мови, значно полегшувало прийом у громадянство для неукраїнців. Між тим, особливою умовою отримання громадянства була необхідність складення українською мовою урочистої присяги – «приречення» на вірність УНР. В той самий час, мешканці, які не бажали бути громадянами УНР, мали подати заяву до місцевого Комісара з означенням, до громадянства якої держави вони мали

належати. На подібну заяву Комісар видавав тимчасове (не більш як на 3 місяці), посвідчення для перебування на території Республіки. В законі за європейськими зразками визначався процес натуралізації іноземних громадян і апатридів. Обов'язковою умовою для набуття громадянства, був трирічний ценз осілості. В деяких випадках цей термін міг бути скорочений до 6 місяців для тих, хто прибув до Республіки з європейських країн і до 12 місяців для осіб, які прибули з країн що знаходилися поза межами Європи. Безумовними вимогами для набуття громадянства був тісний зв'язок з заняттям чи промислом на території України та відсутність протиправної діяльності. Враховуючи іншу умову набуття українського громадянства – необхідністю бути зв'язаним з територією України промислом чи родом занять, могли бути порушені права непрацездатних людей, які тісно були зв'язані з республікою не «професійно», а «особисто», через родинні зв'язки та своє минуле.

Положення про отримання громадянства жінками, які одружилися із громадянином УНР, свідчило про високий статус жінки в українському суспільстві. На відміну від країн, де в ті часи жінка отримувала громадянство чоловіка автоматично, в Україні за нею зберігалася можливість зробити самостійний вибір. Ті жінки, які не заявили в зазначений термін особистого бажання про вибір громадянства, набували громадянство своїх чоловіків. При цьому закон не мав положення, що чоловіки слідує громадянству своєї дружини. Діти до повноліття набували громадянство батька, а від 14 років мали право заявляти про вибір громадянства самостійно.

29 квітня 1918 р. було прийнято Закон «Про тимчасовий державний устрій України» [2, арк. 27-а]. Замість назви держави Українська Народна Республіка встановлено назву – Українська Держава. Було поновлено попередній, діючий ще за царату адміністративно-територіальний поділ – на губернії, повіти, волості. Уряд, сформований гетьманом, складався здебільшого з російських кадетів і монархістів. Офіційною урядовою мовою стала російська.

Права та обов'язки громадян було викладено в III розділі «Проекту Правительственной Комісії по виробленню Конституції Української Держави» – «Основному Державному Законі УНР» від 2 липня 1918 року [3, арк. 84–95 і зв.].

Українське громадянство за часів проголошення УНР мали всі особи української народності, які проживали на теренах Української Держави та особи інших національностей, які станом на 1 липня 1914 р. не менше ніж 1 календарний рік постійно проживали на території Української Держави. Це правило поширювалося також на громадських діячів і на військових колишньої Російської імперії, які не народилися в Українській Державі, але станом на 1 липня 1914 р. проживали в Україні не менше ніж 5 років. Жінки були рівними у правах з чоловіками. На прийняття іноземного громадянства (ордера) необхідно було одержати дозвіл Голови Держави.

Масове повернення на історичну батьківщину українців зумовило за необхідне створення нового закону про громадянство. Таким став Закон «Про громадянство Української Держави» від 2 липня 1918 року [4, арк. 7–8 і зв.], що був затверджений Гетьманом та ухвалений Радою Міністрів Української Держави. Гетьманський закон, порівняно з законом від 29 квітня 1918 р. був доповнений та розширений. Разом із тим майже з десятка його статей були повністю ідентичні попередньому. Тільки громадяни Української Держави мали усі політичні права. Виборче право (активне і пасивне) до публічно-правових установ надавалося громадянам України, яким на день виборів виповнилося 20 років.

У цілому Закон містив такі ж самі, що і у попередньому умови для набуття (оформлення) українського громадянства. В порівнянні з законом від 2 березня 1918 р., більш детально визначалися умови надання громадянства іноземцям, їх дітям та жінкам, що пов'язали себе шлюбом з іноземцями. Іноземні особи набували право українського громадянства по народженню від громадян України, внаслідок укладання шлюбу іноземки з українським громадянином, усиновлення іноземця до 17 років українським громадянином а також шляхом натуралізації, тобто за умови, коли правоздатна та дієздатна особа перебуває на території України впродовж 3-х років і має спроможність годувати себе і свою родину. Кожний прийнятий до українського громадянства, повинен був присягнути на вірність Державі по тексту, який додавався. Щодо принесення присяги, то підхід до цієї дії був досить демократичний. Особи, які по своїм переконанням не визнавали присяги, мали давати замість неї урочисту обіцянку українською мовою в засіданні Адміністраційного Відділу Окружного Суду. Текст обіцянки був такий самий, як і присяги, за винятком слів: «та присягаюсь».

