

Summary

Shapoval V. General Characteristics of Citizens' Rights to Legal Assistance in Ukraine.

This article deals with the study of the problem of research of citizen's right to legal assistance in Ukraine. The reason is that national legislators actively and successfully apply scientific developments. The status of awareness of issues of human rights and freedoms protection of a man and citizen at the national level has not been studied yet and has not been embodied in the legal framework.

Key words: law, freedom, rights and duties of citizen, the right to legal assistance.

УДК 342.71(477)

В. П. БОСИЙ

Вадим Петрович Босий, суддя Господарського суду Києва

ОСОБЛИВОСТІ НАБУТТЯ БІЖЕНЦЯМИ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

За роки незалежності України на її територію внаслідок інтенсивних міграційних потоків прибула значна кількість різних категорій мігрантів, які не мали українського громадянства. Вагому частку серед них становили біженці. За період 1996–2012 рр. наша держава надала статус біженця 6 147 особам¹.

Згідно з частиною першою ст. 30 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. Україна має співпрацювати з іншими державами, Управлінням Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, іншими міжнародними організаціями з метою повернення біженців у країни їх громадянської належності (підданства) або попереднього постійного проживання. Водночас у багатьох випадках таке повернення є неможливим у зв'язку із політичною ситуацією в таких країнах, що актуалізує надання біженцям громадянства України як умови їхньої інтеграції в українське суспільство.

Варто зауважити, що в Концепції державної міграційної політики, схваленої Указом Президента України від 30 травня 2011 р. № 622, передбачено здійснення заходів, пов'язаних з інтеграцією в українське суспільство іноземців та осіб без громадянства, яким надано статус біженців в Україні.

Розв'язання завдання законодавчого забезпечення набуття біженцями українського громадянства потребує належного наукового забезпечення. Водночас це питання у вітчизняній конституційно-правовій літературі досліджено недостатньо. Деякі його аспекти, зокрема значення натуралізації біженців, проблему попередження і скорочення їхнього безгромадянства, зміст міжнародно-правових актів з цього питання розглядали М. І. Суржинський, С. Б. Чехович, О. П. Огурцов. Разом із тим специфіці умов набуття українського громадянства біженцями приділено недостатньо уваги.

Основною метою цієї статті є здійснення аналізу національного законодавства, що регулює особливості набуття громадянства України біженцями, та обґрунтування пропозицій щодо його вдосконалення.

Варто зауважити, що тривалий час національне законодавство, встановлюючи умови набуття українського громадянства, не враховувало особливості правового становища біженців. Зокрема, Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р. взагалі не згадував цю категорію населення України.

Водночас Положення про порядок розгляду питань, зв'язаних з громадянством України, затверджене Указом Президента України від 31 березня 1992 р., передбачало можливість набуття громадянства України для особливої категорії осіб – політичних емігрантів.

Згідно з Положенням про політичних емігрантів в СРСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради СРСР 25 травня 1984 р. № 244-П, політемігрантами визнавалися іноземці та особи без громадянства, які змушені залишити країни проживання, внаслідок переслідування їх з боку реакційних влад за захист інтересів трудящих і справи миру, за участь у революційному та національно-визвольному русі, за прогресивну суспільно-політичну, наукову чи іншу творчу діяльність. Відповідно до вказаного Положення прийняття політичних емігрантів до радянського громадянства здійснювалося Президією Верховної Ради СРСР або Президією Верховної Ради союзної республіки, на території якої вони мали постійне місце проживання. Клопоталося щодо прийняття до громадянства СРСР політемігрантів Товариство Червоного Хреста.

Хоча Положення про політичних емігрантів в СРСР втратило чинність на території України після проголошення її незалежності, Положення про порядок розгляду питань, зв'язаних з громадянством України, від 31 березня 1992 р. передбачало, що заяви про прийняття до громадянства політичних емігрантів оформляються організаціями Товариства Червоного Хреста України. Разом із тим жодного особливого порядку набуття громадянства України політичними емігрантами це Положення не встановлювало, отже, вони могли набуття українське громадянство лише на загальних умовах.

