

ПРАВОВА АДАПТАЦІЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ LEGAL ADAPTATION OF INSTITUTE OF CITIZENSHIP OF UKRAINE

Драп'ятий Б. С., аспірант
відділу конституційного права та місцевого самоврядування,
Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України
ORCID ID: 0000-0002-8360-498X

У статті означено, що Україна прагне дотримуватися принципів правової держави. Водночас це зобов'язує дотримуватися та гарантувати права і свободи людини й громадянина, які є найвищою соціальною цінністю, насамперед правової держави. Тож повне й усебічне утвердження та забезпечення прав і свобод людини як головний обов'язок держави обумовлюють необхідність розроблення та прийняття таких нормативно-правових актів, які мають чітко та зрозуміло закріплювати відносини між державою та особою, відповідно до міжнародно-правових стандартів прав людини, зокрема й у питаннях громадянства. Правові питання інституту громадянства, які змістовно-юридично регламентують відносини між людиною і державою, перманентно спонукають до внесення змін до чинного законодавства України, а отже, цей аспект є вельми актуальним і водночас потребує теоретичного аналізу. Мета наукового дослідження – висвітлити сутність, зміст і проблемні аспекти адаптації законодавства України, насамперед у сфері громадянства, до відповідних міжнародних документів, аналіз міжнародної практики стосовно вирішення питань громадянства, пропонує змін щодо набуття та припинення громадянства, а також проблематики множинного громадянства в контексті міжнародного досвіду. Зазначено, що одним із головних напрямів досягнення відповідності національного законодавства копенгагенським критеріям є закон про громадянство. Констатовано, що практика реалізації чинного національного законодавства у сфері громадянства вказує на потребу його адаптації, тобто приведення до загальноновизнаних міжнародних принципів і норм, які пов'язані з питаннями набуття та припинення громадянства. У висновку зазначено, що здійснення заходів щодо адаптації чинного законодавства України у сфері громадянства відповідно до міжнародних документів, насамперед ЄС, створить для сторін, по-перше, можливість узгодити й поєднати свої політичні, соціальні й безпекові плани, по-друге, скоординує правове регулювання відповідних відносин, впливаючи на внутрішнє законодавство сторін, передусім України.

Ключові слова: громадянство, інститут громадянства, адаптація національного законодавства, інститут загальноєвропейського громадянства.

The article notes that Ukraine is currently striving to adhere to the principles of the rule of law. At the same time, this obliges to observe and, accordingly, guarantee human and civil rights and freedoms, which are the highest social value, first and foremost, of the rule of law. Therefore, the full and comprehensive establishment and ensuring of human rights and freedoms, as the main duty of the state, requires such legal acts that would clearly and understandably establish the relationship between the state and the individual, in accordance with international human rights standards, including in matters of citizenship. The legal issues of the institute of citizenship, which primarily formulate the relationship between a person and the State in a substantive and legal manner, constantly prompt amendments to the current legislation of Ukraine, and therefore this aspect in this area is very relevant and at the same time requires its own theoretical analysis. The purpose of the research was to highlight the essence, content and problematic issues of adaptation of Ukrainian legislation, primarily in the field of citizenship, to the relevant international instruments, to analyze international practice in relation to citizenship issues, especially the proposed changes to the acquisition and termination of citizenship and certain aspects of multiple citizenship, taking into account international experience. It is noted that one of the main areas of achieving compliance of national legislation with the Copenhagen criteria is the law on citizenship and it is argued that the practice of implementing the current national legislation in the field of citizenship indicates the need for its adaptation, i.e., bringing it in line with the generally recognized international principles and norms related to the acquisition and termination of citizenship. The author concludes that the implementation of measures to adapt Ukraine's current legislation on citizenship in accordance with international documents, primarily those of the EU, will create an opportunity for the parties, firstly, to harmonize and combine their political, social and security plans, and secondly, to largely coordinate the legal regulation of the relevant relations, influencing the domestic legislation of the parties, especially Ukraine.

Key words: citizenship, institution of citizenship, adaptation of national legislation, institution of pan-European citizenship.

Постановка проблеми. Нині на загальнодержавному рівні звично декларувати, що Україна прагне дотримуватися принципів правової держави. Водночас це зобов'язує дотримуватися і гарантувати права та свободи людини й громадянина, які є найвищою соціальною цінністю, насамперед у державі, що справді прагне бути правовою. Отже, повне та всебічне утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головний обов'язок держави обумовлює необхідність розроблення та прийняття таких нормативно-правових актів, які мають чітко та зрозуміло закріплювати відносини між державою та особою відповідно до міжнародно-правових стандартів прав людини, зокрема й у питаннях громадянства.

