

**СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ
У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ГРОМАДЯНСТВА ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇН:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

У статті, на основі аналізу чинного законодавства держав-республік колишнього СРСР, розкриваються особливості системи органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства та наводяться їх повноваження.

Ключові слова: громадянство; органи, які беруть участь у вирішенні питань громадянства; повноваження.

В статтє, на основе анализа действующего законодательства государств – республик бывшего СРСР, раскрываются особенности системы органов, ведающими делами о гражданстве и их полномочия.

Ключевые слова: гражданство; органы, ведающие делами о гражданстве; полномочия.

© СУРЖИНСЬКИЙ Максим Ігорович – кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

The article is based on an analysis of current legislation of USSR former republics; the peculiarities of authorities on citizenship matters and their powers are described.

Key words: *citizenship; authorities on citizenship matters; powers.*

Однією з провідних тенденцій розвитку сучасного конституційного права є посилення інтеграційних процесів, що спонукає до порівняльно-правових досліджень взаємовідносин між державою і особою. Сюди належать і питання громадянства, в тому числі система органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства.

Дослідження системи органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства, різною мірою діставали своє відображення у працях С.А. Авак'яна, Р.Б. Бедрія, А.М. Колодія, В.В. Кравченка, О.О. Кутафіна, О.С. Лютюк, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, М.І. Хавронюка, П.Ф. Чалого, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, К.Л. Шкумбатюк та ін.. Водночас у сучасній вітчизняній науці конституційного права відсутні спеціальні дослідження, які, базуючись на основних принципах порівняльного правознавства, висвітлювали б особливості системи даних органів в окремих державах.

За Законом України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р.¹ до органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства, належать: Президент України, Комісія при Президентові України з питань громадянства, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та підпорядковані йому органи, Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України. При цьому їх повноваження закріплені в окремому розділі – «Повноваження державних органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства».

Подібний розділ є і в Законі про громадянство Республіки Білорусь, який має назву «Повноваження органів, що приймають рішення та оформляють документи з питань громадянства Республіки Білорусь» (Розділ VI)². Проте у Законі про громадянство Республіки Киргизстан³ про органи, що відносять питаннями громадянства, йдеться не в окремому розділі, а в розділі про припинення та поновлення у громадянстві. А у Законі про громадянство Литовської Республіки⁴ ці питання врегульовані розділом V – «Порядок вирішення питань громадянства Литовської Республіки». У деяких випадках дані питання розпорознені по всьому тексту закону про громадянство (Латвія⁵ та Естонія⁶).

Щодо системи державних органів, що забезпечують реалізацію державної політики в галузі громадянства, то в більшості держав – республік колишнього СРСР, як і в Україні, до неї належать: президент; комісія при президентові з питань громадянства; міністерство внутрішніх справ; міністерство закордонних справ (Азербайджан⁷, Білорусь, Російська Федерація⁸, Казахстан⁹, Киргизстан, Узбекистан¹⁰). Втім у Республіці Вірменія¹¹ до даної системи органів входять Президент Вірменії, Комісія при Президенті та Уряд Республіки (ст. 26-28). У Республіці Молдова¹² до органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства, належать також Комітет державної безпеки та Міністерство праці й соціального захисту (ст. 26, 29). Комітет державної або національної безпеки передбачений і в законах про громадянство Таджикистану¹³ (ст. 46) та Туркменістану¹⁴ (ст. 36). Крім того, в Законі про громадянство Туркменістану закріплено поряд із повноваженнями Президента також і повноваження Голови Меджлісу в галузі громадянства (ст. 31). Заслугує на увагу і Закон про громадянство Республіки

Грузія¹⁵, де в систему органів, що відають питаннями громадянства, включено Міністерство юстиції, на яке покладено функції, які властиві Комісії при Президентові України з питань громадянства.

Щодо Міністерства праці й соціального захисту Республіки Молдова, то згідно Закону про громадянство воно надає висновок про доцільність прийому заявника в громадянство Республіки або відновлення його в громадянстві, а також про можливість його працевлаштування, надання йому житла й т.д. На нашу думку, такий висновок не може мати об'єктивний характер, тому що поняття «доцільність» прийому до громадянства дає можливість державі в особі його органа відмовити людині в її правовому зв'язку з державою на підставі суб'єктивних факторів.

