

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАБУТТЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ ВНАСЛІДОК ЙОГО ПРИЙНЯТТЯ

Брюхно О. В.,
студентка магістратури
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Герасименко Є. С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена комплексному дослідженню питання адміністративно-правового регулювання набуття громадянства України внаслідок його прийняття. Проаналізовано сучасний стан нормативного забезпечення адміністративно-правового регулювання набуття громадянства в Україні. На підставі проведеного дослідження запропоновано шляхи вдосконалення законодавства України в частині адміністративно-правового регулювання і наближення його до норм міжнародного права.

Статья посвящена комплексному исследованию вопроса административного правового регулирования приобретения гражданства Украины вследствие его принятия. Проанализировано современное состояние нормативного обеспечения административно-правового регулирования приобретения гражданства в Украине. На основании проведенного исследования предложено пути совершенствования законодательства Украины в части административно-правового регулирования и приближение его к нормам международного права.

The article is devoted to the complex study of the issue of administrative legal regulation of the acquisition of citizenship of Ukraine as a result of its adoption. The present state of the normative provision of administrative and legal regulation of the acquisition of citizenship in Ukraine is analyzed. On the basis of the conducted research, ways of improving the legislation of Ukraine in the part of administrative-legal regulation and its approximation to the norms of international law are proposed.

Ключові слова: громадянство України, набуття громадянства, умови набуття громадянства, законодавство у сфері громадянства.

Юридично закони повинні співвідноситися зі станом людей, бо всіяке мірило повинно бути співмірним із тим, що належить вимірювати.

Фома Аквінський

Постановка проблеми. На сьогодні розгляд питання щодо набуття громадянства викликає значну наукову зацікавленість, адже основна проблема набуття громадянства України внаслідок його прийняття перш за все полягає у відсутності єдиних та чітких стандартів його правового регулювання не тільки на національному, а і на міжнародному рівнях.

Національне законодавство в галузі громадянства спирається насамперед на Конституцію України [1], ратифіковані міжнародні договори та Закон України «Про громадянство України» (далі по тексту – Закон) від 18 січня 2001 року [2].

За інформацією, наданою Державною службою статистики у 2017 році Україну відвідали 14,3 мільйони іноземних громадян, з яких 4 мільйони залишилися на постійне місце проживання, з чого можемо зробити висновок про існування справжньої міграційної кризи [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цю проблематику розглядали у своїх працях такі вчені як: В.Б. Авер'янов, Р.Б. Бедрій, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, О.О. Кутафін, В.В. Лазарев, В.М. Мелашенко, Д.М. Муратова, Є.А. Нагорнова, Н.В. Пильгун, В.Л. Федоренко, М.І. Суржинський., В.Л. Федоренко, О.Ю.Чирик та інших. Вказані науковці приділяють значну увагу

дослідженню таких аспектів як: підстави набуття громадянства, умови набуття та їх механізм реалізації, а також проблемам недосконалості законодавства України.

Мета статті. З огляду на вказане постає мета статті – дослідити та висвітлити сутність та зміст основних проблемних питань щодо набуття громадянства України внаслідок його прийняття, а також проаналізувати положення законодавства у сфері громадянства, які потребують узгодження й адаптації до міжнародного рівня.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до Закону, зокрема відповідно до ст. 6, набуття громадянства України відбувається: за народженням; за територіальною належністю; внаслідок прийняття у громадянство; у зв'язку з відновленням в громадянстві; внаслідок усиновлення; у зв'язку з встановленням над дитиною опіки або опікування; внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки; у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного або обох батьків дитини; внаслідок установаження батьківства та з інших підстав, передбачених міжнародними договорами України [2].

В даній статті пропонуємо розглянути одну серед підстав набуття громадянства України, що передбачена ст. 9 Закону – шляхом натуралізації (прийняття), тобто надання громадянства органами державної влади, за наявності певних умов, особам, які подали про це клопотання (заяву) [2].

В Україні особи, які набули громадянство внаслідок натуралізації, мають такі ж права та обов'язки, що й інші громадяни.

Клопотати про прийняття до громадянства України можуть всі дієздатні особи, які досягли 18 років, крім тих, які вчинили злочин проти людства чи здійснювали геноцид; засуджені в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості) або вчинили на території іноземної країни діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином.

