

X620.3  
Б38

Руслан БЕДРІЙ

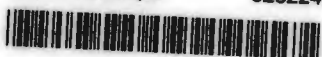
**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ  
ОСНОВИ  
ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ**

**Монографія**

ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

код екземпляра

328224



Руслан БЕДРІЙ

# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

*Монографія*

Львів  
2006



УДК 342.71(477)  
ББК Х9(4Ук)300.31  
Б 325

*Рекомендовано до друку Вченою Радою Львівського державного університету внутрішніх справ (протокол № 10 від 7 червня 2006 р.).*

Рецензенти:

**А.Ф. Колодій,**  
*доктор філософських наук, професор*

**П.Ф. Гураль,**  
*кандидат юридичних наук, доцент*

**Б 325 Бедрій Р.Б.** Конституційно-правові основи громадянства України: Монографія. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – 164 с.

У монографії досліджуються теоретичні основи громадянства, становлення та розвиток інституту громадянства у незалежній Україні. Увагу приділено висвітленню важливих питань правового регулювання сучасного громадянства та практики застосування норм про громадянство в Україні. Зроблено спробу пошуку вирішення існуючих проблем в правовому регулюванні питань громадянства України та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства про громадянство.

Для вчених-правознавців, викладачів, студентів (курсантів) юридичних навчальних закладів і всіх тих, хто цікавиться питаннями конституційно-правових основ громадянства.

© Р.Б. Бедрій, 2006

© Львівський державний університет  
внутрішніх справ, 2006

національна академія  
України

## † ПЕРЕДМОВА

*Проблема взаємовідносин людини з суспільством і державою, пошук найоптимальніших форм їхньої взаємодії і питання громадянства, зокрема, цікавлять вчених із стародавніх часів. Ще Арістотель в одній із своїх найвідоміших праць „Політика”, говорячи про те, хто є громадянином, дійшов висновку, що саме держава є сукупністю громадян. Питаннями громадянства цікавилися й філософи-просвітителі (Ж.-Ж. Руссо, І. Кант). Але лише з прийняттям перших конституцій можна вести мову про громадянство в його сучасному розумінні. Його виникнення безпосередньо пов'язане з першими буржуазними революціями, втіленням ідеї рівності членів державної спільноти, яка, в свою чергу, формується під безпосереднім впливом ідеї природних прав людини.*

*Основою громадянства є суспільні відносини особи і держави. Будучи правовим виразом цих взаємовідносин, громадянство забезпечує чіткі, стабільні стосунки між державою і особою. Від того, як будуть урегульовані питання громадянства, залежить стан і стабільність держави. З'ясування юридичної природи громадянства допомагає досягнути юридичну природу самої держави. Саме розуміння громадянства, а також регулювання його окремих питань тісно пов'язане і з місцем та роллю людини в державі, відображаючи таким чином існуючий рівень розвитку суспільних відносин.*

*Прийняття нового Основного Закону України стало основоположним фактором у формуванні правової системи нашої держави на новій конституційній базі, яка орієнтована на забезпечення народовладдя, прав і свобод людини і громадянина. Саме людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека, за статтею 3 Конституції, визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Одним з основних прав людини є право на громадянство, яке відіграє в житті кожної*



людини надзвичайно важливу роль. Однак, механізм реалізації цього права в Україні потребує удосконалення. Загальною Декларацією прав людини громадянство було віднесене до одного з основних прав людини (стаття 15). Його зміст полягає в тому, що повним комплексом прав людина може володіти сьогодні лише за наявності громадянства, в зв'язку з чим останнє можна визначити формулою „право на права”. Виходячи з цього, гарантованість громадянства кожній людині є нині однією з головних конституційно-правових проблем, що потребує якнайшвидшого вирішення.

Розвиток інституту українського громадянства, зокрема прийняття Закону про громадянство України в редакції від 18 січня 2001 року, нового Порядку провадження з питань громадянства вимагають подальших наукових досліджень у даній сфері. При цьому важливо розглянути Закон в аспекті відповідності його Конституції України та міжнародно-правовим стандартам. Необхідно враховувати, що проблеми в галузі громадянства, які існують у даний час у Західній Європі, в силу політико-економічного розвитку можуть стати завтра проблемами України, тому своєчасна підготовка до їх вирішення виявиться дуже корисною.

Потрібно зазначити, що Закон про громадянство України в редакції від 18 січня 2001 року розроблений з врахуванням міжнародних стандартів і значно демократизував інститут українського громадянства.

Однак є ще багато невирішених проблем, зокрема невизначеність деяких документів з питань громадянства, недосконалість правового механізму реалізації права на громадянство України. Ці та інші проблеми та шляхи їх вирішення й висвітлюються в даній роботі.

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

### Поняття та сутність громадянства

Для знаходження вірної правової дефініції громадянства необхідно якомога глибше вникнути в її зміст. Зміст, у свою чергу, можна розглядати як сукупність усіх складових елементів певного явища та як головне у певній категорії або те, що відбиває її функціональне призначення. Тому для отримання найбільш ефективного результату дослідження необхідно проводити за усіма напрямками, по можливості, поєднуючи їх.

Питання про поняття громадянства, його наукове визначення є важливою і складною проблемою конституційного права. По суті ще й досі не вироблено єдиної точки зору щодо тлумачення цього поняття та не дано вичерпного його визначення.

Як слушно зазначає О.С. Лютюк, громадянство – це структурний елемент правового статусу особи, який розкриває головний зміст зв'язку людини і держави, взаємовідносин громадянина з державою та суспільством [88, с. 223].

В.М. Шаповал справедливо вказує, що „громадянство є засобом інституціоналізації принципів взаємовідносин держави і особи. Стан громадянства створює взаємні права і обов'язки” [149, с. 102].

П.Ф. Чалий говорить про громадянство як про „невід”ємну ознаку держави і її суверенітету, без якого вона не може існувати” [141].

Поняття „громадянин” виникло ще за середньовіччя, коли в результаті поділу праці виникають міста, а в них складається суспільно-політичний лад із своїм інститутом середньовічного містового громадянства. Тоді поняття „городянин” ототожнювалося з поняттям „громадянин” як синонім вільної людини, наділеної визначальною повнотою політичних і майнових прав. Так, І.І. Лукашук зазначає, що термін „громадянство” походить

від слів „град”, „місто”, „горожанин”, тобто міський житель. Англійською мовою: „city” – місто, „citizenship” – громадянство, німецькою „Burger” – це не тільки громадянин, але й міський житель [100, с. 90].

Пройшло чимало часу, поки наприкінці XVIII – на початку XIX століть громадянство стало предметом правового регулювання, саме тоді почав формуватися інститут громадянства, який відповідає сьогоденню.

У радянській науці конституційного права зазвичай під громадянством розуміли правову належність осіб до певної держави, через що на них поширюються суверенітет цієї держави і вони користуються з її сторони захистом своїх прав і законних інтересів як всередині держави, так і за її межами. Розглядаючи громадянство як належність особи до конкретної держави, як правило, уточнюють: правова належність, закріплена законом належність, постійна правова належність.

Визначення громадянства як належності до держави можна поширювати на всі часи та епохи, але суті громадянства воно повною мірою не розкриває. Як справедливо зазначає В.Я. Бойцов, автори, які пропонують таке визначення, правильно відзначаючи зовнішню ознаку, не розкривають всієї глибини поняття громадянства [60, с. 18–26].

Визначення громадянства як звичайної належності до держави, на думку Л. Альбертіні, означає примат держави над людиною, поглинання особи державою [58, с. 17]. За визначенням О.Г. Брянцевим громадянства як „належності”, досить виразно проглядається патерналізм, і виходить з примату держави над особою, де належність є тільки першоосновою, а громадянство – наслідком. Новий підхід до громадянства пов’язаний з визнанням пріоритету загальнолюдських цінностей, а не примату держави. Держава і особа повинні розглядатись як рівноправні суб’єкти правовідносин громадянства. Визначення громадянства як звичайної належності до держави виключає активність особи. І справді, як справедливо зазначає В.Я. Бойцов, обмежуючись при характеристиці громадянства вказівкою на ознаку належності особи до держави, ми не відображаємо активної ролі громадян в

управлінні справами держави, у здійсненні державної влади [60, с. 18–26].

Тому, очевидно, лише прагненням виокремити зазначені суттєві моменти можна пояснити включення деякими авторами у визначення громадянства держави спеціальної вказівки на те, що належність особи до держави забезпечує їй активну участь у всіх галузях соціального, економічного та державного життя. Тут потрібно зазначити, що дійсно реальне право на активну участь у житті держави її громадяни набувають не внаслідок належності до цієї держави, а в результаті встановлення відповідних суспільних відносин, врегульованих правом.

Викладене вище дає підстави для висновку, що при визначенні громадянства не можна обмежуватися тільки вказівками на належність фізичної особи до держави. Виділення цієї ознаки в понятті громадянства є цілком правомірним, але далеко не достатнім.

Крім того, слід зазначити, що визначення громадянства як належності до держави, характеризують міжнародно-правову сторону громадянства. У сфері міжнародно-правових відносин прийнято вживати термін „державна належність”, який означає, що між особою і державою існує юридичний зв'язок особливого характеру, але при цьому особа може і не бути громадянином. Особа, зв'язана державною належністю, політично підвладна відповідній державі і має право на міжнародно-правовий захист з її боку. Але якщо особа не є громадянином, держава не зобов'язана гарантувати їй права і свободи у повному обсязі.