Слід зазначити, що хоча в законах про громадянство звичайно не згадується парламент серед органів, що відають питаннями громадянства, проте, з огляду на його важливу роль у системі державних органів, а також на той факт, що саме парламент за допомогою законів визначає основні параметри інституту громадянства, на нашу думку, доцільно включити його в загальну систему органів, що регулюють питання громадянства. Так, згідно ст. 92 Конституції України¹⁶ громадянство регулюється виключно законами України. Оскільки єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, до виключних повноважень якої належить прийняття законів, то саме Верховна Рада України має право утвердження правових засад громадянства і державної політики у цій галузі. Тобто, у системі органів державної влади, що забезпечують реалізацію державної політики у галузі громадянства, важливе місце належить Верховній Раді України, адже щоб дана система органів діяла, перш за все необхідна законодавча база.

На сьогодні результатом реалізації пріоритетної функції Верховної Ради України – здійснення законодавчої діяльності є таким, що в незалежній Україні у 1991–2010 рр. розроблено і прийнято Конституцію України та цілий ряд законів у галузі громадянства. Серед законів найважливішим є Закон України «Про громадянство України». Слід зазначити, що за період чинності даного Закону в редакції від 8 жовтня 1991 р. до нього вносилися декілька разів зміни і доповнення¹⁷, особливо вагомі – 16 квітня 1997 р.¹⁸, а до чинного Закону в редакції від 18 січня 2001 р. – тричі. Основною причиною внесення змін до Закону України «Про громадянство України» була необхідність удосконалення механізму реалізації в Україні одного з основоположних прав людини – права на громадянство водночас із досягненням міжнародних стандартів прав людини. Серед інших законів, що регулюють питання, пов'язані з громадянством, слід виокремити закони України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р.¹⁹, «Про імміграцію» від 7 червня 2001 р.²⁰, «Про біженців» від 21 червня 2001 р.²¹, «Про правовий статус закордонних українців» від 4 березня 2004 р.²² та ін.

Виходячи з положень Конституції України, де зазначено, що громадянство України визначається виключно законами України, на нашу думку, саме Верховна Рада України має право утвердження правових засад процесуального порядку провадження в справах громадянства. Тому вважаємо за доцільне загальні засади провадження у справах громадянства закріпити окремим розділом у Законі України «Про громадянство України» з назвою «Порядок провадження у справах з питань громадянства України», в якому буде визначено: 1) порядок подання заяв та інших документів з питань громадянства; 2) порядок оформлення документів з

питань громадянства; 3) порядок розгляду документів; 4) прийняття рішень з питань громадянства; 5) виконання прийнятих рішень; 6) контроль за виконанням рішень з питань громадянства. І лише на їх основі Президент України має визначати порядок розгляду питань щодо громадянства, який мав би розкривати та конкретизувати первинні норми.

Спільним для більшості держав – республік колишнього СРСР є обсяг повноважень президента в галузі громадянства. Традиційно – це питання прийняття до громадянства та припинення громадянства. Доказом тому – перелік повноважень Президента України, який визначений у п. 26 ч. 1 ст. 106 Основного Закону, відповідно до якого Президент України приймає рішення щодо прийняття до громадянства України та припинення громадянства України. Втім в окремих пострадянських державах до названих повноважень президента додані й інші. Наприклад, Президент Російської Федерації приймає також рішення з питань: 1) поновлення громадянства; 2) дозволу громадянину Російської Федерації мати одночасно громадянство іншої держави; 3) скасування рішень з питань громадянства; надання почесного громадянства (ст. 23, 29).

В окремих державах президент уповноважений вирішувати питання збереження громадянства (Азербайджан, Казахстан, Туркменістан). Слід також наголосити, що у тих державах, де має місце позбавлення громадянства як вид припинення громадянства, до повноважень президента входить вирішення й цього питання (Азербайджан, Молдова). При цьому в деяких державах, що утворилися на теренах СРСР, можливий й інший варіант. Зокрема, прерогатива вирішення питань позбавлення громадянства належить у Латвії Верховному суду, а в Естонії – Уряду.

Варто зазначити, що у здійсненні своїх повноважень в галузі громадянства президент видає різного роду акти, серед яких чільне місце посідають укази. Саме у вигляді указів приймаються рішення з питань громадянства в більшості пострадянських республік. Примітно, що в деяких з них указ є єдиним актом з питань громадянства, що уповноважений видавати президент (Азербайджан, Російська Федерація, Україна, Узбекистан). Так, укази Президента про прийняття до громадянства України і припинення громадянства України за своїми юридичними ознаками є індивідуальними правовими актами, які визначають не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію.