15 листопада 1921 р. Директорія ухвалила Закон «Про громадянство Української Народної Республіки» [3, арк. 48–50]. Так само, як і у попередньому законі діти мали право на самостійне обрання громадянства з 17 років.

З прийняттям ЦВК СРСР Постанови «Про затвердження Положення про союзне громадянство» від 29 жовтня 1924 р. [4, ст. 202] розпочався етап розвитку інституту громадянства СРСР. До проголошення СРСР та прийняття Конституції СРСР 31 січня 1924 р., питання громадянства регулювалися

законодавством кожної союзної республіки окремо. В Постанові докладно було визначено умови зміни громадянства дітей у разі зміни громадянства батьків. Незважаючи на місце народження, громадянами СРСР вважалися діти, які народилися від обох батьків – громадян СРСР. Громадянство особи, один з батьків якої був громадянином СРСР на момент його народження і обидва батьки проживали в цей час поза межами СРСР, визначалося за їхньою згодою. По досягненні повноліття, така особа мала змогу прийняти громадянство СРСР за спрощеним порядком. У разі, коли батьки були громадянами СРСР і проживали поза його межами або, навпаки, виходили з громадянства СРСР, громадянство дітей, молодших за 14-річний вік, змінювалося відповідно до їхнього рішення, а громадянство дітей, старших за 14 років, залишалося без змін.

Відповідно до Положення про громадянство СРСР від 13 червня 1930 р. [5, ст. 367] при прийнятті іноземців у громадянство СРСР чи при виході з нього обох батьків, діти, які не досягли 14 років, приймали нове громадянство батьків за їхньою заявою. У разі прийняття разом з батьками радянського громадянства дітьми у віці 14–18 років потрібна була їхня згода. Проте, якщо батьки відмовлялися від громадянства СРСР, громадянство дітей, старших за 14 років, не змінювалося. Неповнолітні діти, які перебували при одному з батьків, при прийнятті його в громадянство СРСР набували громадянство за його заявою. Діти, які досягли 14-річного віку, для набуття громадянства СРСР, мали дати на це свою згоду. Коли один з батьків виходив з громадянства СРСР, а другий помирав або взагалі втрачав зв'язок із дітьми, вони набували громадянство того з батьків, хто виходив з громадянства за власною заявою. При усиновленні радянських дітей іноземцями діти залишалися громадянами СРСР.

22 квітня 1931 р. ЦВК та РНК СРСР затвердили нове Положення про громадянство СРСР [6, ст. 195, 196.], яке дещо змінило порядок прийняття в громадянство, поновлення в громадянстві та виходу з громадянства СРСР. Згідно з Положеннями про громадянство 1930 та 1931 років залишилися без змін норми про визнання громадянином СРСР кожного, хто проживав на території СРСР. Проте була й істотна відмінність від Положення 1924 р. Відтепер докази про належність особи до іноземного громадянства перекладалися на державу. Загалом всі інші питання вирішувалися так само, як і в попередньому Положенні від 13 червня 1930 р.

Закон СРСР «Про громадянство СРСР» від 19 серпня 1938 р. [7, ст. 601], мав дещо інший, порівняно з Положенням, статус. При зміні громадянства батьків діти, які не досягли 14-річного віку, слідували громадянству батьків. На зміну громадянства дітей у віці від 14 до 18 років необхідно було одержати їхню згоду. В разі, якщо радянське громадянство обирав лише один з батьків, діти у віці до 18 років мали право набути громадянство СРСР тільки на основі постанови Президії ВР СРСР чи союзної республіки. Коли один з батьків виходив з громадянства СРСР, то для виходу разом з ним дітей, які не досягли 18-річного віку, необхідно було одержати дозвіл Президії ВР СРСР. В разі усиновлення дитини іноземними громадянами, за нею зберігалось громадянство СРСР.