Поняття державної належності є ширшим за поняття громадянство. Законодавство може визначати різні рівні такої належності, що стосуються різних категорій населення. Це, зокрема, має місце у Великобританії щодо населення її нинішніх і колишніх залежних територій, яке з тих чи інших причин зберегло відповідний правовий зв'язок з цією країною [149, с. 103]. У Великобританії інститут громадянства врегульований „Актом про британське громадянство” (British Nationality Akt) 1981 року. Для позначення громадянства названий закон використовує два терміни – „nationality” і „citizenship”. Перший з них має більш широке

значення, є узагальнюючим та характеризує правовий зв'язок особи не тільки з Великобританією, але й із Співдружністю вцілому. Власне тому він і вживається в назві закону. Поняття ж „citizenship” означає стійкий правовий зв'язок фізичної особи безпосередньо із Сполученим Королівством.

Разом з тим, для повноправних громадян державна належність не створює додаткових прав і обов'язків. У цьому випадку, як ми вважаємо, зміст понять державної належності і громадянства збігається.

Такий дуалізм стану громадянства відомий праву розвинутих країн, хоч у теорії терміни „громадянство” і „державна належність” розрізняються не завжди. При цьому в деяких мовах поняття громадянства позначається двома термінами, один з яких вказує на приналежність особи до даної держави, а інший – на її становище як співправителя в державі. В німецькій мові це відповідно „Staatsangehörigkeit” (буквально „належність до держави”) і „Bürgerschaft” (буквально „громадянство”), в іспанській – „nacionalidad” (буквально „національність”, що означає належність до держави) і „ciudadania” (власне „громадянство”), в сербохорватській – „državljanstvo” (від država – держава) і „građanstvo”. Наприклад, в ст.30 Конституції Мексики говориться про порядок набуття мексиканської „національності”, а згідно ст. 34, „громадянами Республіки є чоловіки і жінки, які, будучи мексиканцями, відповідають, крім того, наступним умовам: 1) досягли вісімнадцятирічного віку; 2) ведуть гідний спосіб життя”. З цього випливає, що хоча термін „мексиканець” означає належність не до етносу, а до держави, не всі „мексиканці” є „громадянами”. Втрата „національності” спричиняє втрату „громадянства”, але не навпаки: можна втратити „громадянство”, залишаючись „мексиканцем”.

Крім того, висловлюється думка про громадянство як членство в державі [120, с. 46], [71, с. 234–235]. Така точка зору, на наш погляд, має право на існування з тієї причини, що держава являє собою не тільки апарат влади, але й певну спільноту (організацію) більшої частини населення, юридично оформлену у вигляді інституту громадянства. Громадянство як членство в державі

розуміється передусім не як союз усіх, а як союз осіб, які перебувають у стійкому, постійному, спеціально оформленому правовому зв'язку з державою.

Справді, держава не є союзом усього населення, оскільки таке розуміння означало б це як союз усіх осіб, які постійно проживають на території держави. Населення країни – демографічна, а не правова категорія. Громадяни – також не є сукупністю осіб, на яких поширюється влада держави, оскільки ця влада однаковою мірою обов'язкова і для іноземних громадян, і осіб без громадянства, що проживають на її території. Правовий характер зв'язку особи з державою, який утворює відносини громадянства, виражається в його юридичному оформленні.

Визначення громадянства як членства має певний сенс, оскільки громадяни шляхом здійснення ними демократії вирішують, хто може бути громадянином (членом), а хто ні, кого вони приймають до організації, а кого ні, а сама держава, як і кожна організація, є саморегулятивним утворенням. Однак, на думку Л.Альбертіні, порівняння держави з організацією, а громадянства з членством може бути тільки ненауковим, умовним, оскільки як наукове визначення воно було б дуже вузьким і не відбивало повного змісту громадянства [58, с. 18].

Отже, розглядаючи державу як організацію осіб, правомірно, на нашу думку, говорити і про членство в цій організації, бо особа як член політичної спільноти – держави, завжди виступає в особливій „громадянській” формі. Кожен громадянин в цій організації (державі) є повноправним суб'єктом державної влади.

Проте, деякі автори вважають, що у такому визначенні поняття громадянства (як членства в державі) відображена концепція примату держави над собою [88, с. 237–238].

Іноді громадянство визначається як правовий стан особи [103, с. 163]. Але, як вірно зазначає В.С. Шевцов, якщо звести зміст громадянства виключно до правового стану особи і одночасно бачити в ньому передумову прав і обов'язків особи, й надалі залишається не з'ясованим питання: як можуть правовий стан чи правове положення особи обумовлювати поширення на цю особу будь-яких прав і обов'язків [150, с. 17]. Безумовно, особа, маючи

певне громадянство, перебуває у певному стані. Але визначення громадянства як стану особи залишає без уваги іншого суб'єкта громадянства – державу і зводить громадянство до стану, що виникає невідомо яким чином. Але громадянство – це не природний стан людини, як то вік чи стать, воно виникає внаслідок певних правовідносин.

С.І. Русінова визначає громадянство як „об'єктивне право людини, яке встановлює належність останньої до певної держави” [120, с. 46]. Таке визначення є в принципі тотожним розумінню громадянства як належності до держави. Але воно, по-перше, зводить громадянство суто до правового інституту, а по-друге, жодним чином не вказує на зміст громадянства.

У літературі також зустрічається визначення громадянства як суб'єктивного права особи. Так, О.О. Миронов визначає громадянство як своєрідне суб'єктивне право людини [105, с. 87]. Так само його розглядав і І.Є. Фарбер який, зокрема, писав: „громадянство є суб'єктивне право індивідуума мати громадянство” [123, с. 164].

Як правило, під суб'єктивним правом розуміється забезпечена нормами права можливість поведінки особи. Безсумнівна заслуга в розробці позитивного змісту суб'єктивного права належить С.Н. Братусю, який вперше у вітчизняній (радянській) літературі визначив суб'єктивне право як міру можливої або дозволеної поведінки особи (нормативістський підхід). У ціннісному та соціологічному розумінні суб'єктивне право базується не тільки на нормі права, а й на правових ідеях, суспільних відносинах.

Громадянство можна віднести, на нашу думку, до категорії суб'єктивного права. Тим більше, згідно з сучасним розумінням громадянства, кожна людина має на нього право, що підтверджується рядом міжнародно-правових документів. Так, частина друга статті 15 Загальної Декларації прав людини визначає: „Кожна людина має право на громадянство” [3, с. 1–8]. В пункті 3 статті 24 Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права відзначається, що кожна людина має право на набуття громадянства. Конвенція про права дитини від 20 листопада 1978 року, конкретизуючи це положення, визначає, що дитина має право на

громадянство з моменту народження. Так само і Європейська Конвенція про громадянство зазначає, що кожен має право на громадянство [169].

В західноєвропейських країнах дуже поширеним є розуміння громадянства як статусу. На думку прихильників теорії громадянства як статусу, громадянство – це правова якість, властивість бути членом певної держави. Вона є передумовою володіння особою певними правами та обов'язками, зміст яких не входить до поняття громадянства.

Нідерландський вчений-правознавець Г.Р. де Гроот визначає громадянство не тільки як статус, а також як „порожню оболонку”, яка заповнюється через те, що держава, наддержавні інституції чи навіть міжнародне правове товариство потребують громадянства як місця прив'язки прав і обов'язків. Визнання Г.Р. де Гроотом громадянства як „статусу готовності” повинно, на його думку, акцентувати, що з самим громадянством ще не пов'язані певні правові наслідки. Такої думки дотримується і швейцарський правознавець Е.Б. Відеркер: „Громадянство як статус є тільки передумовою та причиною взаємних прав та обов'язків між громадянином та державою...”.

Розгляд громадянства як статусу зводить його до звичайного юридичного факту і не враховує ролі громадянина в суспільстві. Громадянство не є простим і тим більше порожнім або ж „невідомим” статусом, адже загальновідомим є те, що пов'язується з громадянством та його функціями в сучасному суспільстві, перш за все – інтеграційною.

За громадянством не можна визнавати якості порожньої оболонки з точки зору визнання права кожної людини на громадянство, інакше було б незрозумілим, чому повинна гарантуватися якась порожня оболонка.

У радянській літературі також зустрічаються визначення, в яких громадянство – це правовий статус особи, який обумовлює поширення на неї прав і свобод та захист від можливого їх порушення як у межах держави, так і в тих випадках, коли громадяни перебувають за кордоном [95, с. 127]. У певному сенсі громадянство, звичайно, може розглядатися і як правовий статус. Як



специфічний правовий зв'язок особи з державою він передбачає перебування особи у певному правовому стані. Разом із тим, правовий статус особи – це хоча і суттєва, але зовсім не єдина ознака, що характеризує відносини особи і держави.

У зв'язку з тим, що з громадянством можна пов'язувати певні права та обов'язки, воно виконує функцію статусу, але це є тільки його функцією, а не змістом. З певними застереженнями громадянство можна розглядати як статус за наслідками. Розгляд громадянства тільки як статусу позбавляє його абсолютно будь-якого змісту, зазначає Л.М. Альбертіні [58, с. 24].

Громадянство розглядається в правовій літературі і як правовий зв'язок [56, с. 25], як особистий правовий зв'язок особи з державою [69, с. 360], стійкий правовий зв'язок особи з державою [54, с. 5, 11]. Громадянство визначається також як політичний зв'язок особи і держави, але одночасно обов'язково відзначається його правовий характер [104, с. 12], [67, с. 32]. Однак такий вид зв'язку піддається критиці, оскільки в ньому вбачається „явний рудимент тоталітаризму” [86, с. 85].

В ст. 1 Закону України „Про громадянство України” подано наступне визначення громадянства: „Громадянство України – правовий зв'язок між фізичною особою та Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках” [9, с. 65].