Умовами прийняття до громадянства України законодавство визначає наступні:

1) визнання і дотримання Конституції України та законів України. У цьому виражається існуюча в усьому світі вимога до інтеграції (а в деяких країнах – до асиміляції) особи, яка має намір отримати громадянство у відповідному суспільстві. Взагалі, формулювання цієї умови є досить широким, оскільки навіть дрібне правопорушення з боку такої особи не повинно бути перешкодою для прийняття її до громадянства України.

2) подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або зобов'язання припинити іноземне громадянство (для іноземців). Однак аналіз норм Закону дозволяє зробити висновок, що ним не передбачені жодні важелі впливу в тих випадках, коли особа не виконує покладене на неї зобов'язання [6].

3) безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років. Відповідно до ст.1 Закону України «Про громадянство України» безперервне проживання на території України – це проживання в Україні особи, яка провела за кордоном (у приватних справах) не більше ніж 90 днів, а в сумі за рік – 180 днів. Не є порушенням умови також виїзд особи за кордон у службове відрядження, на навчання, у відпустку, на лікування за рекомендацією відповідного медичного закладу або зміна особою місця проживання на території України. Однак ця умова не поширюється на іноземців чи осіб без громадянства, які перебувають у шлюбі з громадянином України понад два роки, і на іноземців чи осіб без громадянства, які перебували з громадянином України понад два роки у шлюбі, що припинився внаслідок його смерті [2]. Дворічний термін перебування у шлюбі з громадянином України не застосовується до іноземців і осіб без громадянства, яким було надано дозвіл на імміграцію згідно з п. 1 ч. 3 ст. 4 Закону України «Про імміграцію», тобто як одному з подружжя, якщо другий член подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, як дитині або одному з батьків громадянина України. Для осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, термін безперервного проживання на законних підставах на території України встановлюється на три роки з моменту надання їм статусу біженця в Україні чи притулку в Україні, а для осіб, які в'їхали в Україну особами без громадянства, на три роки з моменту в'їзду в Україну [3]. На нашу думку, скорочення умови щодо терміну проживання до двох років для іноземців, які одружені з громадянами України має зокрема негативний вплив на державу, оскільки сприяє збільшенню кількості фіктивних шлюбів. Тому, враховуючи досвід зарубіжних країн, виникає потреба внести зміни до законодавства, збільшивши термін проживання до шести років.

4) на підставі отримання дозволу на імміграцію. Ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок в Україні, та на іноземців та осіб без громадянства, які прибули в Україну на постійне проживання до набрання чинності Законом України «Про імміграцію» від 7 серпня 2001 року і мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про прописку або отримали посвідку на постійне проживання в Україні [3].

5) якщо особа володіє державною мовою або розуміє її в обсязі, достатньому для спілкування. Ця умова не поширюється на осіб, які мають певні фізичні вади, та на осіб, які мають визначні заслуги

перед Україною, і на осіб, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України [2]. Довідка про володіння українською мовою видається керівником навчального закладу або місцевим органом публічної адміністрації. З даної дефініції випливає, що українське законодавство досить демократично підходить до встановлення цієї вимоги, оскільки вимагає тільки знання або розуміння української мови, що є достатнім для спілкування. Вважаємо, що в даному випадку доречно було б ускладнити умови прийняття до громадянства, зокрема, запровадити іспити з різних предметів, таких як: українська мова та література, географія, історія України, політологія та законодавство. Оскільки особа має намір не тільки проживати на території України, а й спілкуватися з населенням та брати участь у діяльності держави, зокрема і політичній.

б) за наявності законних джерел існування, під якими, відповідно до ст. 1 Закону, визначають заробітну плату, прибуток від підприємницької діяльності або власності, пенсію, стипендію, аліменти, соціальні виплати та допомогу, власні фінансові заощадження або фінансову допомогу від членів сім'ї, інших фізичних та юридичних осіб, що мають законні доходи. Ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок в Україні. На нашу думку, встановлення даної вимоги є цілком справедливим, адже у разі відсутності в особи необхідних джерел для існування держава повинна буде надавати їй матеріальну допомогу [2].

Важливо також зазначити, що деякі держави закріплюють серед умов набуття громадянства шляхом натуралізації, як давання клятви на вірність державі. Вважаємо за необхідне запровадити це і в Україні, адже «це дало б можливість підвищити значущість і авторитет українського громадянства, а також підняти рівень так званого морального аспекту громадянства» [2].