Закон СРСР «Про громадянство СРСР» від 1 грудня 1978 р. [8, ст. 816] охоплював більшість основних проблем, які регламентували питання громадянства. При зміні громадянства батьків, внаслідок якої обоє ставали громадянами СРСР або обоє виходили з громадянства СРСР, змінювалося відповідно громадянство їх дітей, які не досягли 14 років. Зміна громадянства дітей віком від 14 до 18 років у разі зміни громадянства їх батьків, а також у разі їх усиновлення могла відбутися тільки за згодою дітей, висловленою у письмовій формі.

Останній в історії СРСР Закон «Про громадянство СРСР» від 23 травня 1990 р. [9, ст. 435] регламентував ряд принципів та норм, яких раніше не було. У разі встановлення батьківства дитини, мати якої була особою без громадянства, а батько – громадянином СРСР, дитина, що досягла 14 років, набувала громадянство СРСР незалежно від місця народження. Дитина, народжена на території СРСР, батьки якої не мали громадянства та постійно проживали на території СРСР, набувала громадянство СРСР. Загалом положення, пов'язані з припиненням, втратою, виходом з громадянства СРСР були аналогічні положенням Закону 1978 р.

Прийняття ВР України 8 жовтня 1991 р. Закону України «Про громадянство України» [5, ст. 701] було зорієнтовано на досягнення повної незалежності України, спрямовано на забезпечення національних інтересів України у сфері громадянства та узгоджено з вимогами міжнародного права в галузі прав людини. Згідно з ч. 1 ст. 2 громадянами України було визнано не лише громадян СРСР, які постійно проживали на її території, а й усіх осіб (зокрема і без громадянства), які на момент набрання чинності цим Законом 13 листопада 1991 р. проживали в Україні. Єдиною для цього умовою було не мати громадянства інших держав і не заперечувати проти набуття громадянства України.

Відповідно до ст. 1 Закону в Україні було встановлено єдине громадянство, подвійне громадянство допускалося на підставі двосторонніх міждержавних договорів. Закон надав можливість набути громадянство України особам українського походження, які на момент набрання ним чинності в Україні

не проживали. Стаття 6 Закону передбачала умови збереження громадянства подружжя та дітей при одруженні чи розірванні шлюбу з особою, яка перебувала в іноземному громадянстві, або без громадянства чи при зміні громадянства одного із подружжя.

Закон визначав основне коло осіб, які належали до громадянства України, та виключав тих, хто не підлягав прийняттю до громадянства, поновленню у ньому й оптації. Незважаючи на відсутність норм оптації, такий вибір громадянства передбачався ще за часів перебування України у складі СРСР.

Норми, які передбачали способи набуття громадянства, були звернені до осіб, які ще не були громадянами України. Передусім такий порядок набуття громадянства поширювався на іноземців та осіб без громадянства. Зазвичай громадянства набувають двома шляхами: за народженням (філіація) або шляхом натуралізації. Відповідно до редакції ст. 12 громадянство України набувалося за народженням та походженням, через прийняття до громадянства України та поновлення в ньому, за іншими підставами, передбаченими цим Законом та міжнародними договорами України.

Відповідно до ст. 17 Закону було врегульовано порядок прийняття до громадянства іноземців і осіб без громадянства. Загальні положення в цілому не суперечили нормам міжнародного права. Зазначених осіб могли за їхнім клопотанням прийняти до громадянства України за відмови їх від іноземного громадянства та якщо вони постійно проживали на території України протягом останніх 5 років. Це правило не поширювалося на тих, хто народився, чи довів, що хоч один з його батьків, дід чи баба народилися на території України. Необхідною умовою було визнання і виконання Конституції та законів держави, громадянство якої приймається, знання державної мови та наявність законних джерел існування. Такі умови були цілком демократичними та справедливими, відповідали інтересам громадянина й держави, проте у виняткових випадках за рішенням Президента України щодо окремих осіб, які мали визначні заслуги перед Україною, цих умов не враховували.

Статті 23; 26–28 Закону окремо виділяли набуття громадянства дітей шляхом усиновлення, що вважалося підставою для набуття громадянства нарівні з народженням. Зміна громадянства дітей віком від 14 до 16 років у разі зміни громадянства їхніх батьків, а також у разі усиновлення могла відбуватися тільки за згодою дітей у письмовій формі і засвідчена нотаріально або консульською установою.