Однак у ряді республік колишнього СРСР президент поряд з указами може видавати й інші акти. Так, у Законі про громадянство Республіки Киргизстан (ст. 34) передбачено, що з питань громадянства Президент видає укази, а при відхиленні заяв або подань з питань громадянства - постанови. Близькі до змісту положення можна знайти й у Законі про громадянство Республіки Туркменістан (ст. 38). При цьому законодавець окреслює перелік питань у галузі громадянства, з яких Президент видає укази, а з яких – постанови. Текстуально подібні положення можна знайти і в Законі про громадянство Республіки Молдова (ст. 32). Певний виняток становить Закон про громадянство Литовської Республіки, де зазначено, що з питань прийому до громадянства Президент видає декрети, які набувають чинності тільки після прийняття особою присяги у виконавчих інституціях місцевого самоврядування або в дипломатичних представництвах чи консульських установах Литовської Республіки за кордоном (ст. 31).

На відміну від інших пострадянських держав в Естонії питання громадянства перебувають у віданні не Президента, а Уряду, який у формі розпоряджень

вирішує питання про прийняття громадянства або поновлення у громадянстві, про позбавлення громадянства або втрату громадянства у зв'язку із прийняттям громадянства іншої держави або відмовою від громадянства Естонії на користь громадянства іншої держави (ст. ст. 20, 27, 28, 29). В даному випадку заслуговує на увагу і Закон про громадянство Латвійської Республіки, де вирішення питання про позбавлення громадянства віднесено до компетенції Верховного суду; прийом до громадянства за особливі заслуги перед Латвією вирішується Сеймом (п. 5 ст. 13); відмова в натуралізації – Міністерством внутрішніх справ (ст. 17); відновлення в громадянстві – Кабінетом міністрів (ст. 25).

В Україні уряд у межах своєї компетенції у галузі громадянства видає постанови, які є обов'язковими до виконання. Вони згідно зі ст. 53 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р.²³ видаються на підставі та на виконання Конституції та законів України. Саме через постанови Кабінет Міністрів України реалізує свою виконавчо-розпорядчу функцію у сфері забезпечення прав і свобод людини, у тому числі права на громадянство. При цьому Кабінет Міністрів України в одних випадках приймає відповідні постанови з власної ініціативи, а в інших – це впливає з відповідних законів, указів Президента України, постанов Верховної Ради України.

На підставі пункту 9 статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади в галузі громадянства.

Важлива роль у системі органів, що відають питаннями громадянства, належить **міністерству внутрішніх справ та підпорядкованим йому органам**. Майже у всіх національних законах про громадянство міністерство і його органи охарактеризовані як органи, які, **по-перше**, розглядають справи про громадянство по першій інстанції; приймають від осіб, які постійно проживають на території республіки, заяви й клопотання з питань громадянства; перевіряють факти й документи, надані на їх підтвердження. **По-друге**, вони приймають остаточні рішення, визначаючи належність зазначених осіб до громадянства республіки, а також здійснюють реєстрацію набуття або припинення громадянства у випадках, передбачених законодавством про громадянство. В основному така схема при регламентації компетенції органів внутрішніх справ закріплена в законах про громадянство Азербайджану (ст. 32), Казахстану (ст. 30), Киргизстану (ст. 28), Російської Федерації (ст. 35), Таджикистану (ст. 31), Туркменістану (ст. 33), Узбекистану (ст. 32), України (ст. 24).

До системи державних органів, що відають питаннями громадянства, належать також **міністерство закордонних справ, дипломатичні представництва й консульські установи**, які відповідно до національних законів про громадянство мають значні повноваження в галузі громадянства. У коло їхніх повноважень входить розгляд справ про громадянство в першій інстанції; прийом від осіб, що постійно проживають за межами республіки, заяв (клопотань) з питань громадянства; перевірка фактів і документів, наданих на їх підтвердження. Крім того, дипломатичні представництва й консульські установи вправі приймати остаточні рішення, визначаючи належність зазначених вище осіб до громадянства республіки, а також у випадках, передбачених законом, здійснюють облік осіб, які набули громадянство та припинили його. Така компетенція міністерства закордонних справ, дипломатичних представництв і консульських установ передбачається законами про громадянство Азербайджану (ст. 33), Білорусі (ст. 32), Ка-

захстану (ст. 31), Киргизстану (ст. 29), Російської Федерації (ст. 36), Таджикистану (ст. 32), Туркменістану (ст. 34), Узбекистану (ст. 32), України (ст. 25).

Втім у законах деяких держав зафіксовано положення, що у випадку відсутності в тій або іншій державі дипломатичних представництв або консульських установ даної республіки функції таких органів виконують дипломатичні представництва й консульські установи інших держав на основі відповідних договорів (наприклад, ст. 34 Закону про громадянство Туркменістану).