Правові питання інституту громадянства, які насамперед змістовно-юридично формують відносини між людиною та державою, перманентно спонукають внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, зокрема відповідно до взятих міжнародних зобов'язань. Отже, обране для аналізу питання є вельми актуальним і водночас потребує наукового теоретичного аналізу.

Окреслений проблемний аспект є частиною адаптації національного законодавства у сфері громадянства, що також є одним з важливих напрямів загальної адаптації

правових питань щодо набуття та припинення громадянства. Адаптація національного законодавства, зокрема у сфері громадянства, істотно позначається на внутрішньодержавній трансформації, зумовлює правові зміни й системну модернізацію державно-правових інститутів, є одним із тригерів пришвидшення та оновлення процесів національних правових реформ.

Зазначене зумовлює актуальність правового аналізу змісту основних напрямів адаптації національного законодавства у сфері громадянства, пов'язаного із сучасним станом і перспективами розвитку Української держави та права, з огляду на світові тенденції розвитку, іноземний досвід й особливості формування та розвитку національних правових систем. Наукова, а отже, і практична значущість цього дослідження посилюється тим, що у вітчизняній юридичній літературі означена проблема як один із напрямів розроблення концепції правової політики реформи у сфері громадянства не має широкоформатного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У своїх працях окреслене питання досліджували такі вчені, як П. О. Великоричанін [1], С. В. Дрьомов [2], Н. Б. Кінаш [3], М. В. Костицький [4], І. Д. Софінська [5], М. І. Суржинський [6], С. А. Янковський [7] та ін.

Водночас слід зазначити, що у вітчизняній юридичній науці конституційного права обмаль комплексних праць, присвячених безпосередньо аналізу теоретичних питань адаптації національно-правових актів у сфері громадянства.

Метою наукового дослідження є висвітлення сутності, змісту та проблемних питань адаптації законодавства України, насамперед у сфері громадянства, до відповідних міжнародних документів, аналіз міжнародної практики щодо вирішення питань громадянства, пропонування змін щодо набуття та припинення громадянства та певних аспектів множинного громадянства в контексті міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання адаптації чинного законодавства України у сфері громадянства є одним із правових засобів, за допомогою якого, по-перше, розвивається сучасна національна система права, по-друге, провадиться реформування правової системи країни, по-третє, національне законодавство, насамперед у сфері громадянства, наближається до відповідних міжнародно-правових стандартів, зокрема стандартів Ради Європи та адаптації до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС).

З огляду на задекларовану незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, очевидним вбачається перспектива набуття додаткового правового статусу для громадян України й наділення їх такими правами, які обумовлені інститутом громадянства Європейського Союзу як міжнародно-континентального політико-правового феномену.

Слушно зазначає А. В. Калабухова [8, с. 31], що реалізація заходів із забезпечення європейської інтеграції потребує ретельного наукового вивчення всіх правових аспектів, пов'язаних із функціонуванням Європейського Союзу та правовим становищем фізичних і юридичних осіб, що перебувають під його юрисдикцією. З огляду на перспективу вступу України до ЄС, очевидною є перспектива зміни правового статусу громадян України та наділення їх додатковими правами, що впливають з інституту громадянства Європейського Союзу як унікального політико-правового феномену. Крім того, у процесі проведення конституційної реформи надзвичайно важливо врахувати особливості регулювання прав і свобод фізичних та юридичних осіб, а також специфіку становища громадян цього інтеграційного об'єднання.

Водночас автор [9, с. 3] стверджує, що інститут загальноєвропейського громадянства було запроваджено внаслідок набуття чинності Маастрихтським договором 1 листопада 1993 року, який ознаменував новий етап розвитку європейської інтеграції. Громадянство ЄС мало сприяти посиленню захисту прав й інтересів громадян держав-членів, бути символом європейської єдності, а також зміцнити політико-правовий зв'язок між Європейським Союзом і громадянами держав-членів з метою створення «якомога тіснішого союзу народів Європи, де рішення приймають якомога відкритіше та ближче до громадян». Феномен громадянства ЄС, як і Європейський Союз загалом привертають науковий інтерес правників і представників інших суспільних наук, що зумовлює активні дискусії щодо визначення їх змісту, мети і правової природи, співвідношення з національним громадянством, а також впливу на розвиток концепції європейської ідентичності.

Потреба в удосконаленні, внесенні змін і доповнень до чинного законодавства України у сфері громадянства, на наш погляд, зумовлена також приєднанням нашої держави до міжнародно-правових документів з прав людини, що своєю чергою потребує узгодження національного законодавства із загальновизнаними міжнародно-правовими нормами та принципами в цій сфері.

