

исполнения законов в период сессий Парламента. Тем не менее, национальная правовая система еще далека от совершенства, отдельные нормы которой порой не согласуются с конституционными положениями. Автором исследованы механизмы взаимодействия органов законодательной и исполнительной властей, а также предложены практические рекомендации по совершенствованию их деятельности, направленные на обеспечение верховенства норм Конституции.

**Ключевые слова:** парламент, правительство, правовая охрана Конституции, конституционная законность, парламентские слушания.

### Summary

#### **Huliakovich A. The supremacy of constitutional propositions as a basis for the interaction of the Parliament and the Government of the Republic of Belarus.**

The article is devoted to consideration and analysis power of the Parliament of the Republic of Belarus and the Government of the Republic of Belarus during the process of control over constitutionality of normative legal acts in the Republic of Belarus. The National Assembly and the Council of Ministers cooperate in the legislative process closely, as well as on the implementation of laws during the sessions of the Parliament. However, the national legal system is far from perfect, certain provisions sometimes are not negotiated with the constitutional position. The author has investigated the mechanisms of interaction between the legislative and executive branches of power, practical recommendations for improving their activity are offered so as to ensuring the supremacy of constitutional propositions.

**Key words:** parliament, government, legal protection of the Constitution, constitutional legality, parliamentary hearings.

*Отримано 10.06.2013*

УДК 342.711

### **І. А. ТОЛКАЧОВА**

*Ірина Анатоліївна Толкачова, здобувач Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

## **ПІДСТАВИ НАБУТТЯ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ І КРАЇНАХ СНД**

Громадянство є однією з істотних ознак державного суверенітету. Кожна держава визначає зміст прав і свобод громадян, межі їх здійснення, встановлює заборони та відповідальність за їх порушення, визначає порядок набуття й припинення громадянства. Тільки громадянин може користуватися повним обсягом прав і свобод, які надає йому держава. Таким чином, питання набуття громадянства є дуже важливим як для країни, так і для кожного громадянина.

Закони України та країн СНД про громадянство чітко встановлюють, хто є їх громадянином. Так, способи набуття громадянства в Україні і країнах СНД в основному ідентичні. Можна виділити найбільш характерні з них: у результаті визнання громадянства; за народженням; в порядку реєстрації громадянства; в результаті прийому до громадянства; внаслідок поновлення у громадянстві; шляхом вибору громадянства; з інших підстав, передбачених законом про громадянство; з інших підстав, передбачених міжнародним договором.

У зв'язку з тим, що до законодавства про громадянство досить часто вносяться зміни і воно знаходиться в динаміці в усіх країнах колишнього СРСР, є актуальним глибоке вивчення даного питання, проведення порівняльного аналізу, виявлення спільного та відмінного в законодавстві про громадянство України і країн СНД.

Дослідженням різних аспектів функціонування інституту громадянства присвячено чимало наукових робіт українських та закордонних вчених, а саме: Л. М. Альбертіні, Р. Б. Бедрія, Ю. Р. Боярса, Н. В. Вітрука, Л. Д. Воеводіна, О. В. Журавки, Д. Л. Златопольського, С. К. Косакова, О. С. Лотюк, О. О. Миронова, В. Ф. Мелашенко, М. І. Суржинського, Ю. М. Тодики, П. Ф. Чалого, Ю. С. Шемшученка та інших.

Метою статті є системний порівняльний аналіз міжнародних договорів, законів, інших нормативно-правових актів та виявлення положень, які потребують узгодження і адаптації в сучасних умовах.

Існує два основні способи набуття громадянства: первинний, тобто за народженням, та похідний, тобто після народження, що називається натуралізацією<sup>1</sup>.

Як слушно зазначає Р. Б. Бедрій, види набуття громадянства можна класифікувати на дві великі групи. Перша група охоплює способи набуття громадянства в загальному порядку, друга – у виключному. У свою чергу, способи набуття громадянства в загальному порядку включають набуття громадянства: за народженням; шляхом натуралізації (прийняття до громадянства)<sup>2</sup>.

Науковці мають різні думки з приводу розподілу підстав набуття громадянства. Так, О. О. Кутафін розподіляє підстави набуття громадянства на дві групи: набуття громадянства за народженням, де відсутнє суб'єктивне волевиявлення особи; прийняття до громадянства та поновлення в громадянстві, де наявність суб'єктивного волевиявлення є обов'язковою<sup>3</sup>.

Розглянемо першу загальну підставу набуття громадянства – визнання.