Метою Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» від 16 квітня 1997 р. [11, ст. 169] було приведення у відповідність до Конституції України питань у сфері громадянства. Враховуючи принцип «права ґрунту», громадянство набуває дитина, що перебуває на території України, батьки якої невідомі. Зберігає громадянство України дитина, один з батьків якої є іноземцем або виходить з громадянства України. Громадянином України вважається також дитина, яка народилася за кордоном від батьків – громадян України.

Досі не було врегульовано набуття громадянства України дитиною, яку громадяни України всиновили або встановили над нею опіку, піклування. Тепер положенням ст. 25 цю прогалину було заповнено. Дитина, яка була іноземцем або особою без громадянства, набувала громадянство України. Закріплено гарантію захисту прав усиновлених іноземцями дітей – громадян України, за якими зберігається громадянство України. По досягненні 18 років за бажанням дитини змінити громадянство, вона набуває таке право.

Найбільшим досягненням Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. [12, ст. 65] стало його приведення у відповідність з Конституцією України шляхом гарантування вимог пункту 2 ст. 92, згідно з яким громадянство має визначатися винятково законами України. Вирішення питання щодо набуття чи припинення громадянства України дітьми віком від 15 до 18 років відповідно до ст.ст. 16 та 18 може відбуватися лише за їхньою згодою. У попередній редакції ці питання вирішувалися по досягненні дитиною 16 років (ст.ст. 13 та 21), а у редакції 1991 р. – з 14 років.

Висновки. Закон «Про громадянство України» потребує подальшого вдосконалення положень статей щодо набуття та припинення громадянства дітей. Слід усунути дублювання положень, які мають місце в частині шостій ст. 8, частині другій пункту 2 ст. 9 та частині четвертій ст. 10: «Подання зобов'язання припинити іноземне громадянство не вимагається від іноземців, які є громадянами (підданими) держав, законодавство яких передбачає автоматичне припинення особами громадянства (підданства) цих держав одночасно з набуттям громадянства іншої держави, або якщо міжнародні договори України з іншими державами, громадянами яких є іноземці, передбачають припинення особами громадянства цих держав одночасно з набуттям громадянства України», а також ідентичних положень частини восьмої ст. 8, частині шостої ст. 9 та частині сьомої ст. 10: «Вимога про взяття зобов'язання повернути паспорт іноземної держави не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні».

Список використаних джерел:

1. Закон УНР «Про громадянство Української Народньої Республіки» від 2 березня 1918 р. // ЦДАВО України, ф. 1064, оп. 1, спр. 32, арк. 34.
2. Закон о временном Государственном устройстве Украинской Державы от 29 апреля 1918 г. // ЦДАВО України, ф. 3766, оп. 1, спр. 42, арк. 27-а.
3. Основний Державний Закон Української Народньої Республіки від 2 липня 1918 р. // ЦДАВО України, ф. 1065, оп. 2, спр. 294, арк. 84–95 і зв.
4. Закон «Про громадянство Української Держави» від 2 липня 1918 р. // ЦДАВО України, ф. 3766, оп. 1, спр. 42, арк. 7–8 і зв.
5. Закон «Про громадянство Української Народньої Республіки» від 15 листопада 1921 р. // ЦДАВО України, ф. 1065, оп. 4, спр. 96, арк. 48–50.
6. Постановление ЦИК СССР «Об утверждении положения о союзном гражданстве» от 29 октября 1924 г. // СЗ СССР. – 1924. – № 23. – Ст. 202.
7. Положение ЦИК СССР «О гражданстве СССР» от 13 июня 1930 г. // СЗ СССР. – 1930. – № 34. – Ст. 367.
8. Положение ЦИК СССР «О гражданстве СССР» от 22 апреля 1931 г. // СЗ СССР. – 1931. – № 24. – Ст. 195, 196.
9. Закон СССР «О гражданстве СССР» от 19 августа 1938 г. // ВВС СССР. – 1939. – № 11. – Ст. 601.
10. Закон СРСР «Про громадянство СРСР» від 1 грудня 1978 р. // ВВР СРСР. – 1978. – № 49. – Ст. 816.
11. Закон СРСР «Про громадянство СРСР» від 23 травня 1990 р. // Відомості З'їзду народних депутатів СРСР та ВР СРСР. – 1990. – № 23. – Ст. 435.
12. Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 50. – Ст. 701.
13. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» від 16 квітня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 23. – Ст. 169.
14. Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

** Нагорний Євген Володимирович – здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України.*