Таким чином, в новому Законі про громадянство України замінено формулу „громадянство – належність до держави”. До речі, така ж тенденція прослідковується і в Законах про громадянство інших колишніх республік Союзу РСР, тепер незалежних держав.

У преамбулах або в перших статтях законів про громадянство Росії, Азербайджану, Казахстану, Киргизії, Таджикистану, Узбекистану у визначеннях громадянства також вжито термін — „зв'язок особи з державою”.

Формула „громадянство — належність до держави” збереглася, і то в реформованому вигляді, тільки в законах Білорусії й Туркменії.

У короткій преамбулі Закону „Про громадянство Грузії” вжито термін „союз” особи з державою. Цей термін вперше зустрічається

в практиці офіційного визначення громадянства. Проте його не можна вважати неприйнятним чи таким, що докорінно відрізняється від терміна „зв'язок” особи з державою або „відношення” між ними (Закон Молдови) [106, с. 15].

Громадянство не можна розглядати ні як правовий зв'язок між особою і державою, який існує поза взаємними правами та обов'язками даної особи та держави, ні як звичайну, механічну сукупність цих прав та обов'язків. Громадянство – це двосторонній правовий зв'язок, що складається із взаємних прав та обов'язків особи і держави, встановлених законодавством відповідної держави [144, с. 23]. Ці права та обов'язки становлять зміст громадянства будь-якої держави. З цього слідує, що зміст громадянства як правового явища охоплює взаємні права та обов'язки держави і особи і належить до сфери внутрішньодержавного права. Однак проста сума відповідних прав та обов'язків не становить змісту громадянства. Лише визначене їх поєднання, що утворює єдиний правовий зв'язок, який характеризується особливими якостями, дозволяє говорити про громадянство.

Іншими словами, для існування громадянства важливим є не окреме право або обов'язок, а їх поєднання. Ніякі окремі права або обов'язки особи не можуть розглядатися як невід'ємна ознака громадянства. Дійсно, жодна спроба знайти якісь права або обов'язки особи щодо держави або навпаки, котрі в усіх випадках входили б до змісту громадянства будь-якої держави, тобто були б невід'ємною частиною змісту поняття громадянства, виявилася б марною [144, с. 23].

Що ж є спільним для громадянства різних держав? Які особливі якості характеризують цей правовий зв'язок? Такою якістю є стійкість громадянства, яка є дуже важливою його ознакою, його юридичним критерієм. Отже, громадянство – це стійкий правовий зв'язок між особою та державою. Громадянство є стійким в силу того, що права та обов'язки, які становлять його зміст, також є стійкими. Але права та обов'язки, що входять до змісту громадянства, в свою чергу, є стійкими саме тому, що належать до його змісту.

Стійкість громадянства є основним правовим критерієм, який відрізняє його від правового зв'язку, котрий існує між державою та іноземцями, що тимчасово чи постійно проживають в ній. Іноземці можуть мати права та обов'язки, аналогічні до тих, якими володіють громадяни держави їх перебування. Але це не дає підстав вважати їх громадянами або ж включати до змісту громадянства лише ті права та обов'язки між особою та державою, які відрізняють громадян від іноземців. Права та обов'язки громадян та іноземців, що співпадають, відрізняються не лише тим, що перші є стійкими, а інші ні (у випадку виїзду за межі країни перебування іноземець втрачає права та обов'язки, які він там набув). У комплексі права та обов'язки держави щодо іноземця і навпаки не утворюють єдиного стійкого зв'язку, в той час як поєднання усіх взаємних прав та обов'язків держави та громадянина такий зв'язок утворює.

Тому не можна погодитись з угорським вченим Л. Самелом, який вважає, що конституційні права та обов'язки належати до змісту громадянства не можуть, оскільки вони поширюються, за поодиноким винятком, і на іноземців [65, с. 255]. Навіть якщо уявити, що яка-небудь держава встановила абсолютно однакові права та обов'язки для власних громадян та іноземців, то і в тому випадку між вказаною державою та іноземцями, які перебувають на її території, стійкого правового зв'язку не виникне.

Крім правової стійкості громадянство володіє ще однією ознакою: воно засноване в принципі на фактичному зв'язку особи з державою. Держава на власний розсуд встановлює умови набуття і втрати громадянства. Умови ці досить різноманітні та не є однаковими у кожній державі. Але всі вони ґрунтуються на спільній ознаці – виходять з необхідності фактичного зв'язку громадянина з відповідною державою. Умови набуття та втрати громадянства в конкретній державі визначаються також особливостями її соціально економічного та політичного становища. Необхідність фактичного зв'язку громадян з державою означає не лише те, що громадянство надається особам, які фактично пов'язані з даною державою. Воно може надаватись також особам, які ніколи не були фактично пов'язані

з зазначеною державою, але стосовно яких є підстави вважати, що вони будуть з нею пов'язані.

Критерій фактичного зв'язку при цьому не є обов'язковим з правової точки зору. Наявність в особи фактичного зв'язку з державою не завжди свідчить про те, що ця особа володіє громадянством даної держави. З іншого боку, в сучасних умовах можливими є випадки, коли громадянин втратив будь-який зв'язок зі своєю державою, але тим не менш зберігає своє громадянство. Тому можна говорити, що фактичний зв'язок особи з державою лежить в основі громадянства лише в принципі. Проте винятки не можуть порушити загального правила, оскільки більшість громадян будь-якої держави завжди фактично з нею пов'язані. Це виражається перш за все в тому, що більшість населення держави в нормальних умовах, наприклад за відсутності війни, проживає на її території. Постійне проживання на території держави — це найтипівіший вид фактичного зв'язку особи з державою. До того ж, це найміцніший вид такого зв'язку. Саме тому постійне проживання на території держави відіграє чималу роль при наданні громадянства.

Російський міжнародник В. Уляницький правильно підкреслював щодо поступового послаблення значення фактичного зв'язку для володіння громадянством: „У зв'язку з необхідністю міжнародного спілкування, що визначається правосвідомістю цивілізованих народів та виражається у визнанні за кожною окремою людиною права на свободу пересування, значення фізичного, територіального зв'язку підданого з державою, неодмінно повинно було послабитись в наш час, а юридичний момент цього зв'язку, навпаки, посилюється...”. Слід зазначити, що основною причиною, що викликала визнання державами свободи пересування фізичних осіб та спричинила посилення юридичного боку громадянства, був розвиток міжнародних економічних зв'язків.

Науку конституційного права давно турбує питання стосовно того, чи існують права і обов'язки, які входять до змісту громадянства, та права і обов'язки, які безпосередньо пов'язані з громадянством.

Це питання досліджувалось вченими-конституціоналістами ще у минулому столітті. Так, на думку деяких з них (Сейдел, Йелінек), визначити зміст громадянства (у той час вживався термін „підданство“) цілком неможливо. Громадянство полягає в сумі прав і обов'язків індивіда, що базується на законах країни; тому громадянство не має постійного змісту: останній змінюється з виданням кожного нового закону. Ще менш ймовірно дати таке визначення, яке б підходило для громадянства в усіх державах.

Інші, навпаки, вважали цілком можливим визначити зміст громадянства. Так, за Лабандом: 1) Підданство зобов'язує підкорятися державній владі, незалежно від того чи перебуває особа на державній території, чи за кордоном; іноземці ж підкоряються тільки доти, поки знаходяться в країні. Покора означає не лише пасивну слухняність, але й активну діяльність, несення натуральних повинностей (зокрема – військової). 2) Громадянство зобов'язує до вірності, тобто зобов'язує нічого не вчиняти на шкоду державі; іноземця можна також переслідувати за дії на шкоду державі, але не за зраду. Громадянство, – вказує Лобанд, – створює з іншого боку права: 1) державна влада зобов'язана надавати своїм громадянам захист і поза державною територією; 2) громадянин має право перебувати на території своєї держави, остання зобов'язана „терпіти“ його, не має права вигнати, не має права вимагати щоб інша держава „терпіла“ його в себе, зобов'язана прийняти, коли інша держава повертає його „жебрака чи бродягу“ [156]. Отже, громадянин має право на перебування в межах держави і на захист поза нею. Всі інші права, на думку вченого, або нехарактерні для громадян, оскільки доступні й іноземцям, або можливі не у будь-якій державі, а тільки на певних стадіях державного життя.

З останньою тезою важко погодитись, бо, як вже було сказано, навіть якщо будь-яка держава встановила б абсолютно однакові права та обов'язки для власних громадян та іноземців, то і в тому випадку між нею та іноземцями, які перебувають на її території, стійкого правового зв'язку не виникне.

В.М. Гессен на початку ХХ століття писав, що наука державного права „не в змозі дати відповідь на питання, які обов'язки і

права складають *essentiale* відносин громадянства, чи, іншими словами, які обов'язки і права характеризують громадянина як такого, – громадянина на відміну від іноземця” [75, с. 9].

Ця проблема аналізувалась у правовій літературі й пізніше.

Так, Л.Д. Воеводін, наприклад, вважає, що взаємні „специфічні” права і обов'язки особи та держави „виникають у зв'язку з поширенням на дану особу юрисдикції держави, з наданням особі в повному обсязі правоздатності, з охороною державою прав та законних інтересів громадян як всередині держави, так і поза її межами” [77, с. 175].

На думку С.В. Черниченка, питання про те, які саме права та обов'язки належать до змісту громадянства взагалі, не має принципового значення, оскільки в різних державах, а також в залежності від обставин ці права і обов'язки не тільки різняться, але й змінюються [145, с. 56]. З цією думкою, на наш погляд, варто погодитися.

