

11. Ринажевський Б. Взаємодія військової служби правопорядку в Збройних силах України з органами державної влади, місцевого самоврядування і громадськістю. Вісник Академії управління МВС. 2010. № 3 (15). С. 87–93.

12. Організаційно-методичні вказівки з питань реалізації державної антикорупційної політики в діяльності Міністерства оборони України та Збройних сил України у 2017 р., затверджені міністром оборони України, від 30 грудня 2016 р. URL: [1http://www.mil.gov.ua/content/corruption/anticor_tips_2017.pdf] (дата звернення: 22.03.2018).

13. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698–VII, у редакції від 5 січня 2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/paran312#n312> (дата звернення: 25.03.2018).

УДК 342.9

ФЕНИЧ Я.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ГРОМАДЯНСТВО В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СПІЛЬНОТИ

Дана стаття присвячена аналізу стану імплементації міжнародно-правових норм до законодавства України про громадянство, що становить нормативну основу адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство. Зважаючи на активну інтеграцію України до європейської спільноти, визначені основні напрями реформування законодавства про громадянство, що, у свою чергу, сприятиме вдосконаленню адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в Україні.

Ключові слова: громадянство, право на громадянство, адміністративно-правовий механізм, імплементація правових норм, гармонізація законодавства.

Данная статья посвящена анализу состояния имплементации международно-правовых норм в законодательство Украины о гражданстве, что составляет нормативную основу административно-правового механизма обеспечения права на гражданство. Учитывая активный процесс интеграции Украины в европейское сообщество, определены основные направления реформирования законодательства о гражданстве, что, в свою очередь, будет способствовать совершенствованию административно-правового механизма обеспечения права на гражданство в Украине.

Ключевые слова: гражданство, право на гражданство, административно-правовой механизм, имплементация правовых норм, гармонизация законодательства.

The article thesis deals with the implementation of the international legal norms to the legislation of Ukraine in citizenship which is the normative basis of the administrative and legal mechanism for ensuring the right to citizenship. In view of the active integration of Ukraine in to the European community the main directions of reforming the legislation on citizenship are identified, which in turn will be reflected in the improvement of the administrative and legal mechanism for ensuring the right to citizenship in Ukraine.

Key words: citizenship, right to citizenship, administrative and legal mechanism, implementation of legal norms, harmonization of legislation.

Вступ. Завдяки зростанню значення такого принципу міжнародного права, як повага до прав і основних свобод людини, питання громадянства деякою мірою вийшли з виключної компетенції держав на міжнародний рівень. З огляду на те, що однією з необхідних основних умов асоціації України з Європейським Союзом (далі – ЄС) є наблизення її законодавства до правової системи ЄС, актуальність дослідження процесу гармонізації національного законодавства країн-членів ЄС щодо громадянства та виявлення закономірностей і проблем цього процесу є безсумнівною. Розроблена на Гельсінкському саміті ЄС «Спільна стратегія щодо України» стала базою для ухвалення урядом України низки рішень і комплексної Програми інтеграції до Європейського Союзу. Програма як фундаментальний політичний і правовий документ відображає перспективи розвитку України в європейському напрямі. Вона стала новим етапом на шляху європейської інтеграції, новим періодом, на якому почався перехід від розроблення концептуальних положень інтеграції до активної імплементації та повсякденної роботи з реалізації Стратегії. У цьому ракурсі питання адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство, одним зі складників якого є нормативна система та її вдосконалення, стають вкрай актуальними. Прикладні ж аспекти гармонізації законодавства є одними з найбільш актуальних і широко досліджуваних у закордонній правовій теорії, особливо в сучасному праві ЄС.

Результати дослідження. Інтеграція України до Європейського Союзу проголошена пріоритетним напрямом внутрішньої і зовнішньої політики України. Однією з умов паритетних відносин з європейською спільнотою є високий рівень адміністративного захисту прав і свобод особи, зокрема іноземних громадян та осіб без громадянства, які перебувають на території України з різних причин та обставин, що стане результатом вдалого функціонування адміністративно-правового механізму реалізації права на громадянство в Україні. Євроінтеграційні процеси є чинником, який впливає на формування сучасного праворозуміння, вони зумовлюють інше ставлення до ролі адміністративно-правового механізму в регулюванні забезпечення права на громадянство. Особливо ці процеси впливають на нормативний складник адміністративного механізму в забезпеченні цього права, що стосується його узгодження з європейськими стандартами.

Окремі аспекти імплементації правових норм із питань громадянства, особливо ті, що стосуються узгодження законодавства України з європейськими стандартами, досліджували багато науковців, як-от: П. Рабінювич, В. Гомонай, Ю. Тихомиров, В. Опришко, М. Баймуратов, С. Максименко та інші. Проте проблематику саме адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство достатньою мірою не розглянуто.