На біженців також поширювалися загальні умови набуття громадянства України, виконати деякі з них вони не мали можливості.

Так, за вказаним Законом умовою набуття українського громадянства було неперебування в іноземному громадянстві або відмова від нього. Відповідно до Положення про порядок розгляду питань, пов'язаних з громадянством України, затвердженого Указом Президента України від 31 березня 1992 р. № 196, особа під час подання заяви про прийняття до громадянства України мала підтвердити відмову від іноземного громадянства за допомогою документа про вихід з іноземного громадянства. Таку довідку біженець міг отримати лише у компетентних органах держави, яку він залишив, рятуючись від переслідувань. Зрозуміло, що виконати таку вимогу біженець не міг.

Однією з умов прийняття до громадянства України за зазначеним Законом була наявність законних джерел існування. Ні Закон України «Про громадянство України», ні Положення про порядок розгляду питань, зв'язаних з громадянством України, не давали визначення терміна «законні джерела існування». Воно містилося у ст. 34 нової редакції названого Закону від 16 квітня 1997 року. Згідно з нею до законних джерел існування належали: заробітна плата, пенсія, стипендія, аліменти, власні фінансові заощадження або фінансова допомога від членів сім'ї, які мали постійний законний доход. Переважна частина біженців не мала зазначених джерел існування, що перешкоджало їм набутти українське громадянство.

Крім того, умовою прийняття до громадянства України за Законом України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р. було постійне проживання на території України протягом останніх п'яти років. До того ж, заяви з питань громадянства мали подаватися в органи внутрішніх справ за місцем постійного проживання заявників. Проте за Законом України «Про біженців» від 24 грудня 1993 р. біженці мали право обирати місце тимчасового, а не постійного проживання. Отже, вони не могли проживати на території України постійно і не мали місця постійного проживання, що унеможливило подачу ними заяви про набуття українського громадянства.

У новій редакції Закону України «Про громадянство України» від 16 квітня 1997 р. також не згадуються біженці, хоча на той час, як зазначено вище, вже було прийнято Закон України «Про біженців». Водночас нова редакція містила деякі позитивні положення в аспекті набуття біженцями українського громадянства. Зокрема, замість постійного проживання особи на території України протягом останніх п'яти років вона передбачала умовою прийняття до громадянства України безперервне проживання особи на території України протягом зазначеного строку. Таку умову біженець міг виконати, оскільки хоча за чинним на той час законодавством статус біженця й надавався на три місяці, однак цей строк міг продовжуватися без обмеження кількості разів. Таким чином, біженець міг виконати умову про безперервне проживання біженця на території України протягом п'яти років.

Однак у Законі України «Про громадянство України» в редакції від 16 квітня 1997 р. збереглася вимога щодо оформлення документів з питань громадянства України за місцем постійного проживання заявника. Але біженці, як зазначалося, не мали місця постійного проживання в Україні, у зв'язку з чим не могли звернутися із заявою про набуття українського громадянства.

На цей час вже було зрозуміло, що більшість осіб, яким було надано статус біженців в Україні, не можуть повернутися до країн їхньої громадянської належності. Насамперед це стосувалося біженців з Афганістану, які становили більшість осіб, що отримали статус біженця в Україні². За інформацією Управління Верховного комісара ООН у справах біженців ситуація у сфері безпеки в цій країні залишається непередбачуваною, а досягнення безпеки на більшій частині Афганістану найближчим часом є маловірогідним³. Суттєві проблеми у сфері безпеки мали місце в деяких інших країнах походження біженців. Отже, вони не могли повернутися в країни своєї громадянської належності або постійного проживання, а відсутність українського громадянства не давала їм змоги успішно інтегруватися в українське суспільство.