Велика група вчених західноєвропейського регіону схильна розглядати громадянство як правовідносини. На думку прихильників цієї теорії, громадянство являє собою правові відносини між державою та особою, з яких для обох суб'єктів виникають певні права та обов'язки.

Історичні джерела розуміння громадянства як правових відносин між державою і громадянами, ґрунтуються на уявленні, що змістом громадянства є відносини підданого до монарха. Особливо виразно це уявлення про громадянство ми знаходимо в англійському праві. А. Макаров визначає поняття громадянства як „правові відносини між державою та її громадянами..., при регулюванні яких властивість особи як суб'єкта цих правовідносин утворює правовий статус цієї особи”.

В юридичній літературі деяких країн (зокрема Болгарії та Угорщини) висловлено погляд, згідно з яким громадянство розглядається як державно-правові відносини. Нам видається, що ця думка заслуговує на увагу і врахування при дослідженні даної проблеми. Так, болгарські вчені Б. Спасов та А. Ангелов, проводячи класифікацію державно-правових відносин в залежності від їх змісту, виділяють як самостійну групу відносини належності (громадянства) [127, с. 35].

Україні імені Ярослава Мудрого

Бібліотека

17262a

Угорський вчений Л. Самелл пропонує наступне визначення громадянства: „Під громадянством розуміється таке правовідносин, в якому особа як одна з його сторін перебуває під владою певної держави, котра виступає як друга сторона, і несе щодо неї обов'язки навіть в тому випадку, коли полишає територію держави, і разом з тим може вимагати надання таких прав, які держава не зобов'язана забезпечувати особам, які не перебувають з нею у вказаному правовідношенні” [65, с. 250].

Слід зазначити, що визначення громадянства як правовідносин зустрічає підтримку і серед інших вчених. Так, І.Є. Фарбер відзначає: „Відомо, що громадянство є особливими правовідносинами між особою та державою в цілому. Це державноправові відносини. Звідси слідує, що тут громадянин виступає суб'єктом державного права” [123].

К.В. Арановський зазначає: „Громадянство є комплексними, стійкими правовідносинами за участю людини та держави, які безпосередньо визначають правовий стан особи, межі правосуб'єктності, склад прав і свобод, якими особа може скористатися, а також обов'язки сторін за даними правовідносинами [59, с. 343].

У правовій науці, як відомо, найзагальнішою категорією є категорія правовідносин, використання якої дозволяє підійти до виявлення більш глибокої сутності громадянства.

Характерною рисою сучасного наукового знання є проникнення в структуру досліджуваних об'єктів. Ця риса властива як для природничих, так і суспільних наук, в тому числі для правової науки.

Звідси випливає, що категорія структури є невід'ємним елементом теоретичних досліджень.

С.С. Алексеев зазначає, що поняття „структура” при характеристиці правовідносин може бути застосоване, по суті справи, лише до юридичного змісту (суб'єктивні права та обов'язки), де співвідношення прав та обов'язків, з одного боку, груп („пучків”) прав та обов'язків – з іншого, повністю вписується в типову конструкцію системних зв'язків, без якої жодна структура є неможливою. Звичайно, може бути проаналізована і структура матеріального змісту правовідносин (фактична поведінка суб'єктів

правовідносин). Але з правового боку вона являє собою не більше, ніж проекцію структурних характеристик прав та обов'язків на реальну поведінку суб'єктів [55, с.47].

Таким чином, структура правовідносин – це побудова взаємопов'язаних прав та обов'язків, поділ їх на групи, співвідношення між ними.

Громадянство – явище багатогранне. Наукове дослідження приводить до пізнання різноманітних сторін цього явища, до виявлення в понятті громадянства ряду ознак. У числі цих останніх дослідники виявляють передусім такі, які характеризують зовнішні, найбільш доступно видимі сторони громадянства. Тому не випадково, що громадянство в першу чергу характеризується як належність особи до держави, як форма правового зв'язку особи з державою. Зазначені риси виявляються на початковому етапі процесу пізнання, коли громадянство як цілісне явище розчленовується на складові частини, елементи. Цілісність громадянства на цьому рівні пізнання проявляється лише зовнішнім чином: елементи, що складають громадянство, тільки називаються, але не досліджуються. Пізнати сутність громадянства як цілісної системи можна на базі глибокого вивчення елементів структури і суттєвих зв'язків між ними.

Дослідження громадянства в цьому аспекті становлять особливе, самостійне завдання конституційно-правової науки. Цінність структурного аналізу громадянства як цілісного правового явища полягає в тому, що такий підхід відкриває шлях для досягнення досліджуваної проблеми у всій її загальності та у всій глибині.

Підхід до характеристики громадянства як конституційно-правового відношення логічно обґрунтований. Неможна не бачити, що за рельєфними ознаками „належності особи до держави” та „правового зв'язку особи з державою” криються реально існуючі суспільні відносини конкретної людини з певною державою. Сукупність цих суспільних відносин становить предмет регулювання одного з інститутів конституційного права — інституту громадянства.

Норми конституційного права, які утворюють інститут громадянства, складають юридичну основу для конституційно-



правових відносин громадянства, що виникають між державою як цілим та його громадянами. Конституційно-правові відносини, в тому числі і їх різновид – правовідносини громадянства, являють, як і інші види правовідносин, „головний засіб, за допомогою якого здійснюється дія юридичних норм”.

Як і будь-які суспільні відносини, правові відносини можуть означати зв'язки, які породжуються належністю людини до визначених спільнот (в тому числі до держави). Таке трактування правовідносин дозволяє, на наш погляд, розкрити більш глибоко сутність громадянства. Характеристика громадянства як конституційно-правового відношення заснована на врахуванні й інших характеристик цього поняття.

І насправді, якщо належність особи до визначеної держави породжує правові зв'язки між ними (а в цьому саме полягає суть більшості визначень громадянства), то при співставленні цих ознак поняття громадянства напрошується висновок, що громадянство можна розглядати через призму правовідносин.

С.С. Алексєєв визначає правовідносини як індивідуальний суспільний зв'язок між особами, що виникає на основі норм права, характеризується наявністю суб'єктивних юридичних прав та обов'язків і підтримується (гарантується) примусовою силою держави.

Далі вчений підкреслює, що вирішальною (основною) рисою правовідносин є те, що вони становлять особливий суспільний зв'язок між особами, зв'язок через їхні права та обов'язки (правовий зв'язок). А це свідчить про те, що учасники правовідносин взаємопов'язані, тобто займають стосовно один до одного визначене положення (стан, позиції). Така характеристика правовідносин повною мірою узгоджується з філософським розумінням відносин, у відповідності з яким „вже сам факт, що це є відносини, означає, що в ньому є дві сторони, які є взаємозалежними”.

Ось цей момент – „належать одна до одної” – і є ключовим для розуміння правовідносин. Оскільки ті чи інші особи виступають як носії суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, то вони в силу нерозривної єдності цих прав та обов'язків належать одна до одної як учасники правових відносин.

С.С. Алексєєв зазначає, що у філософській літературі розмежування між філософськими категоріями „зв'язок” і „відносини” ще чітко не сформульоване. Виділення правовідносин, зазначає автор, з усієї маси багатоманітних та різнохарактерних зв'язків, які існували в правовій дійсності (правових зв'язків), здійснюється за особливою, високозначущою з позицій правознавства підставою – чи розкриває даний зв'язок соціальну природу та юридичний характер суб'єктивних прав та обов'язків [55, с. 47–50].

Правовідносин громадянства характеризується загальними ознаками, властивими всім суспільним відносинам, та специфічними ознаками, що властиві лише правовим відносинам як самостійному видові суспільних відносин. Суб'єктами правовідносин громадянства є громадянин і держава. Юридичний зміст правовідносин громадянства виражається в суб'єктивних правах та обов'язках держави і громадянина.

На думку Л. Самела, зміст правовідносин громадянства проявляється в тих специфічних правах та обов'язках, які мають тільки громадяни [65, с. 255]. До числа цих прав громадян Л. Самел відносить, зокрема, право постійно проживати на території держави, право користуватися захистом держави у випадку перебування за кордоном. Лише громадяни володіють можливістю користуватися всією сукупністю соціально-економічних, політичних та особистих прав; особи без громадянства та іноземці не володіють правами громадян держави в повному обсязі. Ці положення характеризують суб'єктивні права та обов'язки громадянина як однієї сторони правовідносин громадянства. Однак юридичний зміст правовідносин складається із суб'єктивних прав та обов'язків обох сторін, а це означає, що запропонована Л. Самелом характеристика потребує доповнення.

Розкриваючи зміст правовідносин громадянства, слід враховувати, що кожному суб'єктивному праву громадянина відповідає юридичний обов'язок держави, що ці права і обов'язки взаємопов'язані, становлять певну єдність. Такий підхід до характеристики змісту правовідносин видається більш прийнятним. У складі правовідносин громадянства можна, на наш погляд,

виділити два основних елементи їх юридичного змісту, кожен з яких включає особливе, загальне суб'єктивне право і особливий загальний юридичний обов'язок, що йому відповідає:

1) Держава, виступаючи як сторона правовідносин громадянства, володіє таким суб'єктивним правом, як можливість вимагати від громадянина поведінки, що відповідає правопорядку, котрий склався в державі. Цьому праву держави кореспондує покладений на громадянина юридичний обов'язок дотримуватись встановлених і санкціонованих державою норм об'єктивного права.