Законом також передбачена і спрощена процедура набуття громадянства, яка відбувається шляхом прийняття до громадянства України дитини, яка проживає в Україні і один з батьків якої або інша особа, яка є її законним представником та має відповідний дозвіл на імміграцію в Україну. В даному випадку, не виникає потреби у визнанні та дотриманні Конституції та законів України, безперервного проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років, отримання дозволу на імміграцію, володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, що є достатнім для спілкування і наявності законних джерел існування [1; 2]. Дозвіл на імміграцію в Україну також не вимагається у випадку, якщо законним представником дитини є особа, якій надано статус біженця в Україні або притулок в Україні, або іноземець чи особа без громадянства, які прибули в Україну на постійне проживання до набрання чинності Законом України «Про імміграцію» від 7 серпня 2001 року і мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку, що посвідчує місце проживання про прописку або отримали посвідку на постійне проживання в Україні [2; 3].

Під час подання заяви та інших документів з питань громадянства пред'являється паспорт або документ, що його замінює та посвідчує особу, а також документ про проживання особи на території України або про його постійне проживання за кордоном. За потреби подається засвідчений переклад тексту документа українською мовою. В залежності від підстав для набуття громадянства, подаються документи, які визначені Порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, затвердженого Указом Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України». Квитанція про сплату державного мита або документ, що підтверджує підстави для звільнення від його сплати (копія якого додається). Термін розгляду заяви відбувається в межах одного року, за винятком розгляду заяв про прийняття до громадянства України дітей, осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, та осіб без громадянства, який відбувається до дев'яти місяців з моменту їх надходження [3].

В даному випадку датою набуття громадянства України у разі прийняття до громадянства України є дата видання відповідного Указу Президента України [2].

Також варто зазначити, що у ст. 24 Закону визначено повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства і уповноважений виконувати такі функції:

- встановлення належності до громадянства України;
- прийняття заяв разом із необхідними документами щодо прийняття до громадянства України, щодо виходу з громадянства України дітей;
- перевірка правильності оформлення документів;
- перевірка наявності умов для прийняття до громадянства України і відсутності підстав, через які особа не приймається до громадянства України;
- перевірка наявності підстав для виходу з громадянства України і відсутності підстав, через які не допускається вихід з громадянства України;
- надсилання заяв разом зі своїм висновком на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; підготовкою подань про втрату особами громадянства України і разом із необхідними документами надсилання їх на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства;

- прийняттям рішень про оформлення набуття громадянства України особами скасуванням в межах повноважень прийнятих рішень про оформлення набуття громадянства України; виконанням рішень Президента України з питань громадянства;
- видання особам, які набули громадянство України, паспортів громадянина України, тимчасових посвідчень громадянина України, довідок про реєстрацію особи громадянином України;
- вилученням в осіб, громадянство яких припинено або стосовно яких скасовано рішення про оформлення набуття громадянства України, паспортів громадянина України, тимчасових посвідчень громадянина України, паспортів громадянина України для виїзду за кордон та видання довідок про припинення громадянства України;
- веденням обліку осіб, які набули громадянство України, та осіб, які припинили громадянство України [2].

Однак у ст. 24 Закону відсутнє чітке зазначення органу, який здійснює повноваження у сфері громадянства, чим порушує керівний принцип правової визначеності Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), відповідно до якого закони повинні бути чіткими, якісними та зрозумілими.

ЄСПЛ в своїй судовій практиці наводить наступні ознаки якості закону:

1. Правове положення може витримати перевірку його на якість, якщо це положення є достатньо чітким у переважній більшості справ, що розглядалися національними органами [7; 8].

2. Чинні положення національного законодавства потрібно формулювати так, щоб вони були достатньо доступними, чіткими і передбачуваними у практичному застосуванні [9].

3. Закон має бути доступним для розуміння певної особи, щоб вона також могла передбачити наслідки його застосування стосовно неї.

4. Закон не може суперечити принципіві верховенства права. Це означає, що в національному праві має існувати засіб правового захисту від свавільного втручання з боку державних органів у права, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Небезпека свавілля є особливо очевидною, коли виконавча влада здійснює свої функції закрито.

5. Закон має містити досить зрозумілі й чіткі формулювання, які давали б громадянам належне уявлення стосовно обставин та умов, за якими державні органи уповноважені вдаватися до втручання в право [10].

6. Закон, який надає дискреційне право, має визначати межі здійснення такого права, хоча докладні правила та умови мають міститися в нормах субстантивного права. Проте надання законом виконавчій владі, чи судді нічим не обмеженого дискреційного права, суперечило б принципіві верховенства права. Отже закон має досить чітко визначати межі будь-яких таких повноважень, наданих компетентним органам, а також спосіб їх застосування у забезпеченні належного захисту особистості від свавільного втручання.