Погоджуємося з думкою, що вихідним пунктом гармонізації законодавства України про громадянство з європейським правом є уніфікація термінології, яка вживається в цих двох правових системах, а процес адаптації законодавства треба розпочинати саме з юридичної термінології [11, с. 101]. На думку М. Баймуратова і С. Максименко, чіткий понятійно-категоріальний апарат дуже важливий, якщо законодавець ставить за мету уніфікацію, гармонізацію або зближення законодавства, його відповідність європейським стандартам та традиціям. Вироблення сталої системи юридичних понять і термінів є не просто результатом наукового дослідження, а необхідною умовою, одним із пріоритетних напрямів правового реформування. Тільки така система може забезпечити зближення законодавства, його однакове тлумачення, а також правильне застосування правових норм [10, с. 134]. Тому вважаємо за необхідне спочатку приділити увагу теорії гармонізації законодавства, з'ясувати базові поняття та підходи, оскільки «гармонізація дасть змогу добитися функціональної рівноваги правових актів, забезпечити той ступінь збалансування між ними, що дозволить правовій системі функціонувати та розвиватися в заданих напрямках» [19, с. 15]. Гармонізація правових актів і норм «є процесом забезпечення їх узгодження, відповідності обсягу повноважень для суб'єктів, які їх ухвалили, досягнення цілей, які встановлені державними інститутами» [20, с. 79]. В юридичній літературі гармонізацію розуміють як «узгодження загальних підходів, концепцій розвитку національних законодавств» [18, с. 75], «створення загальних правових принципів і окремих рішень» [14, с. 184], «один з основних напрямів <...> узгодженого правового розвитку держави» [22, с. 116]. На думку німецького професора Отто Люхтерхандта, поняття «гармонізація» відображає «узгоджене співіснування і чинність таких норм, як юридичні принципи, комплексні правові інститути, а також окремі юридичні правила і приписи, що походять із різних джерел права» [15, с. 57], а один із вимірів, в якому постає завдання гармонізації, представлений відносинами «між різними системами правопорядку, що є принципово самостійними та існують незалежно одна від одної, наприклад, між правопорядком міжнародного права або європейського і національним правом України» [15, с. 58].

Що стосується українського законодавства та норм міжнародного права, то реалії сьогодення потребують не лише простого сприйняття міжнародного досвіду, а й глибокого аналізу

механізмів того, що перешкоджало вітчизняному законодавству асимілюватися до міжнародного права раніше. У порівнянні положень законодавства України з нормами міжнародного права П. Рабінович уточнює, що гармонізація – це процес узгодження законодавства України із правовими системами провідних міжнародних організацій Європи [16, с. 255]. У процесі гармонізації законодавства про громадянство Україна повинна враховувати те, що він зазвичай є одностороннім, оскільки йдеться не про взаємні кроки з обох сторін щодо узгодження своїх правових норм, а тільки про зміни в українському законодавстві з метою його гармонізації з нормами міжнародного права [12, с. 205]. Як бачимо, українські науковці вживають термін «гармонізація» на позначення одностороннього процесу наближення внутрішнього законодавства України до міжнародного законодавства. Міжнародно-правовий вплив на адміністративно-правовий механізм забезпечення права на громадянство проявляється у двох формах: по-перше, міжнародні договори закріплюють права й обов'язки фізичних осіб, тобто вони адресовані безпосередньо індивідам; по-друге, міжнародні договори зобов'язують держави узгодити їхнє законодавство з положеннями цих договорів. Отже, перша форма впливу може бути визначена як безпосереднє регулювання відповідних відносин, а друга – як уніфікація національного законодавства про громадянство, здійснювана за допомогою міжнародних договорів [13, с. 7].

Що стосується узгодження чинного законодавства України про громадянство з європейськими та міжнародними стандартами захисту прав людини, то Україною ратифіковано цілу низку міжнародних угод, спрямованих на захист прав і свобод людини, а саме: Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод 1950 р. [3], Конвенцію про статус біженців і Протокол щодо статусу біженців 1951 р. [4].

2006 р. ратифіковано Європейську конвенцію про громадянство, яка визначає принципи та правила, яких держави-учасниці зобов'язуються дотримуватися в питаннях громадянства фізичних осіб, та закладає правову базу для співробітництва між державами із цих питань [5]. Заснована на принципах Конвенції 1961 р., Європейська конвенція 1997 р. забезпечує всебічне правове регулювання питань, які стосуються громадянства [6]. Україна підписала Європейську конвенцію про громадянство 1 липня 2003 р. За час, що минув із моменту підписання, національне законодавство про громадянство узгоджене з нормами Конвенції. Зокрема, Верховна Рада України 16 червня 2005 р. ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України»» [8]. Надалі неодноразово подавалися законопроекти про внесення змін до Закону України «Про громадянство», зокрема, з метою законодавчого вдосконалення механізму припинення громадянства України в разі добровільного набуття громадянином України громадянства іншої держави та запобігання випадкам подвійного громадянства для осіб, які набувають громадянство України. Це питання є надзвичайно актуальним у контексті адміністративно-правового забезпечення права на громадянство. Приєднання України до Конвенції сприяє розвитку правових принципів, які стосуються громадянства, та їх запровадженню в національному законодавстві України.