2) Громадянин як суб'єкт правовідносин громадянства набуває права вимагати від держави захисту своїх законних інтересів у випадку їх порушення. Даному суб'єктивному праву громадянина відповідає обов'язок держави забезпечувати від усіляких посягань законні інтереси громадянина, його життя, майно та безпеку незалежно від того, де перебуває громадянин – на території своєї держави чи за межами її кордонів. Особливість суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у правовідносинах громадянства полягає в тому, що вони носять доволі загальний, так би мовити, універсальний характер. Ці права та обов'язки можна розглядати як юридичні факти, на основі яких виникають менш загальні суб'єктивні права та обов'язки у складі інших правовідносин і, в першу чергу, правовідносин, які характеризують правовий статус громадянина.

Специфіка юридичного змісту правовідносин громадянства стає більш відчутною, якщо прослідкувати в дії механізм правового регулювання відносин українського громадянства. Важливо підкреслити ту обставину, що виникнення правовідносин українського громадянства завжди пов'язане з сукупністю юридичних фактів, з фактичним (або юридичним) складом.

Фактичний склад – це система юридичних фактів, необхідна для настання юридичних наслідків (виникнення, зміни, припинення правовідносин).

Важлива риса фактичного складу полягає в тому, що життєві обставини, які входять до нього, утворюють цілісну систему. Як і в будь-якій системі, елементи фактичного складу перебувають у

взаємозв'язку та взаємозалежності. Причому кінцевий ефект (даний правовий наслідок) є результатом фактичного складу в цілому – всього комплексу фактів [55, с. 47–50].

За своїм об'ємом фактичні склади можуть бути поділені на завершені та незавершені.

Завершені – це склади, в яких закінчений процес накопичення юридичних фактів. Вони породжують кінцеві юридичні наслідки – відбувається виникнення, зміна або припинення правовідносин. Моментом, що свідчить про завершеність правоутворюючого складу, є виникнення суб'єктивного права (обов'язку).

Загальновідомо, що переважна більшість українських громадян – це особи, які народилися від громадян України. Факт народження людини від українських громадян є юридичним фактом.

Визнання особи українським громадянином зазвичай пов'язують з фактом реєстрації народження. Однак не завжди враховується, що у зв'язку з реєстрацією народження дитини виникає ряд пов'язаних між собою правовідносин. По-перше, між батьками дитини та органом запису актів громадянського стану виникають адміністративно-правові відносини з приводу реєстрації самого факту народження. Передумовою цього виступають відповідні норми адміністративного права [29, с. 34]. По-друге, видача свідоцтва про народження дитини означає визнання її українським громадянином. У момент реєстрації і видачі свідоцтва про народження складаються конституційно-правові відносини щодо визнання особи громадянином. По-третє, з моменту визнання особи українським громадянином виникають конституційно-правові відносини громадянства. Тут слід особливо зауважити, що суб'єктами правовідносин українського громадянства виступають Українська держава в цілому і кожний український громадянин зокрема.

Не фізична особа взагалі, а людина, вже визнана громадянином України, є однією із сторін правовідносин українського громадянства. Як видно з вищенаведеного, правовідносини громадянства в процесі становлення проходять через ряд стадій. Сам факт народження людини від українських громадян, який

є вихідним моментом в процесі становлення правовідносин українського громадянства, ще не призводить до утворення правовідносин у завершальному вигляді. Цей факт породжує лише можливість визнання дитини громадянином України. Юридичне визнання новонародженого українським громадянином відбувається у наступній стадії – в момент реєстрації та видачі свідоцтва про народження. Правовідносини, що у зв'язку з цим виникають щодо визнання людини українським громадянином, мають вирішальне значення у становленні правовідносин українського громадянства.

Звідси випливає, що факт народження дитини від українських громадян призводить до складання правовідносин громадянства лише в сукупності з іншими юридичними фактами, якими виступають правовідносини з реєстрації народження дитини та з визнання її українським громадянином. Аналогічно викладеному йде процес становлення правовідносин українського громадянства у випадку, якщо вихідним моментом для його виникнення є клопотання іноземця про прийняття його до українського громадянства.

На підставі цього клопотання виникає конституційно-правове відношення між компетентним органом державної влади та іноземцем з визнання останнього українським громадянином. Якщо клопотання задовольниться й іноземця буде визнано українським громадянином, то між новим громадянином України, тепер уже колишнім іноземцем, і Українською державою в цілому складеться конституційно-правове відношення громадянства. Акт Президента України про прийняття іноземця до числа українських громадян завершує процес становлення правовідносин українського громадянства.

Відзначивши, що у фактичному складі є головний факт, який визначає виникнення суб'єктивного права, З.Д. Іванова підкреслює, що завершальним елементом фактичного складу є не просто останній факт, що настав при розвитку складу, а той факт, за наявності якого виникає передбачене нормами права суб'єктивне право [55, с. 47].

Досліджуючи питання про предмет конституційного регулювання, Д.А. Ковачев пише, що предметом правового регулювання завжди є суспільні відносини. А це свідчить про те, що для того, щоб відповісти на питання про предмет конституційного регулювання, необхідно встановити ті специфічні властивості, які притаманні суспільним відносинам, що його складають.

Вирішення цього непростого завдання, як зазначає Д.А. Ковачев, виявилось можливим завдяки відкриттю одного виключно важливого факту правової дійсності, який здійснив по суті революцію в теорії про правовідносини, яке до того будувалось на матеріалі цивільного права. Йдеться про констатацію факту, що в правовій дійсності існують постійні правовідносини (їх називають ще загальними, загальнорегулятивними, статут-ними, триваючими або правовідносинами „першого порядку”) [115, с. 14–15].

На відміну від тимчасових правовідносин, які породжуються в силу виникнення будь-якого юридичного факту і тривають доти, доки не виконані дії, передбачені правовою нормою, постійні правовідносини виникають з моменту юридичного закріплення кола суб'єктів права та їхнього правового статусу і тривають протягом усього часу, поки існують суб'єкти, які є їх сторонами. Саме ті правовідносини, в яких юридично закріплюється суспільно-політична структура суспільства, регулюються найстабільнішим, основним законом держави – Конституцією.

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити наступні висновки:

1) Перш за все, правовідносини українського громадянства за своєю структурою є складними: до складу їх юридичного змісту включається сукупність суб'єктивних прав та обов'язків обох сторін правовідносин – Української держави в цілому і конкретного громадянина зокрема. Складний характер цих правовідносин обумовлений, зокрема, тим, що в процесі становлення вони „переплітаються” з іншими правовідносинами та виникають, як правило, на основі сукупності юридичних фактів. Громадянство як складні правовідносини складаються з декількох елементів

правовідносин. Такі, наприклад, правовідносини з визнання людини громадянином; правовідносини, пов'язані з поновленням в громадянстві; правовідносини, що виникають у зв'язку з виходом з громадянства, а також з втратою громадянства. Юридичний зміст цих правовідносин більш конкретний за своїм характером, ніж зміст самих правовідносин громадянства.

2) Далі потрібно відзначити як одну з особливостей правовідносин громадянства їх стійкий, триваючий, постійний характер. Існування цих правовідносин в часі не обмежене визначеним строком. Правовідносини громадянства виникають з моменту визнання особи українським громадянином і продовжують існувати аж до його смерті, виходу його з українського громадянства тощо. Якщо фізична особа визнана українським громадянином, вона виступає як суб'єкт правовідносин українського громадянства протягом невизначеного строку.

3) І врешті, особливість правовідносин громадянства полягає в тому, що вони мають найзагальніший характер у порівнянні з іншими видами правовідносин. Ця риса проявляється в специфічному характері суб'єктивних прав та обов'язків учасників правовідносин громадянства України. Права та обов'язки української держави в цілому і кожного громадянина України як носіїв правовідносин громадянства характеризуються універсальністю, всезагальністю.

Отже, як висновок, на думку автора, слід відмітити, що громадянство можна визначати і як правову належність особи до держави, і як членство в державі, як правовий стан особи чи її суб'єктивне право, як постійний правовий зв'язок між особою та державою. Але наведені визначення розкривають лише зовнішні, найбільш видимі сторони громадянства, коли останнє як цілісне явище розчленовується на складові частини, елементи. Пізнати ж сутність громадянства як цілісної системи можна на базі глибокого вивчення елементів структури і суттєвих зв'язків між ними. Таке вивчення дає підстави стверджувати, що за ознаками „належності особи до держави», „правового зв'язку особи з державою» стоять реально існуючі суспільні відносини конкретної людини з визначеною державою.

Отже, на нашу думку, можна сформулювати наступне визначення поняття громадянства: „Громадянство України є комплексними, стійкими правовідносинами за участю особи та української держави, змістом яких є взаємні права та обов'язки сторін”.

## **Еволюція інституту громадянства в Україні (1991–2004 роки)**

Після здобуття незалежності перед Україною постало важливе завдання: у стислі терміни розробити таке законодавство про громадянство України, яке б забезпечувало її національні інтереси у сфері громадянства в умовах зміни суверенітету над територією після розпаду СРСР.

Цієї мети, на нашу думку, вдалося досягти. Питання правонаступництва у сфері громадянства вирішено Україною на демократичних засадах з урахуванням світового досвіду. Держава під час визначення кола своїх громадян обрала так званий „нульовий варіант”. Відповідно до Закону „Про правонаступництво України”, прийнятому Верховною Радою України 12 вересня 1991 року [15], громадянами України були визнані усі громадяни Союзу РСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на її території.

Повніше інтереси людей враховано у Законі України „Про громадянство України”, прийнятому 8 жовтня 1991 року [10], згідно з яким громадянами України було визнано не лише громадян Союзу РСР, які постійно проживали на території України, а й всіх осіб (у тому числі й осіб без громадянства), які на момент набрання чинності цим законом проживали в Україні, незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, освіти, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, роду і характеру занять, які не були громадянами інших держав і не заперечували проти набуття громадянства України.