7. Якість закону пов'язана з достатньою чіткістю встановлення ним тих чи інших обставин, на підставі яких діють державні органи [11].

8. Жодна норма не може вважатися «законом», якщо вона не сформульована з точністю, достатньою для того, щоб надати змогу громадянину регулювати свою поведінку: він має бути спроможним – якщо потрібно, після відповідної консультації – передбачити такою мірою, наскільки це є розумним за даних обставин, наслідки, які можуть впливати з його дій. Ці наслідки не повинні бути передбачуваними з абсолютною певністю. У той час, як певність у праві є вельми бажаною, вона може спричинити надмірну жорсткість, а право має йти в ногу з обставинами, що змінюються. Відповідно до цього більшість законів з необхідністю укладаються в термінах, які більшою чи меншою мірою є нечіткими, а їх тлумачення і застосування є питаннями практики [12].

9. Закон повинен мати високий ступінь чіткості, що має забезпечуватися формулюванням національних законів (яка в жодному випадку не може передбачити всі непередбачувані обставини) і значною мірою залежить від змісту даного документа, сфери, на яку поширюється цей закон, а також кількості та статусу тих, кому закон адресований. Ступінь чіткості, який треба забезпечувати при формулюванні конституційних положень, з огляду на загальний характер, може бути нижчим, ніж в інших законах [13].

10. Положення закону повинні бути передбачуваними та надавати достатньо гарантій проти свавільного застосування [14].

Тобто, з практики ЄСПЛ випливає, що правова визначеність є елементом принципу верховенства права, характеристикою якого є вимога зрозумілості та чіткості національних законів, адже їх порушення призводить до порушення прав людини.

Отже аналіз Закону та нормативних правових актів, що регулюють набуття та припинення громадянства показав, що центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства є Державна міграційна служба України, яка також здійснює свої повноваження згідно із Постановою Кабінету Міністрів України, затверджену Положенням про Державну міграційну службу України № 360 від 20 серпня 2014 року, в якому відбувається часткове дублювання повноважень.

Висновки. Таким чином доходимо висновку, що наразі ще не встановлено дієвого механізму захисту осіб, що мають намір набути громадянство України. Тому, враховуючи недосконалість та прогалини нормативно-правових актів України, під час внесення змін до чинного законодавства вважаємо доцільним:

- врегулювати чіткі умови щодо набуття громадянства, зокрема передбачити відповідальність за невиконання покладеного на особу зобов'язання щодо припинення іноземного громадянства;
- запровадити визначений перелік конкретних галузей знань, яким повинна володіти особа на базовому рівні;
- конкретно визначити центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, з метою уникання неузгодженостей та врегулювання правильного застосування норм законодавства щодо порядку набуття громадянства, правозастосовними органами.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>(дата звернення: 11.04.2018).
3. Про імміграцію Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення: 11.04.2018).
4. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»: Указ президента України від 27.03.2001 № 215/2001// Президент України. Офіційний вісник Президента України. 2006. № 215 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/215/2001>
5. Міграційний рух населення за 2017 рік. URL:<http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 11.04.2018).
6. Ладигін С. Причини поширення випадків подвійного громадянства // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи URL:<http://www.khpg.org/index.php?id=1234795066>. (дата звернення: 11.04.2018).
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Аманн проти Швейцарії» від 16 лютого 2000 року / Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі, 2000, 00, № 4. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=308>
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Броньовський проти Польщі» від 22 червня 2004 року / Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі, 2004, 00, № 4. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO1119.html.
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Волохи проти України» від 2 листопада 2006 року / Офіційний Вісник України, 2007, 04, № 23, ст. 958. URL:http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_138.
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гавенда проти Польщі» від 14 березня 2002 року / Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі, 2002, 00, № 2. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO0221.html.
11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Круслена» від 24 квітня 1990 року / Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі, 2001, 00, № 4. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=432>.
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Реквен'ї проти Угорщини» від 20 травня 1999 року / Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі, 1999, 00, № 2. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=279>.
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Свято-Михайлівська Парафія проти України» від 14 червня 2007 року / Офіційний Вісник України, 2007, 11, № 81, ст. 3042. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_254.
14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Фельдек проти Словаччини» від 12 липня 2001 року / Вісник Верховного Суду України, 2001, 11, № 6. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_029.