Варто зазначити, що Україна в цей час готувалася приєднатися до Конвенції про статус біженців, ст. 34 якої передбачала, що її учасники будуть за можливості полегшувати асиміляцію та натуралізацію біженців.

Наведені обставини вплинули на зміст нового Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р., який врахував особливості правового статусу біженців і закріпив сприятливі умови набуття ними українського громадянства.

Основною підставою набуття біженцями українського громадянства є прийняття їх до громадянства України. Загальними умовами прийняття до громадянства України за ст. 9 Закону України «Про громадянство України» є: визнання і дотримання Конституції України та законів України; подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або зобов'язання припинити іноземне громадянство (для іноземців); безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років; отримання дозволу на імміграцію; володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування; наявність законних джерел існування.

Важливою новацією цього Закону було те, що на біженців-іноземців для набуття українського громадянства не поширювалася загальна вимога щодо подання зобов'язання припинити іноземне громадянство. Замість нього вони мали подати декларацію про відмову особи, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, від іноземного громадянства. Закон у ст. 1 визначає цю декларацію як документ, у якому іноземець, якому надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, засвідчує свою відмову від громадянства (підданства) іншої держави, що відповідно до Закону України «Про біженців» вважається країною громадянської належності.

Слід мати на увазі, що норма стосовно подання декларації про відмову від іноземного громадянства не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в інших державах. Водночас Закон України «Про біжен-

ців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», визначаючи у ст. 1 поняття «біженець», не пов'язує його з наданням особі статусу біженця в Україні. А частина перша ст. 31 встановлює, що іноземці та особи без громадянства, яких визнано біженцями іншими державами – учасницями Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. і які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами й свободами та несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, крім випадків, установлених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

У даному випадку вбачається певна колізія між наведеними положеннями ст. ст. 1 та 31 Закону України «Про громадянство України», яку бажано усунути шляхом поширення спрощених умов прийняття до громадянства й на осіб, які отримали статус біженця в інших державах і прибули в Україну, що потребує внесення певних змін до вказаного Закону.

Закон передбачає спрощення й інших умов прийняття до громадянства України для біженців. Вони не повинні отримувати дозвіл на імміграцію, на них не поширюється умова щодо наявності законних джерел існування. Нарешті, для біженців встановлено строк безперервного проживання на законних підставах на території України протягом трьох років з моменту надання їм статусу біженця.

Закон України «Про громадянство України» встановив спрощені умови набуття громадянства України біженцями та їхніми дітьми не лише шляхом прийняття до нього, а й на інших підставах: за народженням, за територіальним походженням, через поновлення у громадянстві України.

Як правильно зазначають деякі науковці, в основу набуття громадянства України за народженням відповідно до ст. 7 Закону України «Про громадянство України» покладено як принцип права крові (народження від громадян певної держави), так і принцип права ґрунту (народження на території певної держави). Дійсно, право на набуття особою громадянства України за народженням залежить від статусу батьків особи, законності та характеру їх проживання в Україні, місця народження самої особи, а також в деяких випадках – від статусу самої особи⁴.

Стосовно дитини біженця застосовується принцип права ґрунту – вона має народитися на території України. При цьому наявність громадянства України у одного з батьків не вимагається. Згідно з частиною п'ятою ст. 7 зазначеного Закону 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 громадянство того з батьків, якому надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, є громадянином України.

Зауважимо: якщо дитина за народженням набуває громадянство того з батьків, якому надано статус біженця в Україні, вона відповідно до Закону України «Про громадянство України» набуває за народженням і українське громадянство.

Згідно зі ст. 8 Закону України «Про біженців» біженці – вихідці з України можуть набути громадянство України за територіальним походженням. За вказаною статтею особа, яка сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра, син чи дочка, онук чи онука народилися або постійно проживали до 24 серпня 1991 р. на території, яка стала територією України відповідно до Закону України «Про правонаступництво України», або яка сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра народилися або постійно проживали на інших територіях, що входили на момент їх народження або під час їх постійного проживання до складу Української Народної Республіки, Західноукраїнської Народної Республіки, Української Держави, Української Соціалістичної Радянської Республіки, Закарпатської України, Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР), і є особою без громадянства або іноземцем, який подав зобов'язання припинити іноземне громадянство, та подала заяву про набуття громадянства України, а також її неповнолітні діти реєструються громадянами України.