В Європейській конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 р. зазначається, що кожна держава може самостійно вирішувати, які наслідки матиме в її внутрішньодержавному праві факт набуття її громадянином іншого громадянства або його приналежності до іншого громадянства. Відповідно до ст. 15 Конвенції, її положення не обмежують право кожної держави у своєму внутрішньодержавному праві визначити: а) зберігають чи втрачають громадянство її громадяни, які набувають або мають громадянство іншої держави; б) чи пов'язане набуття або збереження її громадянства з відмовою від іншого громадянства або з його втратою [2]. Положенням ст. 14 Конвенції визначено, що держава-учасниця дозволяє: а) дітям, які автоматично набули різних громадянств від народження, зберігати ці громадянства; б) своїм громадянам мати інше громадянство, якщо це інше громадянство автоматично набувається у зв'язку зі вступом у шлюб [2]. Отже, Європейська конвенція про громадянство в п. «а» ст. 15 надає державам-учасницям право самим визначити припустимість множинного громадянства. Водночас законодавства, що забороняють подвійне громадянство, також повною мірою відповідають нормам європейського права. В Україні питання щодо випадків множинного громадянства *ex lege*, які були передбачені в зазначеній статті Конвенції, зауважень та заяв під час ратифікації не викликали.

Проте варто зазначити, що Європейська конвенція була ратифікована із застереженням до п. 2 ст. 8 Конвенції і зумовлена тим, що Закон «Про громадянство України» передбачає, що громадянин України, який відповідно до чинного законодавства України є таким, що постійно проживає за кордоном, може вийти із громадянства України за його клопотанням (п. 1 ч. 1 ст. 18) [7]. Таке застереження відповідає п. 2 ст. 8 «Втрата громадянства за ініціативою особи» Конвен-

ції, в якому передбачається, що держава-учасник може передбачити у своєму внутрішньому законодавстві, що відмовлятися від громадянства можуть лише громадяни, які постійно проживають за кордоном. Оскільки питання виїзду громадян України за кордон не є предметом регулювання Закону України «Про громадянство України», визначення громадян України такими, що постійно проживають за кордоном, регулюється Законом України «Про порядок виїзду з України й в'їзду в Україну громадян України» та нормативно-правовими актами, виданими на виконання цього Закону. А заява про виключення гл. VII «Військовий обов'язок у випадках множинного громадянства» зі сфери застосування Конвенції зумовлена невідповідністю положень цієї глави нормам українського законодавства. Зокрема, положеннями ст. 65 Конституції України передбачено, що захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України [1], а ст. 1 Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» встановлює в Україні загальний військовий обов'язок [9]. Окрім того, питання виконання військового обов'язку не є предметом регулювання Закону України «Про громадянство України», оскільки це логічно випливає з Основного закону України, проте, можливо, не було б зайвим зазначення та конкретизація цих положень і безпосередньо в Законі України «Про громадянство».

Отже, приєднання до Європейської конвенції про громадянство 1997 р. відповідає національним інтересам України, оскільки демонструє, що Україна визнає і поважає норми і принципи європейського права, підтверджує її прагнення співпрацювати в межах Ради Європи і сприяє її інтеграції до європейської спільноти. Водночас приєднання до Конвенції сприяє розширенню договірно-правової бази з питань громадянства у відносинах з державами-членами Ради Європи й іншими державами-учасницями.

Розглянемо далі основні міжнародні нормативно-правові акти з питань громадянства й особливості узгодження з ними національного законодавства в цій сфері. Гаазька конвенція від 12 квітня 1930 р. керувалася невизнанням подвійного громадянства і рекомендувала ставитись до біпатридів як до осіб, що мають лише одне громадянство. Водночас пропонувалося визначати громадянство або за місцем «звичайного чи переважного проживання», або за принципом «ефективного» громадянства, тобто за громадянством тієї держави, з якою особа більш тісно пов'язана і де вона реально використовує всі свої права чи переважну більшість із них (ст. 5 Конвенції) [20, с. 198]. 30 серпня 1961 р. у Нью-Йорку ухвалена Конвенція про скорочення безгромадянства. Україна приєдналася до цієї Конвенції у 2013 р. [6], 6 травня 1963 р. країни-члени Ради Європи також підписали Конвенцію про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства. Так, 24 листопада 1977 р. Радою Європи ухвалено Додатковий протокол до зазначеної Конвенції та внесено до неї поправки. Отже, єдине громадянство в Україні варто розглядати як міцний правовий зв'язок людини з державою, що зумовлено сукупністю їхніх взаємних прав, обов'язків і відповідальності. Такий зв'язок ґрунтується на визначеній державою наявності в людини, яка проживає в Україні, основних прав і свобод, гарантує повагу до гідності громадянина, що регулюється законом відповідно до міжнародно-правових актів. За оптимальних умов лише на основі громадянства певної держави окрема особа може скористатися максимальним рівнем прав, гарантованих цим громадянством, як у державі, так і в міжнародному спілкуванні.