Що стосується України, то громадянами України відповідно до Закону України «Про громадянство України»<sup>4</sup> визнаються:

- 1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України;
- 2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав;
- 3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в країну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України;
- 4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Особи, зазначені у п. 1 частини першої цієї статті, є громадянами України з 24 серпня 1991 р., зазначені у пункті 2 – з 13 листопада 1991 р., а у пункті 3 – з моменту внесення відмітки про громадянство України.

Дана підстава міститься також у Законі Російської Федерації «Про громадянство Російської Федерації»<sup>5</sup> і встановлює, кого можна вважати громадянами Росії. Ними визнаються усі громадяни колишнього СРСР, які постійно проживають на території Російської Федерації на день набрання чинності Законом про громадянство (6 лютого 1992 р.), якщо протягом року після зазначеного дня вони не заявлять про своє небажання перебувати в російському громадянстві. А також у ст. 13 Закону закріплено, що ті, що народилися 30 грудня 1922 р. і пізніше, та втратили громадянство колишнього СРСР, вважаються такими, що перебували в громадянстві за народженням, якщо народилися на території РФ або якщо хоча б один з батьків на момент народження дитини був громадянином СРСР і постійно проживав на території РФ.

Республіка Білорусь визнає своїми громадянами всіх осіб, які постійно проживали на території держави на день набрання чинності Закону про громадянство<sup>6</sup>. Цієї ж форми визнання дотримуються Республіки Азербайджан, Казахстан і Таджикистан.

Громадянами Киргизької Республіки визнаються особи, які перебувають у громадянстві не на день набрання чинності Законом, а на день прийняття Декларації про державний суверенітет Киргизької Республіки і не втратили його на день набрання чинності Законом про громадянство<sup>7</sup>.

Закон Республіки Грузія «Про громадянство Грузії»<sup>8</sup> встановлює термін постійного проживання на території республіки не менше п'яти років, а термін для реалізації права на відмову від громадянства Грузії встановлюється в шести місяців.

Іншим способом провели градацію заінтересованих осіб законодавці Республіки Вірменія: для громадян колишньої Вірменської РСР, які постійно проживають в республіці, існує тільки одна умова – це відмова від громадянства інших держав, а для осіб без громадянства та громадян інших республік колишнього СРСР – постійне проживання на території Вірменії останні три роки. Громадянами визнаються і колишні громадяни Вірменської РСР, що проживають після 21 вересня 1991 р. за межами республіки, за умови, що вони не набули громадянства іноземної держави. А також особи, які не стали громадянами іншої держави, за походженням є вірменами.

Республіка Туркменістан визнає своїми громадянами не лише постійно проживаючих на її території громадян колишнього СРСР, але й тих осіб, які народилися на території Туркменістану, але виїхали на постійне проживання в іншу республіку колишнього СРСР до набрання чинності даного Закону. Для того щоб реалізувати своє право на громадянство, ці особи можуть протягом одного року з дня набрання чинності Законом заявити про своє бажання набути громадянство Туркменістану. Дане положення поширюється також на нащадків зазначених осіб по прямій низхідній лінії.

Відповідно до Закону Республіки Молдова «Про громадянство Республіки Молдова»<sup>9</sup> громадянами визнаються особи, які:

- а) до 28 червня 1940 р. проживали на території республіки і їх нащадки, якщо всі зазначені особи на день прийняття Закону проживають там само;
- б) проживають на території республіки за умови, що вони або один з батьків, предків народилися на території Молдови і не є громадянами іншої держави;
- в) одружилися з громадянами Молдови до 23 червня 1990 р.;
- г) повернулися в країну згідно із закликом президента або уряду Республіки Молдова.

Норми про визнання громадянства, закріплені в законодавстві держав-учасниць Співдружності, носять більш гуманний характер, ніж норми, встановлені законами про громадянство країн Балтії. Держави Латвія і Литва визнають громадянами тільки тих осіб, які проживали на їх території до червня 1940 р. і їх нащадків, якщо вони на день прийняття Закону постійно проживають на території перелічених держав. Це призвело до появи значної кількості осіб, позбавлених громадянських прав.

Наступна підстава набуття громадянства, яку слід проаналізувати, – набуття громадянства за народженням (філіація).

Набуття громадянства України за народженням передбачене ст. 7 Закону України «Про громадянство України».

Особа, батьки або один з батьків якої на момент її народження були громадянами України, є громадянином України.

Особа, яка народилася на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, є громадянином України.