При цьому іноземці, яким надано статус біженця в Україні, замість зобов'язання припинити іноземне громадянство подають декларацію про відмову особи, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, від іноземного громадянства.

Законодавчі новації стосуються і умов поновлення біженців в громадянстві України. За частиною другою ст. 10 Закону України «Про громадянство України», якщо в громадянстві України поновлюється іноземець, якому надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, він замість зобов'язання припинити іноземне громадянство подає декларацію про відмову особи, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, від іноземного громадянства.

Варто зауважити, що у формулюванні частини другої ст. 10 зазначеного Закону України має місце певна колізія. З одного боку, її дія поширюється і на біженців, а з другого, – в ній йдеться про повернення особи на постійне проживання в Україну. Однак іноземці, які прибувають в Україну на постійне проживання, за її законодавством вважаються іммігрантами, до яких біженці не належать. У зв'язку з цим видається доцільним усунути зазначену колізію шляхом внесення відповідних змін до ст. 10 зазначеного Закону України, врегулювавши умови поновлення в громадянстві України біженців-іноземців в окремій частині вказаної статті.

Важливою процедурною новацією гарантією можливості набуття біженцями українського громадянства є те, що національне законодавство України більше не вимагає подання біженцем клопотання щодо оформлення або набуття громадянства України за місцем постійного проживання особи. Згідно із п. 4 Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, затверд-

женого Указом Президента України «Питання організації та виконання Закону України «Про громадянство України» від 27 березня 2001 р. № 215, заяви та інші документи з питань громадянства подаються особою, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, – до управління, відділу (сектору) міграційної служби в районі, районі у місті, місті обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення за місцем реєстрації особи.

Викладене дає змогу зробити висновок, що вдосконалюючи законодавство про громадянство, наша держава створила необхідні законодавчі основи для вирішення проблеми набуття громадянства України особами, яких визнано в ній біженцями.

¹ Україна як країна притулку: спостереження щодо становища шукачів статусу біженця і біженців в Україні. – Женева : Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, 2013. – 45 с. – С. 4.

² Статистичні дані по кількості шукачів притулку в Україні за 2008–2014 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhcr.com.ua>

³ Руководство УВКБ ООН по оценке потребностей в международной защите лиц, ищущих убежища из Афганистана от 6 августа 2013 года : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhcr.com.ua>

⁴ *Суботенко В. П.* Науково-практичний коментар закону «Про громадянство України» / В. П. Суботенко ; за заг. ред. Л. М. Горбунової. – К. : МП «Леся», 2008. – 624 с. – С. 197.

Резюме

Босий В. П. Особливості набуття біженцями громадянства України.

У статті аналізується національне законодавство, що регулює порядок, умови та особливості набуття громадянства України біженцями, та обґрунтовуються пропозиції щодо його вдосконалення. Звертається увага на значення набуття біженцями громадянства України для інтеграції в українське суспільство. Досліджується процес формування національного законодавства з цього питання відповідно до міжнародних зобов'язань.

Ключові слова: біженець, особа без громадянства, громадянин, громадянство, законодавство України про громадянство.

Резюме

Босий В. П. Особенности получения беженцами гражданства Украины.

В статье анализируется национальное законодательство, регулирующее порядок, условия и особенности получения гражданства Украины беженцами, и обосновываются предложения по его совершенствованию. Обращается внимание на значение получения беженцами гражданства Украины для интеграции в украинское общество. Исследуется процесс формирования национального законодательства по данному вопросу в соответствии с международными обязательствами.

Ключевые слова: беженец, лицо без гражданства, гражданин, гражданство, законодательство Украины о гражданстве.