Висновки. Сучасне законодавство про громадянство як основний елемент адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство можна вважати сформованим – питання громадянства в Україні регулює Конституція України, низка законів про громадянство, серед яких важливе місце посідають Закони України «Про громадянство України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» та інші нормативно-правові акти. Однак чинне законодавство про громадянство все ж таки, на жаль, не має належного адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в Україні, беручи до уваги наявність великої кількості прогалин і колізій у законодавстві, що разом із неоднозначною правозастосовчою практикою призводить до непоодиноких випадків порушення прав громадян і особливо осіб без громадянства чи осіб, які бажають набути громадянство України або не хочуть його втратити. Така ситуація свідчить про необхідність реформування чинного законодавства про громадянство з метою узгодження його норм із загальною концепцією захисту прав та свобод людини.

Автор акцентує увагу на необхідності модернізації приписів Закону України «Про громадянство». Серед основних напрямів реформування законодавства про громадянство, зокрема, про адміністративний механізм забезпечення цього права, визначено узгодження правових норм

із міжнародними й європейськими стандартами захисту прав людини, зокрема узгодження чинного законодавства з міжнародними угодами та договорами, що ратифіковані Україною встановленим законом порядком, а також визначення й усунення внутрішніх протиріч, прогалин і колізій у законодавстві, усунення розрізненості нормативного регулювання шляхом узгодження законів України, що встановлюють правовий статус громадян, осіб із подвійним громадянством чи осіб без громадянства, правове регулювання набуття та втрати громадянства України, правові положення про компетенцію інституційних органів, що вирішують справи про громадянство.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 2008. № 13. С. 359.
3. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 40. Ст. 263.
4. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців 1951 р.: Закон України від 10 січня 2002 р. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 17. Ст. 118.
5. Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство: Закон України від 20 вересня 2006 р. Відомості ВРУ. 2006. № 45. Ст. 437.
6. Про приєднання України до Конвенції про скорочення безгромадянства від 1961 р.: Закон України від 11 січня 2013 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 10. Ст. 100.
7. Про громадянство: Закон України від 30 березня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 13. Ст. 65.
8. Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України»: Закон України від 16 червня 2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 30. Ст. 408.
9. Про загальний військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 385.
10. Баймуратов М., Максименко С. Імплементация норм міжнародного права про свободу пересування і вибір місця проживання у право України. Право України. 2003. № 9. С. 133–138.
11. Баймуратов М., Максименко С. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: політико-правовий аналіз. Право України. 2003. № 10. С. 101–104.
12. Гомонай В. Зближення законодавства України з правовою системою Європейського Союзу. Держава і право. 2009. Вип. 44. С. 204–212.
13. Керован А. Международно-правовые проблемы гражданства в условиях глобализующегося мира: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.
14. Марченко М. Сравнительное правоведение. Общая часть: учебник. М.: Зерцало, 2001. 560 с.
15. Ляхтерхандт О. До проблеми гармонізації законодавства України з Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод людини. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: матеріали науково-практичної конференції. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 1998. 300 с.
16. Рабінович П. Законодавство України та норми міжнародного права: критерії відповідності. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: матеріали науково-практичної конференції. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 1998. 300 с.
17. Суботенко В. Сумісність положень законодавства України з Конвенцією про скорочення безгромадянства 1961 р. та Конвенцією про статус апатридів 1954 р. К., УВКБ ООН. 220 с.
18. Тимченко Л. Международное право: учебник. Х.: Консум, 1999. 528 с.
19. Тихомиров Ю. Коллизии между правовыми актами: способ преодоления. Колізії у законодавстві України: проблеми теорії і практики. К.: Генеза, 1996. С. 14–20.
20. Тихомиров Ю. Коллизионное право: учебное и научно-практическое пособие. М.: Юринформцентр, 2000. 394 с.
21. Толкачова І. Конституційний принцип єдиного громадянства. Право України. 2009. № 11. С. 196–200.
22. International encyclopedia of comparative law. N.Y., 1975. V.II. Chapter 5. The international unification of private law / David René. 1971. 218 p.