Особа, яка народилася за межами України від осіб без громадянства, які постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства іншої держави, є громадянином України.

Особа, яка народилася на території України від іноземців, які на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків, є громадянином України. Особа, яка народилася на території України, одному з батьків якої надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків або набула за народженням громадянства того з батьків, якому надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, є громадянином України.

Особа, яка народилася на території України від іноземця і особи без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства того з батьків, який є іноземцем, є громадянином України.

Новонароджена дитина, знайдена на території України, обоє з батьків якої невідомі (знайда), є громадянином України.

Особа, яка має право на набуття громадянства України за народженням, є громадянином України з моменту народження.

Настільки докладна регламентація – свідчення високої законодавчої техніки авторів українського закону, а також демократичного характеру України.

Законом про громадянство Російської Федерації передбачено шість підстав набуття громадянства за народженням:

а) якщо обоє батьків є громадянами Російської Федерації, то дитина є громадянином Росії незалежно від місця її народження;

б) якщо один із батьків – російський громадянин, а другий – особа без громадянства, то дитина вважається громадянином Російської Федерації незалежно від місця її народження;

в) якщо один із батьків – громадянин Російської Федерації, а другий – іноземний громадянин і між ними немає письмової угоди з питання про громадянство дитини, то остання вважається громадянином Російської Федерації за умови, що вона народилася на території Російської Федерації;

г) дитина, яка перебуває на території Росії, набуває російського громадянства, якщо її батьки невідомі;

д) якщо обидва батьки – іноземні громадяни, а дитина народилася на території Росії, то вона є громадянином Російської Федерації за умови, що іноземні держави не надають свого громадянства;

е) якщо обидва батьки – особи без громадянства, то дитина, яка народилася на території Російської Федерації, вважається російським громадянином.

За Законом Республіки Казахстан «Про громадянство Республіки Казахстан»<sup>10</sup> громадянство дітей, батьки яких перебувають у громадянстві Республіки Казахстан, визначається залежно від місця їх проживання. Якщо батьки постійно проживали в республіці, то дитина є громадянином незалежно від місця її народження. У разі постійного проживання батьків за межами республіки громадянство дитини визначається письмовою угодою її батьків. Питання набуття громадянства дітей розглядається залежно від місця їх народження. У випадку, якщо тільки один із батьків громадянин Республіки Казахстан, дитина є громадянином Казахстану, якщо народилася на території республіки. А якщо поза її межами, то необхідно, щоб хоча б один з батьків мав постійне місце проживання на території Казахстану. Громадянство дитини, народженої поза межами Казахстану, визначається за письмовою згодою батьків у разі їх постійного проживання за кордоном.

Окремо розглядається питання встановлення батьківства. Якщо з'ясується, що батьком дитини є громадянин Казахстану, то й дитина (молодше 14 років) вважається громадянином республіки. Решта підстав набуття громадянства такі ж, як в Законі про громадянство Російської Федерації.

Правила філіації, закріплені законами Республік Азербайджану, Білорусь, Вірменії, Таджикистану, Узбекистану, а також Киргизької Республіки та Республіки Туркменістан, ідентичні розглянутим.

Закон Республіки Молдова закріплює тільки загальні положення набуття громадянства за народженням. Третій спосіб набуття громадянства – це прийом в громадянство в порядку реєстрації. Ця процедура передбачена російським законом і Законом Республіки Білорусь про громадянство. Право на отримання громадянства Республіки Білорусь в порядку реєстрації мають особи, які постійно проживали на території республіки, але виїхали за її межі до введення в дію Закону про громадянство. Дані особи повинні мати докази своєї належності до громадянства СРСР, але не мати в сьогоденні і минулому громадянства інших держав.

Факт перебування громадянина колишнього СРСР за межами Росії в момент набрання чинності Закону про громадянство може розглядатися як одна з умов для набуття громадянства РФ в порядку реєстрації тільки щодо осіб, які не вважаються такими, що перебували в російському громадянстві за народженням. Особи, які:

а) народилися на території, що входила на момент їх народження до складу території Росії. Однак відповідно до постанови Конституційного Суду РФ від 16 травня 1996 р. № 12-П<sup>11</sup> були громадянами колишнього СРСР і не виявили вільно свого бажання припинити належність до громадянства РФ;

б) виїхали раніше на постійне проживання за межі Росії, але в межах колишнього СРСР;

в) не є громадянами інших держав, що утворилися на території колишнього СРСР;

г) повернулися на постійне місце проживання на територію РФ.