Згідно із Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року

№ 1629-IV: «...Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу... визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики» [10]. Вважаємо, що адаптація чинного законодавства України у сфері громадянства до законодавства ЄС є одним із правових чинників процесу інтеграції України до Європейського Союзу.

Водночас зауважимо, що, згідно із Програмою інтеграції України до Європейського Союзу [11], пріоритетність співробітництва України з Європейським Союзом та його окремими державами-членами пов'язана з тим, що це угруповання буде визначати напрями економічного прогресу та політичну стабільність у регіоні в довгостроковій перспективі. Ця Програма повинна стати головним інструментом загальної стратегії на шляху наближення України до ЄС за всім спектром співробітництва (політичним, соціальним, фінансовим, економічним, торговельним, науковим, освітнім, культурним тощо). Інші програми та плани політичного, соціально-економічного спрямування, що розробляються або підлягають розробленню органами виконавчої влади, мають ґрунтуватися на завданнях цієї Програми. Створення умов для набуття Україною членства в ЄС означає насамперед необхідність проведення відповідних реформ на основі реалізації Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 року (УПС), що втратила чинність [12], а нині діє Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014 року [13], з поступовим досягненням відповідності копенгагенським критеріям.

Слід зазначити, що одним із головних напрямів досягнення відповідності копенгагенським критеріям є права людини й захист національних меншин. Насамперед це закони про громадянство, статус державної мови та її викладання, міграційна політика й відповідні інституції, приєднання країни-кандидата до основоположних міжнародних конвенцій у зазначеній галузі, що потребує, згідно із Програмою інтеграції України до Європейського Союзу, вивчення питання про приведення Закону України «Про громадянство України» у відповідність з Європейською Конвенцією про громадянство 1997 року [14–16]. Слід зазначити, що практика реалізації національного законодавства у сфері громадянства засвідчує потребу його адаптації, тобто узгодження із загальновизнаними міжнародними принципами та нормами, які пов'язані з питаннями громадянства.

Розглянемо пропонування на рівні законодавчої ініціативи зміни до чинного законодавства України у сфері громадянства.

У проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо спрощеного набуття громадянства України іноземцями й особами без громадянства, які брали участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України, у межах реалізації Указу Президента України від 13 серпня 2019 року № 594/2019 «Питання спрощення набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства, які брали (беруть) участь у здійсненні

заходів із забезпечення національної безпеки і оборони України, та громадянами Російської Федерації, які зазнали переслідувань через політичні переконання» [17], передбачено спрощений порядок набуття громадянства України громадянами Російської Федерації, які зазнали переслідувань через політичні переконання, й іноземцями та особами без громадянства, які в установленому законодавством України порядку проходили (проходять) військову службу за контрактом у Збройних Силах України та/або брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції в період її проведення, та/або брали участь у виконанні бойових або службових завдань антитерористичної операції, та/або брали (беруть) участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях.

Цим законопроектом пропонується внести низку змін до чинного Закону України «Про громадянство України» з метою лібералізації для визначених фізичних осіб набуття громадянства України за територіальним походженням, прийняття до громадянства України, поновлення та підстав його припинення.

Пропоновані зміни й доповнення стосуються насамперед спрощення правил набуття громадянства України фізичними особами, які не є громадянами України, однак мають заслуги перед державою за участь у захисті її територіальної цілісності та недоторканості.

Деякі положення, на наше переконання, мають дискусійний характер.

Зокрема, відповідно до ст. 4 Конституції України [18], підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом як актом вищої юридичної сили в системі національних нормативно-правових актів. Ці конституційні положення безпосередньо вказують на потребу прийняття окремого нормативно-правового акта у формі «закону» щодо інституту громадянства. Такий закон (закон про громадянство), на наш погляд, слід вважати «конституційним законом», прийняття якого безпосередньо передбачено конституційними нормами.

Наше міркування ґрунтується також і на науково-теоретичній позиції таких знаних учених, як О. В. Зайчук і Н. М. Оніщенко. Здійснюючи класифікацію законів за критерієм юридичної сили, зазначені дослідники вирізняють конституційні закони, що вносять зміни й доповнення до конституції, які приймають з питань, що передбачені та органічно пов'язані з нею (наприклад, Закон України «Про громадянство») [19, с. 212].

Тобто конституційні закони – це, по-перше, закони, які вносять зміни й доповнення до конституції, по-друге, закони, які приймають з питань, що безпосередньо передбачені конституцією та органічно пов'язані з нею. Отже, згідно зі ст. 4 Конституції України, одним з таких конституційних законів є закон про громадянство. Отже, питання набуття чи втрати громадянства України регулює держава. З огляду на самостійність держави врегулювати набуття громадянства, а отже, і його припинення, міжнародно-правові документи у сфері громадянства не містять вичерпного переліку умов натуралізації.

