

УДК 342.71(477)

В. В. ЛАЗАРЄВ,
здобувач*Харківського національного університету внутрішніх справ***СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНИ**

Досліджено питання стосовно законодавчого регулювання набуття і припинення громадянства. Звернуто увагу на поняття «правове регулювання» громадянства. Розглянуто місце підзаконних актів у структурі системи законодавства України про громадянство.

ЛАЗАРЄВ В. В. СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

Исследован вопрос относительно законодательного регулирования приобретения и прекращения гражданства. Обращено внимание на понятие «правовое регулирование» гражданства. Рассмотрено место подзаконных актов в структуре системы законодательства Украины о гражданстве.

LAZAREV V. SYSTEM OF LEGISLATION ABOUT CITIZENSHIP OF UKRAINE

The problems concerning legislative regulation of citizenship acquisition and cessation are researched. Attention is paid to the notion «legal regulation» of citizenship. The place of subordinate regulatory acts about citizenship in the structure of legislation's system of Ukraine is considered.

Статтею 4 Конституції України передбачено: «В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом» [1, с. 4]. Забезпечення цієї норми конституції вимагає чіткого правового регулювання набуття і припинення громадянства задля ефективності роботи державних органів, що задіяні у цій сфері й уникнення випадків виникнення безгромадянства.

Актуальність даної теми зумовлена тим, що дослідження правового регулювання процедур з питань громадянства має велике значення для більш повного розуміння проблем законодавчого забезпечення, що виникають при набутті або припиненні громадянства України.

Метою даної роботи є висвітлення питання правового регулювання процедур з питань громадянства України, структури нормативно-правових актів, що регулюють цю діяльність. Досягнення поставленої мети має забезпечити комплексне використання сучасних наукових методів, серед яких: юридично-технічний, компаративний, формально-юридичний тощо.

На даний час в Україні вказане питання досліджує багато учених: Р. Б. Бедрій [2], В. В. Кравченко [3], О. С. Лотюк [4], В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко [5], М. І. Суржинський [6], Ю. М. Тодика [7], О. Ф. Фрицький [8] тощо, які тим чи іншим чином торкалися проблеми конституційно-правового регулювання громадянства України. Водночас у юридичній літературі ще недостатньо досліджені питання за-

конодавчого регулювання набуття і припинення громадянства України. Крім того, до останнього часу в науці конституційного права немає загально визнаного визначення поняття «конституційно-правове регулювання» [6, с. 189].

Для визначення поняття «правове регулювання» варто 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 забезпечується за допомогою спеціально створеного державою механізму. 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) факти юридичні, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин; в) власне 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]. При цьому 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, насамперед, 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].

При розгляді законодавчого регулювання громадянства варто зазначити, що у вчених нема єдиного підходу до вирішення даного питання. Так, В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко вирізняють такі види джерел конституційно-правового інституту громадянства: 1) Конституція України (розділи I, II тощо); 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].

У свою чергу, 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 позиції дотримується О. Ф. Фрицький [8, с. 132–133], Л. Рубач, М. Мілорава, В. Коцюба [10, с. 5].

Такими є погляди вітчизняних вчених. У той же час законодавцем у ст. 4 Закону України «Про громадянство України» встановлюється три види джерел, що регулюють питання громадянства: Конституція України, Закон України «Про громадянство України», міжнародні договори України [11, с. 106].

Розглянемо більш детально систему законодавства про громадянство України. Основним джерелом тут, як і в інших інститутах і галузях права України, є Основний Закон – Конституція України [10, с. 5]. Так, у Конституції питання стосовно громадянства розглядаються у статтях 4, 24, 25, 106. Однак слід зауважити, що хоча у Конституції і містяться загальні норми, які стосуються громадянства, проте ці норми матеріального характеру і передбачають лише загальні принципи громадянства. У той же час Конституція як єдиний нормативно-правовий акт має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй.

Наступне місце за ієрархією в системі законодавства посідають 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. 128].

Окрім міжнародних договорів, в Україні діють і двосторонні договори. Двосторонні договори України – це угоди про спрощений порядок зміни громадянства. На сьогодні чинними є чотири такі 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 кожної угоди затверджується спільними 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]. Згаданий закон, відповідно до Конституції України, визначає правовий зміст громадянства України, підстави й порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

Важливу групу актів законодавства про громадянство України становлять закони інших інститутів конституційного законодавства. 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. [6, с. 192].

Наступною групою нормативних актів, які хоч і не зазначені в ст. 4 Закону України «Про громадянство України», але також регулюють питання стосовно громадянства, 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 нижчестоящего органу держави має відповідати не тільки Конституції та законам України, а й нормативно-правовим актам усіх вищих державних органів [6, с. 192–193].

Залежно від юридичної сили нормативно-правових актів, яка визначається місцем правотворчого (правоустановчого) органу в державному апараті [13, с. 372] можна визначити таку ієрархічну структуру підзаконних актів у законодавстві про громадянство України: укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі нормативні акти.

Розглянемо ж, які нормативно-правові акти видаються для виконання положень Закону України «Про громадянство України» [11, с. 106–126]. Почнемо з характеристики указів Президента України. Варто зазначити, що для забезпечення реалізації положень Закону України «Про громадянство України» було видано Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» від 27 березня 2001 р. № 215/2001 [11, с. 127–187]. Цим Указом було затверджено Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства, Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. Порядок визначає вичерпний перелік документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а також процесу подання цих документів та провадження за ними, виконання прийнятих рішень з питань громадянства України [14, с. 150].