Таким чином, Конституційний Суд РФ ліквідував відмінності у правовому статусі для осіб, які вважаються такими, що перебували в громадянстві Російської Федерації за народженням. Тепер зазначені особи вважаються громадянами Росії з моменту первісного набуття ними громадянства Союзу.

Найбільш детально регламентованим способом набуття громадянства став прийом у громадянство. Про це свідчить велика кількість норм, що регулюють умови і порядок набуття громадянства іноземними громадянами та особами без громадянства.

Для прийому в громадянство встановлено вимоги віку, дієздатності, постійного проживання на території держави і відмову від громадянства інших держав.

Серед цих умов найбільш складною для іноземних громадян і осіб без громадянства є тривалий термін проживання. У країнах Співдружності встановлені різні терміни: від мінімального, встановленого Росією, – це п'ять років або три роки безперервно безпосередньо перед зверненням з клопотанням, 5-річний термін встановлений Україною, Республіками Киргизстан і Узбекистан, до максимального, встановленого в законах Грузії, Казахстану, Молдови, – в 10 років.

За Законом Республіки Казахстан в термін постійного проживання зараховується:

а) період служби в армії, якщо особа до цього проживала на території республіки і перерва між днем звільнення з армії і днем прибуття в республіку на постійне проживання не перевищує трьох місяців;

б) час навчання за межами республіки, якщо перерва між закінченням навчання і поверненням до Казахстану становила не більше трьох місяців;

в) час виїзду у відрядження за межі республіки, якщо перерва між закінченням відрядження і поверненням до Казахстану не перевищує трьох місяців.

У термін проживання на території Республіки не зараховується час відбування призначених судовими органами інших держав кримінальних покарань, а також термін перебування на території республіки у відрядженні, на лікуванні та інші випадки тимчасового проживання.

Перед особами, охочими вступити в громадянство однієї з країн – учасниць СНД, поставлено більшість держав додаткові умови:

а) визнання і виконання законів держави;

б) володіння державною мовою;

в) наявність законного джерела існування на території держави;

г) складання клятви вірності республіці.

Наявність таких умов характеризує підставу набуття громадянства як натуралізацію, а не прийом в громадянство. Як відомо, натуралізація – це прийом в громадянство іноземного громадянина за його бажанням.

Необхідно підкреслити переваги законів про громадянство більшості країн СНД. Як правило, вони не передбачають жодних мовних та ідеологічних бар'єрів, клятви вірності або присяги, особливих іспитів на знання історії та Конституції.

Як відомо, 6 листопада 1997 р. у Страсбурзі було підписано Європейську конвенцію про громадянство. Конвенцією визначено умови набуття громадянства в спрощеному порядку:

– подружжям осіб, які є її громадянами;

– діти одного з її громадян з урахуванням будь-яких вилучень, що можуть передбачатися його внутрішнім законодавством щодо дітей, які народилися за межами території даної держави;

– діти, один із батьків яких набуває чи набув громадянство даної держави;

– діти, усиновлені одним з її громадян;

– особами, які народилися на території даної держави, законно і постійно на ній проживають;

– особами, які законно та постійно проживають на території даної держави протягом певного періоду, який розпочався до досягнення ними віку 18 років, причому цей період встановлюється внутрішнім законодавством відповідної держави – учасниці Конвенції;

– особами без громадянства та особами, визнаними біженцями, які постійно проживають на її території.

При цьому Конвенція не використовує поняття «спрощений порядок набуття громадянства», а говорить лише про «можливості, що полегшують набуття громадянства», які держава – учасниця Конвенції передбачає у своєму внутрішньому законодавстві (п. 4 ст. 6).

Необхідно зазначити, що Європейська конвенція про громадянство 1997 р. була ратифікована Україною 21 грудня 2006 року. Важливо зробити акцент на тому, що дана Конвенція містить положення, які гарантують справедливість процедури розгляду заяв на набуття громадянства. Так, Європейська конвенція про громадянство виключає випадки дискримінації за національною, релігійною і статевою ознакою при отриманні громадянства. Вона містить і таку гуманну норму, як звільнення осіб з подвійним громадянством від військової повинності в обох державах. У зв'язку з цим було б правильним кроком підписати та ратифікувати дану Конвенцію тим державам, які цього не зробили (Азербайджаном не підписано і не ратифіковано; Грузією не підписано і не ратифіковано; Російською Федерацією було підписано 6 листопада 1997 р., але не ратифіковано і т.д.).