У міжнародних документах закріплено переважно загальні принципи в цій сфері й ті умови, які мають бути дотримані всіма державами – учасницями міжнародного договору. До таких умов можна віднести правило, за яким внутрішнє чинне законодавство не має містити розрізнені або допускати практику, що призводить до дискримінації за ознакою статі, релігії, раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження [16].

Також, згідно зі ст. 6 Європейської конвенції про громадянство [16], зазначено, що ценз осілості не повинен перевищувати десяти років, а для певних фізичних осіб має бути передбачено спрощену процедуру.

Положення цього законопроекту передбачають запровадження для окремих іноземців й осіб без громадянства на рівні конституційного закону інститут множинного громадянства в Україні, що, з огляду на нинішню політико-правову та соціальну ситуацію, викликає сумніви з погляду відповідності як внутрішньодержавному законодавству, так і міжнародним зобов'язанням України. Адже, згідно з п. 1 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про громадянство України», добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття, є підставою для втрати громадянства України, що спричинятиме істотні проблеми у вирішенні питань, наприклад, проходження фізичними особами з множинним громадянством військової служби.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що:

1) здійснення заходів щодо адаптації чинного законодавства України у сфері громадянства відповідно до міжнародних документів, насамперед ЄС, створить для сторін, по-перше, можливість узгодити й поєднати свої політичні, соціальні та безпекові плани, по-друге, скоординує правове регулювання відповідних відносин, впливаючи на внутрішнє законодавство сторін, передусім України, оскільки нормативні акти країн – учасниць ЄС здебільшого відповідають усім правилам, визначеним у Європейській конвенції про громадянство 1997 року;

2) реалізація заходів щодо адаптації чинного національного законодавства у сфері громадянства є одним з важливих кроків до залучення України до єдиного європейського правового поля.

Водночас вбачається, що основними проблемами, які постають перед законодавцем у цій сфері, є:

- інтенсивно-глобалізаційний розвиток міжнародних відносин у сфері громадянства, що потребує постійного вдосконалення національного законодавства;
- спеціальні нормативні вимоги ЄС, які мають бути враховані в українському законодавстві у сфері громадянства;
- питання впровадження норм адаптованого національного законодавства у сфері громадянства в реалії українського життя;
- ефективність правового регулювання від прийнятих змін і доповнень до чинного національного законодавства у сфері громадянства.

Зазначимо, що основні проблеми адаптації національного законодавства, які постають перед Україною, зокрема у сфері громадянства, на наш погляд, є перспективними напрямками подальшого науково-теоретичного дослідження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Великоричанін П. О. Правове регулювання множинного громадянства : монографія. Одеса : Юрид. літ., 2015. 179 с.
2. Дрьомов С. В. Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2017. 49 с.
3. Кінаш Н. Б. Загальноєвропейські принципи громадянства: національно-правовий аспект реалізації : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2023. 248 с.
4. Костицький М. В., Камінська Н. В., Кушакова-Костицька Н. В. Перспективи вдосконалення діяльності Конституційного Суду України в умовах сучасних суспільних трансформацій. *ScienceRise*. 2019. № 3 (9). С. 4–11. DOI: 10.15587/2523-4153.2019.180113.
5. Софінська І. Д. Філософсько-правова візія доктрини громадянства : монографія. Львів : Каменяр, 2018. 346 с.
6. Суржинський М. І. Інститут громадянства України: конституційно-правовий аспект : монографія. К. : Наук. думка, 2011. 214 с.
7. Янковський С. А. Інститут громадянства Європейського Союзу та тенденції його розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2014. 196 с.

8. Кулабухова А. В. Становлення інституту громадянства Європейського Союзу. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 1 (1). С. 31–34. (Серія «Юридичні науки»).
9. Кулабухова А. В. Інститут громадянства Європейського Союзу (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2016. 21 с.
10. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>.
11. Програма інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 7 лип. 2015 р. № 398/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00#Text>.
12. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : міжнар. док. 1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text.
13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнар. док. 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#top.
14. Про громадянство України : Закон України від 18 січ. 2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.
15. Програма інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 7 лип. 2015 р. № 398/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00#Text>.
16. Європейська конвенція про громадянство : міжнар. док. від 6 листоп. 1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004/conv#Text.
17. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо спрощеного набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства, які брали участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72163.
18. Конституція України : Основний Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
19. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.