Крім того, Закон „Про громадянство України” надав можливість набуття громадянства України і особам українського



походження, які на цей час в Україні не проживали. Ті з них, які працювали за державним скеруванням, проходили військову службу, навчалися за межами України або виїхали на законних підставах на постійне проживання до іншої країни за умов, якщо вони народилися чи довели, що постійно проживали в Україні до моменту виїзду за кордон, не перебувають у громадянстві інших держав, могли визначити свою належність до громадянства України.

Завдяки нульовому варіанту Україні вдалося під час визначення первісної сукупності її громадян уникнути загострення суспільно-політичної ситуації, яке мало місце в деяких інших нових незалежних державах, де в законах про громадянство застосовувалися інші підходи (особливо в Прибалтійських державах).

Інститут визначення належності до громадянства України дав змогу в основному розв'язати проблему громадянства військовослужбовців і членів їхніх сімей, які повернулися в Україну після 13 листопада 1991 року. Завдяки йому громадянами України стало понад 40 тис. осіб зазначеної категорії, а всього за п'ять років визначило свою належність до громадянства України понад 83 тис. осіб [142, с. 5].

Одним з найважливіших завдань перехідного періоду було законодавче визначення умов натуралізації (прийняття до громадянства України). Від правильного розв'язання цього завдання залежав якісний склад поповнення населення України.

Загальними умовами прийняття до громадянства України визначались: відмова від іноземного громадянства; володіння українською мовою в обсязі, достатньому для спілкування; наявність законних джерел існування; визнання і виконання Конституції України, а також постійне проживання на території України протягом останніх п'яти років. Не приймалися до громадянства України особи, які вчинили злочин проти людства чи здійснювали геноцид, чинили насильницькі дії проти національної державності України або засуджені до позбавлення волі за тяжкі злочини.

Якщо порівняти зазначені умови з умовами натуралізації в інших державах, то вони були досить ліберальними. Тим часом ці

умови не давали можливості набути громадянства України небажаним особам: неробам, злочинцям тощо [142, с. 5].

Для осіб українського походження, які проживали за межами України і не підпадали під визначення належності до громадянства, даним законом були встановлені пільгові умови прийняття їх до громадянства України. Так, остання вимога щодо п'ятирічного проживання в Україні не поширювалась на осіб, які прибули в Україну на постійне проживання і виявили бажання стати громадянами України за умов, якщо вони народилися чи довели, що хоча б один з їх батьків, дід чи баба народилися на її території і не перебувають у громадянстві інших держав.

Крім того був утворений державний механізм реалізації законодавства про громадянство України. Так, після прийняття Закону Указом Президента України від 31 березня 1992 року № 196/92 [30] було затверджено „Положення про порядок розгляду питань, пов'язаних із громадянством України”; для попереднього розгляду матеріалів з питань громадянства створено Комісію при Президентові України у питаннях громадянства і відповідний відділ у структурі Адміністрації Президента України. Структурні підрозділи з питань громадянства було утворено і в міністерствах внутрішніх і закордонних справ. Крім того, постановами Верховної Ради України від 26 червня 1992 року та 2 вересня 1993 року було затверджено „Положення про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження”, які відповідно до ст. 5 Закону України „Про громадянство України” 1991 року були офіційними документами, що підтверджували громадянство України.

Таким чином, протягом цього етапу державотворення Україні вдалося розв'язати основні проблеми в сфері громадянства: визначити первісну сукупність громадян України, розробити законодавство, а також утворити державний механізм його реалізації.

Проте, п'ятирічний досвід виконання законодавства з питань громадянства засвідчив, що воно вимагає певних змін і доповнень.

Основною причиною внесення змін до чинного законодавства про громадянство була необхідність удосконалення механізму

реалізації в Україні одного з основоположних прав людини – права на громадянство.

Тим часом тривалий процес конституційно-проектної діяльності, розпочатий ще в 1991 році, завершився 28 червня 1996 року прийняттям нової Конституції України.

У статті 4 Конституції України 1996 р. вказано, що в Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються Законом. Це є важливим принципом створення суверенної демократичної Української держави, який забезпечує єдиний правовий статус для всіх громадян України, однаковий правовий зв'язок кожного громадянина з державою та розуміння кожним своєї належності до України. Українська держава дотримується міжнародних принципів поваги до прав і свобод людини, закріплених у прийнятій 10 грудня 1948 р. Генеральною асамблеєю ООН Загальній Декларації прав людини, у статті 15 якої зазначено, що кожна людина має право на громадянство і ніхто не має права довільно позбавити громадянства, або права його змінити [3]. Тому, наприклад, ч.1 ст.25 розділу 2 „Права, свободи та обов'язки людини і громадянина” Конституції України передбачає, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Ця норма продиктована як вимогами міжнародного права, тобто згідно з міжнародно-правовими стандартами, так і тим, що українська Конституція гарантує громадянам України збереження громадянства та відповідний захист за будь-яких обставин. Законодавець, враховуючи важливість конституційного інституту громадянства, питання його правового регулювання відніс до виключної компетенції Верховної Ради України, яка здійснює ці функції шляхом прийняття відповідних законодавчих актів (п. 2 ст. 92 Конституції України).

Конституція України також передбачає, що громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами (п.п.2, 3 ст.25). Тобто Україна не підтримує можливості видачі своїх громадян навіть у випадках, передбачених міжнародними угодами. Українська держава виявляє

різноманітну турботу про своїх громадян, що перебувають за її межами, і покладає ці функції на консульські установи та дипломатичні представництва України за кордоном. Вони зобов'язані забезпечити громадянам України можливість користуватися своїми правами в повному обсязі та в належному порядку захищати їх інтереси [1].

16 квітня 1997 року було прийнято нову редакцію Закону України „Про громадянство України».

Щодо конкретних причин прийняття Закону, то їх, на нашу думку, було декілька. Одна з них, і головна – це необхідність приведення чинного законодавства про громадянство у відповідність з новою Конституцією України. Друга – розв'язання проблем громадянства, які не вдалося повністю вирішити на попередньому етапі, в перехідний період. Досвід реалізації Закону „Про громадянство України” свідчить, що він в основному забезпечив виконання завдань перехідного періоду. Водночас залишалися проблеми, які були вирішені не повністю або потребували свого законодавчого розв'язання.

Ще одна причина полягала у необхідності більш повно врахувати в законодавстві України положення міжнародних актів з питань громадянства, маючи на меті, зокрема, можливість приєднання до тих з них, які відповідають національним інтересам України.

Тепер детальніше про зміни до Закону.

Зазнало змін положення Закону, яким було передбачено набуття громадянства України вихідцями з України через визнання належності до нього. По-перше, з положення вилучено посилання на причини їхнього перебування за межами України. По-друге, продовжено термін, протягом якого особа може звернутися із заявою про визначення належності до громадянства України. По-третє, право набути громадянство України шляхом визначення належності до нього отримали і нащадки осіб, які народилися або постійно проживали на території України.

Остаточо це положення було викладене таким чином: „Громадянами України є: ... особи, які народилися або постійно проживали на території України, а також їхні нащадки (діти,

онуки), якщо вони на 13 листопада 1991 року проживали за межами України, не перебувають у громадянстві інших держав і до 31 грудня 1999 року подали у встановленому цим Законом порядку заяву про визначення своєї належності до громадянства України (п.3 ст. 2 Закону „Про громадянство України”)”.

Це була дуже важлива зміна, оскільки за межами України проживало понад 12 мільйонів українців. А було ще багато представників й інших національностей, які з різних причин виїхали за межі України і бажали набути її громадянство.

Зміни положення про визначення належності до громадянства України покликані були дати змогу також вирішити актуальну для України проблему набуття громадянства жертвами політичних репресій, у тому числі депортованими кримськими татарами та особами інших національностей, а також їхніми нащадками.

Станом на кінець 1997 року з 252470 депортованих кримських татар, а також 3449 представників інших депортованих народів 82795 чоловік мали статус іноземців. Решта стали громадянами України [143].

Щодо прийняття до громадянства України, то перш за все дещо змінилися його умови. З урахуванням внесених до Закону змін умовами прийняття до громадянства стали:

- 1) визнання і виконання Конституції України та законів України;
- 2) неперебування в іноземному громадянстві;
- 3) безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років; Це правило не поширювалося на осіб, які виявили бажання стати громадянами України, за умови, якщо вони народилися чи довели, що хоча б один з їхніх батьків, дід чи баба народилися на її території;
- 4) володіння українською мовою в обсязі, достатньому для спілкування;
- 5) наявність законних джерел існування.

Таким чином, першу умову доповнено вимогою визнавати і виконувати не лише Конституцію України, а й закони України. На думку П.Ф. Чалого, більш чітко відповідно до конституційних принципів єдиного громадянства визначено таку умову прийняття

до громадянства України, як „неперебування в іноземному громадянстві”. Раніше вимагали „відмови від іноземного громадянства” [143].

Однак, на наш погляд, таке тлумачення могло спричинити певні проблеми. Ця умова прийняття до українського громадянства значно ускладнювала становище осіб, які клопотали про їх натуралізацію. На підставі ст. 34 Закону „Про громадянство України” від 16.04.97р. разом з клопотанням про прийняття до громадянства заявник був зобов’язаний подати документи „про відсутність або припинення громадянства іншої держави, які видані повноважними органами відповідної держави”. Тобто для того, щоб лише подати клопотання, іноземному громадянину необхідно було відмовитись від свого попереднього громадянства, проте він не мав жодних гарантій, що отримає українське громадянство, і в разі негативного рішення повноважних українських органів перетворювався на особу без громадянства.