Summary

Bosyi V. Features of the acquisition of Ukrainian citizenship by refugees.

This article analyzes the national legislation regulating the manner, conditions and features of the acquisition of Ukrainian citizenship by refugees, and supported proposals for its improvement. Attention is drawn to the value of the acquisition of Ukrainian citizenship by refugees for integration into Ukrainian society. Explores the process of formation of national legislation on this issue in accordance with international obligations.

Key words: a refugee, person without citizenship, citizen, citizenship, legislation of about citizenship.

УДК 346.5 : 342.951 (477)

С. І. БЕВЗ

Світлана Іванівна Бевз, кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету Київського університету права НАН України

МЕТА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОГЛЯД НА ПИТАННЯ

Як і будь-яка інша діяльність, державне регулювання господарської діяльності має свою мету – результат, якого прагне досягти. Досягнення такого результату свідчить про ефективне здійснення певної діяльності. Актуальність ефективного державного регулювання господарської діяльності в сучасних умовах розвитку нашої держави не викликає сумнівів.

У науковій літературі питання державного регулювання господарської діяльності були предметом дослідження багатьох вчених. Вагомий внесок у розробку даної проблеми внесли О. М. Бандурка, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, О. М. Вінник, М. Вітке, О. П. Віхров, С. Т. Гончарук, А. Н. Горницький, В. М. Горшенев, Є. В. Додін, І. Я. Дюрягін, Г. Л. Знаменский, В. В. Зуй, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, В. К. Колпаков, І. М. Кравець, Т. М. Кравцова, Б. М. Лазарев, К. Б. Левченко, В. К. Мамутов, Д. М. Овсянко, В. Ф. Опришко, В. Б. Пастухов, В. М. Попович, Г. Х. Попов, О. П. Рябченко, В. М. Самсонов, Н. О. Саніахметова, В. Ф. Сіренко, А. О. Селіванов, М. С. Студенікіна, Ю. О. Тихоміров, В. В. Цветков, В. С. Щербина та інші. Зазначимо, що увага приділялася в основному розумінню сутності цього явища.

Виходячи з визначень державного регулювання, державного регулювання економіки та/або господарської діяльності в науковій літературі цією метою є упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві¹; створення сприятливих економічних, правових і організаційних умов діяльності комерційних та некомерційних організацій, підприємництва²; забезпечення стабільного функціонування й послідовного розвитку тієї чи іншої галузі економіки і напряду розширення промислової могутності, впровадження нових технологій та інформатизації промислового процесу, створення гарантій здійснення соціально-економічних прав громадян (наприклад, збільшення кількості робочих місць і забезпечення належних умов праці)³; стабілізації та коригування існуючої соціально-економічної системи до умов, що постійно змінюються⁴; коригування економічної діяльності фізичних та юридичних осіб⁵ тощо. Як бачимо, єдиного результату, який має бути досягнутий в процесі державного регулювання господарської діяльності, не визначено. Окреслені цілі є здебільшого завданнями, що мають бути розв'язані в процесі здійснення державою відповідного регулювання.

Мета даної статті – проаналізувати визначення мети державного регулювання господарської діяльності в законодавстві України.

Згідно з ч.1 ст. 12 Господарського кодексу України держава застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм та програм економічного і соціального розвитку. При цьому законодавець не уточнює, про яке саме регулювання йдеться: державне чи правове. Можна зробити висновок, що як правове, так і державне регулювання господарської діяльності здійснюється з метою реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного й соціального розвитку. Такий висновок повністю кореспондує з розумінням державного регулювання господарської діяльності як складової державного регулювання економіки держави.

Проте таке формулювання схоже на перелік завдань, які мають бути розв'язані в процесі державного регулювання господарської діяльності. З метою визначення, якого результату має прагнути держава, здійснюючи регулювання господарської діяльності, розглянемо як співвідносяться (взаємопов'язані) ці положення між собою.