У Законі про громадянство Республіки Грузія питання, що стосуються повноважень міністерства закордонних справ, дипломатичних представництв і консульських установ, розпорошені в статтях, в яких йдеться про вирішення конкретних справ про громадянство: набуття, вихід із громадянства, поновлення громадянства (ст. 34); втрата громадянства (ст. 36); видача документів, що засвідчують громадянство (ст. 44). Приблизно таку ж схему закріплено і в Законі про громадянство Республіки Молдова. Крім того, як було зазначено, даний Закон поряд із приписами про Міністерство внутрішніх справ та Міністерство закордонних справ містить приписи й про Комітет державної безпеки, який вправі направляти Президентові висновки про особу заявника й інші матеріали, необхідні для вирішення питання про його громадянство (ст. 29).

Важливо й те, що в національних законах про громадянство передбачена процедура оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, в тому числі в судовому порядку. Проте й тут спостерігаються розбіжності. Так, у Законі про громадянство Туркменістану передбачено, що рішення з питань громадянства можуть бути переглянуті Президентом (ст. 46). У свою чергу необґрунтована відмова в прийнятті заяв з питань громадянства, порушення строків розгляду заяв, а також інші неправомірні дії посадових осіб, що порушують порядок розгляду справ про громадянство й виконання рішень з питань громадянства, можуть бути оскаржені у вищестоящий в порядку підпорядкованості орган або до суду. Близька за змістом схема оскарження рішень з питань громадянства закріплена в законах про громадянство Азербайджану (ст. 48, 49), Білорусі (ст. 42, 43), Казахстану (ст. 41), Узбекистану (ст. 44). У Законі про громадянство Російської Федерації визначено місячний термін на оскарження до суду рішення про відмову в реєстрації набуття або припинення громадянства або про належність до громадянства Російської Федерації (ст. 46), а також уточнюється, що особи, які постійно проживають за межами Російської Федерації, оскаржують неправомірні дії посадових осіб дипломатичних представництв або консульських установ до Московського міського суду (ст. 47).

В окремих національних законах передбачена можливість оскарження рішення президента республіки з питань громадянства до Верховного суду республіки (закони про громадянство Грузії – ст. 42; Киргизстану – ст. 39), Конституційного суду (Закон про громадянство України – ст. 26), парламенту республіки (Закон про громадянство Молдови – ст. 38).

Таким чином, у різних державах, що утворилися на теренах СРСР, спостерігається різний підхід до законодавчого регулювання системи органів державної влади, які забезпечують реалізацію державної політики у галузі громадянства. Іншими словами, ця система органів є багатоваріантною і навіть спільним моментам властиві свої особливості.

1. *Відомості* Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65; 2005. – № 20. – Ст. 277; 2005. – № 30. – Ст. 408; 2007. – № 33. – Ст. 442. 2. *Закон* Республіки Беларусь

«О гражданстве Республики Беларусь» от 1 августа 2002 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 88. – 2/885. **3.** Закон Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 г. / Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1994. – № 1. – Ст. 1. **4.** Закон Литовской Республики «О гражданстве» от 1 января 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislationline.org/ru/legislation.php?tid=11&lid=6430&less=false> **5.** Закон Латвийской Республики «О гражданстве» от 22 июля 1994 г. // Государственные акты Латвийской Республики. – 1994. – № 8. – Ст. 146. **6.** Закон Эстонской Республики «О гражданстве» от 19 января 1995 г. / Правовые акты Эстонии. – 1995. – № 13. – Ст. 122. **7.** Закон Азербайджанской Республики «О гражданстве Азербайджанской Республики» от 30 сентября 1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14144>. **8.** Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. / Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 22. – Ст. 2031. **9.** 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>. **10.** Закон Республики Узбекистан «О гражданстве Республики Узбекистан» от 2 июля 1992 г. / Ведомости Верховного Совета Узбекистан. – 1992. – № 9. – Ст. 338. **11.** Закон Республики Армения «О гражданстве Республики Армения» от 20 марта 2002 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14147>. **12.** Закон Республики Молдова «О гражданстве Республики Молдова» от 5 июня 1991 г. // Советская Молдова. – 1991. – Июль. **13.** Закон Республики Таджикистан «О гражданстве Республики Таджикистан» от 4 ноября 1995 г. // Ведомости Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 1995. – № 21. – Ст. 243. **14.** Закон Туркменистана «О гражданстве Туркменистана» от 30 сентября 1992 г. // Ведомости Меджлиса Туркменистана. – 1992. – № 9. – Ст. 7. **15.** 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. **16.** Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; 2005. – № 2. – Ст. 44. **17.** Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Ст.121; 1994. – № 33. – Ст. 299; 1994. – № 43. – Ст. 390. **18.** Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 23. – Ст. 169. **19.** Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617. **20.** Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 41. – Ст. 197. **21.** Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 250. **22.** Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 343. **23.** Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 11. – Ст. 94.