Постанови Кабінету Міністрів України у галузі громадянства приймаються відповідно до ст. 117 Конституції України. Саме через постанови Кабінет Міністрів України реалізує свою виконавчо-розпорядчу функцію у сфері забезпечення прав і свобод людини, в тому числі права на громадянство. При цьому Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції може приймати відповідні постанови з власної ініціативи, а також згідно з відповідними законами, указами Президента України, постанов Верховної Ради України. В останньому випадку постанови Кабінету Міністрів України містять правові приписи, що розкривають і конкретизують первинні правові при-

писи, сприяють їх виконанню. [6, с. 193] До цієї групи належать, зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил оформлення і видачі службою громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб свідоцтва про належність до громадянства України» від 14 квітня 2004 р. № 491 [11, с. 239–242], Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб» тощо.

Варто зазначити, що питання громадянства через постанови регулюються не лише Кабінетом Міністрів України, а й Верховною Радою України. Сюди можна віднести і Постанову Верховної Ради України «Положення про паспорт громадянина України» від 2 вересня 1993 р. № 3423 [16, с. 147–152].

Відповідно до законодавства, наступною групою нормативно-правових актів, що регулюють питання громадянства, є 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 процедур з питань громадянства. Одним із відомчих 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 [17].

Як бачимо, матеріальні норми, що стосуються законодавчого забезпечення інституту громадянства, за ієрархією знаходяться на вищому рівні, аніж процесуальні. У той же час такі вчені, як О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко, висловлюють думку про «відповідність законодавчого рівня процесуальних норм законодавчому рівню відповідних норм матеріального права» [18, с. 636]. На нашу думку, це достатньо логічно, крім того, дане твердження знаходить своє відображення у кримінальному і цивільному праві, які, окрім Цивільного і Кримінального кодексів, містять Кримінально-процесуальний і Цивільно-процесуальний кодекси. Тому процесуальні норми, які забезпечують матеріальні норми громадянства, варто прийняти на відповідному рівні –

у даному випадку на рівні законів.

Також О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко висувують достатньо цікаву думку про «розміщення процесуальних і матеріальних норм в одному правовому акті» [18, с. 636]. Ми вважаємо, що такий підхід у законодавстві про громадянство спростить роботу з нормативною базою, приведе у відповідність норми матеріального і процесуального характеру, що стосуються питань громадянства. Крім того, варто зауважити, що такий досвід запроваджено у ряді західних країн, зокрема США, де питання громадянства регулюються законом «Immigration and nationality act» [19], у якому вміщено матеріальні і процесуальні норми стосовно громадянства США.

Розглянувши наведене вище, варто зазначити, що система законодавства про громадянство України, і регулювання процедур з питань громадянства у тому числі, не обмежується тими джерелами, які зазначені у ст. 4 Закону України «Про громадянство України». Нині вона значно ширша і включає: 1) Конституцію України; 2) Закон України «Про громадянство України»; 3) інші закони; 4) міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 5) підзаконні нормативно-правові акти [6, с. 193–194]. Проте слід зауважити, що регулювання процедур з питань громадянства здійснюється підзаконними нормативно-правовими актами. Це визначається тим, що у Конституції України і Законі України «Про громадянство України» передбачено загальні норми щодо громадянства, принципи, гарантії

громадянства, умови прийняття до громадянства. У той же час підзаконні нормативні акти регулюють саме процедурні аспекти набуття або припинення громадянства України. Ці акти передбачають порядок подання заяв та інших документів з питань громадянства, перелік документів, які подаються для встановлення та оформлення належності до громадянства України, набуття і припинення громадянства України, порядок провадження і прийняття рішень за заявами і поданнями з питань громадянства, строки провадження, порядок виконання прийнятих рішень.

Подальший розвиток країни потребує вдосконалення системи законодавства. Тому для покращення системи законодавства про громадянство варто:

- прийняти на рівні законів підзаконні нормативно-правові акти, що видані для конкретизації і виконання Закону України «Про громадянство України»;
- здійснити кодифікацію всіх нормативно-правових актів, що стосуються матеріальних і процесуальних норм громадянства, розмістивши їх в одному законодавчому акті.

Дослідження правового регулювання порядку вирішення питань, пов'язаних із громадянством, у країнах Західної Європи і США з подальшою інтеграцією закордонного досвіду стосовно громадянства у законодавство України є **перспективним напрямком**, оскільки дозволить покращити структуру законодавства України, яка регулює набуття і припинення громадянства України і наблизити його до світових стандартів.

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. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
13. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова. – Х. : Право, 2002. – 432 с.
14. Федчишин М. Громадянство України. Законодавче регулювання / М. Федчишин // Віче. – 2001. – № 8. – С. 145–150.
15. Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 14 черв. 2002 р. № 844 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=844-2002-%EF>.
16. Положення про паспорт громадянина України : постанова Верховної Ради України від 2 верес. 1993 р. № 3423 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. Законодавство України про громадянство. – 416 с.
17. Про затвердження форм заяви-анкети для оформлення тимчасового посвідчення громадянина України та журналу їх обліку : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25 груд. 2003 р. № 1598/260 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0105-04>.
18. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
19. Immigration and nationality act [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.f6da51a2342135be7e9d7a10e0dc91a0/?vgnextoid=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&vgnnextchannel=fa7e539dc4bed010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&CH=act>.

Надійшла до редколегії 14.04.2010