Крім того, на наш погляд, у ст. 16 Закону від 16.04.97 р. було закладене певне протиріччя. З одного боку, іноземець або іноземний громадянин (оскільки в нашому законодавстві ці поняття тотожні, варто звернутися лише до ст.26 Конституції України) міг бути прийнятий до громадянства України, якщо відповідатиме певним умовам. Серед останніх вказано й „неперебування в іноземному громадянстві”, проте з іншого боку, іноземний громадянин, який „не перебуває в іноземному громадянстві”, – це фактично особа без громадянства. Отже у ст.16 йшлося лише про натуралізацію в Україні осіб без громадянства. Тобто, як справедливо зазначає О. Копиленко, виникала нагальна потреба в офіційному тлумаченні вказаного положення ст.16 Закону про громадянство України від 16.04.97 р.

Встановлюючи для претендента на громадянство України вимогу про неперебування в іноземному громадянстві, український Закон від 16.04.97 р. водночас передбачав гарантії у випадку припинення громадянства України. У ст. 19 Закону йшлося про те, що у виході з громадянства України може бути відмовлено, якщо вихід призведе до статусу апатрида. Оскільки такі норми (а вони відповідають міжнародним стандартам) містяться у законодавстві

інших держав, це взагалі могло призвести до патової ситуації: іноземний громадянин не міг дістати документи про вихід із громадянства своєї держави, оскільки не набував українського громадянства, і разом з тим втрачав можливість клопотатися про українське громадянство, не маючи такого документа.

Хоча слід зазначити, що перешкоджаючи виходу з українського громадянства у тих випадках, коли це призведе до статусу апатрида, наш Закон від 16.04.97 р. певним чином враховував положення Конвенції ООН про скорочення випадків безгромадянства 1961 року [20]. Частина 1 статті 7 цієї Конвенції дуже чітко зазначає: „Якщо закони договірних держав дозволяють відмову від громадянства, така відмова не має нести за собою втрат громадянства, якщо відповідна особа не набуває іншого громадянства”, згідно ж частини 2 цієї самої статті: „Громадянин держави, що домовляється, який клопоче про натуралізацію, не втрачає свого громадянства, якщо дістає громадянство цієї іноземної держави або відповідного запевнення у цьому”.

Таким чином, якщо ст.19 Закону про громадянство України від 16.04.97 р. відповідає ст. 7 Конвенції ООН про скорочення безгромадянства, то відповідні положення статей 16 і 34, навпаки, їй суперечили.

Цю проблему вирішено в Законі „Про громадянство України” від 18 січня 2001 року, про який йтиметься нижче.

Важливою також була зміна вимоги „постійного проживання” на території України протягом останніх п’яти років як умови прийняття до громадянства України на вимогу „безперервного проживання” протягом зазначеного періоду. Це дало змогу набувати громадянство України такій специфічній і новій для України категорії осіб, як біженці. Ще одну зміну було внесено до винятку з цієї умови, який стосується вихідців з України, а також їхніх нащадків. Раніше ці особи могли подати клопотання про прийняття до громадянства України лише після прибуття в Україну на постійне проживання. Цю вимогу із закону було вилучено, і особи, які постійно проживали за межами України, але народилися чи довели, що хоча б один з їхніх батьків, дід чи баба народилися на території України, могли звертатися з клопотанням про

прийняття до громадянства України після закінчення терміну визначення належності до громадянства України у місцях їхнього теперішнього проживання через дипломатичні представництва чи консульські установи України.

У законі було встановлено однакові пільги для прийняття до громадянства України особам, одруженим з громадянами України. На них не поширювались умови безперервного проживання на території України протягом останніх п'яти років та володіння українською мовою в обсязі, достатньому для спілкування. До того пільги встановлювались лише для жінок.

Дещо інакше було визначено і розширено коло осіб, які не приймаються до громадянства України. Це особи, які: вчинили злочин проти людства, чи здійснювали геноцид, чи вчинили злочини проти держави або тяжкі злочини проти особи; засуджені до позбавлення волі до зняття судимості; перебувають під слідством або уникають покарання чи вчинили злочин на території іншої держави; перебувають на військовій службі, в службі безпеки, в правоохоронних органах, органах юстиції чи органах державної влади іноземної держави.

Більш чітко було викладено положення стосовно поновлення у громадянстві України. Особу, яка раніше перебувала у громадянстві України, могло бути поновлено за її клопотанням у громадянстві України через процедуру прийняття без урахування умови безперервного проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років.

З метою створення умов для реалізації передбаченого Конституцією права на зміну громадянства із Закону було вилучено положення, що вихід з громадянства України не допускається, якщо особу, яка порушила клопотання про вихід, притягнуто до кримінальної відповідальності як обвинувачуваного або щодо неї є вирок суду, який набрав законної сили і підлягає виконанню. Це, звичайно, не означало, що вихід з громадянства України якимось чином вплине на відповідальність цієї особи за скоєний злочин.

Істотні зміни було внесено до статті, яка передбачала втрату громадянства України. Перелік підстав для втрати громадянства було доповнено новим положенням, згідно з яким громадянство



втрачається, якщо громадянин України добровільно набув громадянство іншої держави. Було передбачено також, що за громадянином України не визнається належність до іноземного громадянства до прийняття рішення про втрату громадянства України. Таким чином, шляхом конкретизації конституційного принципу єдиного громадянства в Законі „Про громадянство” від 16.04.97 р. було створено механізм запобігання зловживанню правом на громадянство.

Було змінено з п'яти на сім років термін, порушення якого громадянином України, який перебував за межами України і не став без поважних причин на консульський облік, призводило до втрати громадянства України. Цей термін було приведено у відповідність з Конвенцією ООН про скорочення безгромадянства 1961 року. Вперше в Законі було визначено і причини, які вважаються поважними і не ведуть до втрати громадянства: відсутність дипломатичних представництв або консульських установ України в країні постійного проживання, тривала хвороба, воєнні дії та інші ситуації надзвичайного характеру.

Чіткіше було вирішено питання захисту державою громадян України. Відповідно до Конституції в Законі було закріплено, що громадянин України не може бути виданий іншій державі. Із Закону було вилучено положення, яке допускало видачу громадянина України іноземній державі у випадках, передбачених міжнародними угодами. Було внесено також нове конституційне положення, що громадянин України не може бути вигнаний за межі України.

Виходячи з конституційного принципу єдиного громадянства в Україні, із Закону було вилучено положення, згідно з яким на підставі двосторонніх міжнародних угод допускалося подвійне громадянство.

Враховуючи вимогу Конституції визначати громадянство виключно законами України, автори законопроекту прагнули зробити Закон нормативним актом прямої дії. З цією метою в ньому було врегульовано низку питань, в основному процесуального характеру, які регулювалися Положенням про порядок розгляду питань, пов'язаних з громадянством України.

Зміни було внесено і до розділу Закону, який регулював питання, пов'язані з громадянством дітей.

Зокрема, раніше у Законі не було врегульовано набуття дитиною громадянства України в разі встановлення над нею опіки чи піклування. Після внесення змін до Закону цю прогалину заповнено. Закріплено також гарантію захисту прав дітей-громадян України, усиновлених іноземцями. За ними зберігалось громадянство України. У разі набуття громадянства іншої держави по досягненні 18-річного віку вони мали визначитися щодо громадянства України.

Відповідно до Конвенції ООН про права дитини 1989 року в тексті Закону було наведено і вік, до досягнення якого особа вважається дитиною, – 18 років.

Проте, на наш погляд, саме цей, четвертий, розділ Закону від 16.04.97 року: „Громадянство дітей у разі зміни громадянства батьків і в разі усиновлення” викликав найбільше зауважень. За сформульованим у статті 21 принципом при набутті чи втраті обома батьками громадянства України „змінюється відповідно громадянство і їхніх дітей, які ще не досягли 16 років”. Така редакція могла призвести до певних непорозумінь і навіть в окремих випадках до безгромадянства дитини, адже те, що батьки, вийшовши з українського громадянства, отримали іноземне громадянство, а дитина припинила українське громадянство, ще не означає, що і вона набуде іноземного громадянства (якщо інша держава захоче надати їй своє громадянство). Тому вираз „громадянство змінюється щодо дітей, батьки яких змінюють громадянство”, є не зовсім коректним.

Стаття 22 Закону „Про громадянство України” від 16.04.97 р. стверджувала: „Якщо обоє батьків або один із батьків дитини, яка проживає на території України, виходить із громадянства України і при цьому не беруть участь у вихованні дитини, над якою встановлено опіку або піклування громадян України, дитина за клопотанням батьків, опікуна або піклувальника зберігає громадянство України”. Звідси можна зробити висновок про те, що, коли батьки, опікун або піклувальник не подали відповідного клопотання, дитина не зберігала громадянства України, тобто

втрачала його. Це суперечило принципу невизнання автоматичної втрати нею громадянства України і здоровому глузду.

Крім того, такої підстави припинення громадянства України редакція Закону від 16.04.97 р. не визначала. Конкретнішим було б положення, що така дитина зберігала б громадянство України (без обов'язковості клопотання батьків, опікуна або піклувальника).

Закон „Про громадянство України” від 16.04.97р. детально регламентував питання громадянства дитини при усиновленні, встановленні над нею опіки чи піклування, але сама конструкція відповідних статей сприяла не так спрощенню, як ускладненню їх змісту. Так, ст.25 „Набуття дитиною громадянства України в разі усиновлення, встановлення над нею опіки або піклування” складалася із чотирьох частин, які зазначали окремі випадки набуття громадянства таких дітей, в той час, як не змінюючи суті, ці положення можна було б зафіксувати коротше.