Між Україною і країнами СНД з приводу запобігання апатризму, подвійному громадянству та сприянню спрощеному набуттю громадянства укладено наступні угоди: Угода між Україною і Республікою Білорусь про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають у

Республіці Білорусь, і громадянами Республіки Білорусь, які постійно проживають в Україні; Угода між Україною і Республікою Таджикистан про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Таджикистан, і громадянами Республіки Таджикистан, які постійно проживають в Україні. На нашу думку, Україні й країнам СНД слід продовжувати укладати двосторонні та багатосторонні спеціальні угоди про спрощений порядок зміни громадянства.

Враховання згаданих вище пропозицій сприяло б зменшенню колізій, гармонізації і приведенню в узгодження законодавств про громадянство України і країн СНД.

Слід зазначити, що аналіз підстав набуття громадянства в Україні країнах СНД показав багато загальних підстав і виявив особливості цього інституту, які закріплені національним законодавством.

<sup>1</sup> Лукашук І. І. *Международное право. Особенная часть: Учебник.* – М.: Изд-во БЕК. – 1997. – 410 с. – С. 18.

<sup>2</sup> Бедрий Р. Б. *Конституційно-правові основи громадянства України: Монографія.* – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – 164 с. – С. 44.

<sup>3</sup> Кутафин О. Е. *Российское гражданство / Кутафин О. Е.* – М.: Юрист, 2003. – 589 с. – С. 238.

<sup>4</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

<sup>5</sup> Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. / *Собрание законодательства Российской Федерации.* – 2002. – № 22. – Ст. 2031.

<sup>6</sup> Закон Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» от 1 августа 2002 г. // *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.* – 2002. – № 88. – 2/885.

<sup>7</sup> Закон Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 г. / *Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.* – 1994. – № 1. – Ст. 1.

<sup>8</sup> Закон Республики Грузия «О гражданстве Грузии» от 25 марта 1993 г. (с изменениями, внесенными Законом от 24 июня 1993 г.) / *Ведомости Парламента Грузии.* – 1993. – № 8. – Ст. 147.

<sup>9</sup> Закон Республики Молдова «О гражданстве Республики Молдова» от 5 июня 1991 г. // *Советская Молдова.* – 1991. – Июль.

<sup>10</sup> Закон Республики Казахстан «О гражданстве Республики Казахстан» от 20 декабря 1991 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14303>

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 1996 г. № 12-П по делу о проверке конституционности пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» в связи с жалобой А. Б. Смирнова // *Вестник Конституционного Суда РФ.* 1996. № 3.

#### Резюме

##### **Толкачова І. А. Підстави набуття громадянства в Україні і країнах СНД.**

У статті здійснюється порівняльний аналіз законодавства про громадянство України та країн СНД в аспекті набуття громадянства. Досліджуються міжнародні договори, закони, інші нормативно-правові акти; виявлено положення, що потребують узгодження і адаптації в сучасних умовах. Підкреслено переваги та недоліки законів про громадянство України і країн СНД. У висновках викладено пропозиції щодо спрямування подальшої політики України і країн СНД у даній сфері.

**Ключові слова:** громадянство, набуття громадянства, права людини, національна безпека, законодавство про громадянство.

#### Резюме

##### **Толкачова І. А. Основания приобретения гражданства в Украине и странах СНГ.**

В статье проводится сравнительный анализ законодательства о гражданстве Украины и стран СНГ в аспекте приобретения гражданства. Исследуются международные договоры, законы, другие нормативно-правовые акты и выявлены положения, которые нуждаются в согласовании и адаптации в современных условиях. Подчеркнуты преимущества и недостатки законов о гражданстве Украины и стран СНГ. В выводах изложены предложения относительно направления дальнейшей политики Украины и стран СНГ в данной сфере.

**Ключевые слова:** гражданство, приобретение гражданства, права человека, национальная безопасность, законодательство о гражданстве.

#### Summary

##### **Tolkachova I. Grounds of citizenship acquisition in Ukraine and CIS Countries.**

A comparative analysis of citizenship legislation of Ukraine and CIS countries in the aspect of acquisition of citizenship is made in the article. International agreements, laws, other normative legal acts are researched, provisions, which require harmonization and adaptation under contemporary conditions, have been revealed. Advantages and disadvantages of laws on citizenship of Ukraine and CIS countries have been emphasized. Conclusions contain proposals concerning direction of further politics of Ukraine and CIS countries in given sphere.

**Key words:** citizenship, acquisition of citizenship, human rights, national security, citizenship legislation.

Отримано 5.06.2013