Отже, можна зробити висновок, що внесення змін до чинного законодавства про громадянство України мало ряд недоліків, хоча дало можливість більш чітко врегулювати механізм реалізації в Україні одного з основних прав людини – права на громадянство.

18 січня 2001 р. Верховна Рада України прийняла Закон України „Про громадянство України” в новій редакції.

За період чинності Закону України „Про громадянство України” в редакції від 8 жовтня 1991 р. п'ять разів до нього вносилися зміни, найсуттєвіші – у 1997 р. Однак і з їх внесенням залишалася нерозв'язаною низка важливих проблем змістовного, процедурного і організаційного характеру, які поступово виявлялися в ході практичної роботи Управління з питань громадянства Адміністрації Президента України, органів внутрішніх справ, дипломатичних представництв і консульських установ з виконання законодавства про громадянство України. Тоді не вдалося також привести цей Закон у повну відповідність до Конституції України.

1997 р. Рада Європи прийняла Конвенцію про громадянство. Однак сталося так, що при вдосконаленні власного законодавства,

не був врахований зміст цієї Конвенції та орієнтація на інші міжнародно-правові акти.

З цих міркувань 1998 р. міжвідомча робоча група розпочала роботу над підготовкою нового закону. Її позитивне завершення стало результатом конструктивної співпраці між Адміністрацією Президента, Комітетом Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин та центральними органами виконавчої влади.

На наш погляд, новизну Закону України „Про громадянство України” в редакції від 18 січня 2001 р., прийнятого шостою сесією Верховної Ради України, можна визначити наступним чином.

По-перше, закріплено принципи законодавства України про громадянство, які відповідають положенням Конституції України і принципам міжнародного права у сфері громадянства. Це такі основоположні принципи: єдиного громадянства – держави Україна; запобігання виникненню випадків безгромадянства; неможливості позбавлення громадянина України громадянства України; визнання права громадянина України на зміну громадянства; неможливості автоматичного набуття громадянства та автоматичного припинення громадянства України; рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України (стаття 2 Закону) [9].

По-друге, і на цьому потрібно наголосити, зміст основних положень Закону про набуття і припинення громадянства України ґрунтується на одному із загальновизнаних принципів міжнародного права – принципі уникнення безгромадянства. Зокрема, пом’якшено умови прийняття до громадянства України іноземців та осіб без громадянства. Так, іноземець може набути громадянство України без попереднього припинення іноземного громадянства. Але при цьому він повинен взяти зобов’язання припинити іноземне громадянство і подати документ, виданий уповноваженими органами держави, до органу, що прийняв документи про надання йому громадянства нашої держави, упродовж року з моменту прийняття його до громадянства України. У такий спосіб людина

не стає особою без громадянства, що для багатьох її життєвих ситуацій дуже важливо [141].

Коли іноземець з незалежних від нього причин не може подати такий документ, він подає декларацію про відмову від іноземного громадянства (п. 2, ч. 2 ст. 9 Закону).

Якщо законодавство держави передбачає автоматичне припинення особою її громадянства з набуттям громадянства іншої держави, то в такому разі вона, набуваючи громадянство України, не бере зобов'язання припинити іноземне громадянство. Не вимагається цього й від особи, якій надано статус біженця чи притулок в Україні. Для біженців та осіб, яким надано притулок, є пільги і щодо безперервного проживання на законних підставах на території України. Від них не вимагається підтвердження наявності законних джерел існування.

Сучасне розуміння громадянства передбачає, що кожна людина повинна мати громадянство певної держави, що відповідає праву на громадянство, проголошеному у ст. 15 Загальної Декларації прав людини [3].

По-третє, в новій редакції Закону максимально враховано інші ситуації, які можуть виникнути при набутті чи припиненні громадянства України. Це стосується випадків набуття громадянства за народженням, територіальним походженням, унаслідок усиновлення, поновлення у громадянстві, а також виходу з громадянства і його втрати.

Спрощено порядок набуття громадянства України вихідцями з її території. Зокрема, можливість набуття ними громадянства не обмежується будь-яким терміном, як це було раніше (що, до речі, створювало чимало незручностей для людей), її застосування поширено на території, що входили до складу України в різні періоди її новітньої історії.

Закон також розв'язує ще деякі проблеми, пов'язані з виходом з іноземного громадянства. Зокрема, висока вартість оформлення виходу з іноземного громадянства, що перевищує мінімальну заробітну плату, встановлену в Україні, визначається в Законі як незалежна від особи причина неотримання документа про припинення іноземного громадянства. У цьому випадку особа

подаватиме декларацію про відмову від іноземного громадянства. Але якщо ця особа скористається правами або виконає обов'язки, які надає чи покладає на неї іноземне громадянство, вона втратить громадянство України. Тобто це положення застосовується з урахуванням вартості оформлення виходу з іноземного громадянства та матеріального становища людини.

По-четверте, повніше врегульоване питання повноважень державних органів у сфері громадянства та організації їх практичної діяльності. Важливо, що порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства визначає Президент України. Це дасть змогу належно забезпечити реалізацію його конституційних повноважень щодо прийняття до громадянства України і його припинення.

На відміну від попереднього, Закон у новій редакції прямо не зазначає, на який центральний орган виконавчої влади покладається виконання положень Закону стосовно осіб, які проживають в Україні. Це зумовлено проведенням адміністративної реформи, в ході якої може відбутись передавання повноважень від одного центрального органу виконавчої влади до іншого. Щоб за такої ситуації не довелося в майбутньому вносити зміни до Закону (а це, як свідчить практика, є довготривалою процедурою), у ньому використовується назва „спеціально уповноважений орган виконавчої влади”. Функції цього органу, які визначено Законом, в Указі Президента України „Питання організації виконання Закону України „Про громадянство України” покладено на Міністерство внутрішніх справ України [37].

Усунуто суперечності, що були властиві попередньому законодавству про громадянство, в тому числі колізії між матеріальними і процедурними нормами, дано визначення термінів (розділ I), що буде суттєвою підмогою для подальшої законотворчої роботи, і для практичного розв'язання питань громадянства, вичерпно встановлено підстави набуття та припинення громадянства України (розділи II і III Закону).

Однак залишились деякі питання, які потрібно було розв'язати найближчим часом. Оскільки Закон передбачав нові документи,

що підтверджують громадянство України, а саме: свідоцтво про належність до громадянства України і тимчасове посвідчення громадянина України, – Президент доручив Кабінетові Міністрів України затвердити зразки цих документів і правила та порядок їх оформлення та видачі, забезпечити їх виготовлення. Міністерству внутрішніх справ України та Міністерству закордонних справ України доручено затвердити зразки і виготовити бланки передбачених документів, що є необхідною умовою для початку розгляду заяв за новим Законом.

Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 17.07.2003 року № 1111 „Про затвердження правил і видачі тимчасового посвідчення громадянина України”. Крім того, Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 14.04.2004 року № 491 „Про затвердження Правил оформлення і видачі службою громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб свідоцтва про належність до громадянства України”.

Потрібно зазначити, що проект Закону на стадії його розгляду Верховною Радою аналізували експерти Ради Європи і Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців. Їхні зауваження та пропозиції допомогли узгодити проект з міжнародними актами з питань громадянства, що створює сприятливі умови для приєднання до них України. А це прямо відповідає національним інтересам держави, на чому наголосив тодішній голова Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, народний депутат України Геннадій Удовенко [137, с. 13]. Зокрема, Україна уважно вивчає питання щодо можливості приєднання до Європейської Конвенції про громадянство 1997 р., з певними застереженнями. Як відомо, метою прийняття цієї Конвенції було вироблення прийнятних для всіх Європейських держав сучасних підходів до розв’язання проблем громадянства. Цей міжнародний документ набув чинності 1 березня 2000 р. Його вже підписали сусіди України – Російська Федерація і Республіка Молдова, яка також ратифікувала Конвенцію. Звичайно, для приєднання України до неї потрібно здійснити масштабну і трудомістку роботу

з приведення національного законодавства у відповідність із засадами, закладеними у зазначеній Конвенції.

Відповідність положень Закону вимогам міжнародно-правових документів з питань громадянства дає підстави також і для розгляду питання щодо приєднання України до Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 р.

Як висновок слід підкреслити, що застосування в Україні для визначення кола своїх громадян так званого „нульового варіанту», згідно з яким громадянами держави були визнані усі громадяни Союзу РСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на її території, дозволило уникнути загострення суспільно-політичної ситуації. Останнє, до речі, мало місце в деяких інших нових незалежних державах, де в законах про громадянство застосовувалися інші підходи (особливо в прибалтійських державах).

Аналіз еволюції інституту українського громадянства за період з 1991 по 2004 роки (зміни вносились шість разів) показує, що основною метою численних змін законодавства про громадянство було вдосконалення механізму реалізації в Україні одного з основних прав людини – права на громадянство та приведення його у повну відповідність до Конституції України.

Прийняття ж нової редакції Закону „Про громадянство України» від 18 січня 2001 року є підтвердженням реалізації європейського вибору України у сфері громадянства.



# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАБУТТЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

## Підстави та порядок набуття громадянства України

Всі питання набуття і припинення громадянства у відповідності з принципом державного суверенітету регулюються державою на розсуд громадян. Однак, це не означає, що вони можуть довільно встановлювати порядок набуття і припинення громадянства, не дотримуючись і не рахуючись із загально-прийнятими принципами міжнародного права і міжнародними звичаями.

Існує два основних способи набуття громадянства: первинний, тобто за народженням, та похідний, тобто після народження, що називається натуралізацією [100, с. 18].

Можна класифікувати види набуття громадянства 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: 1) в результаті народження; 2) шляхом натуралізації (прийняття до громадянства). До цих способів належить дарування громадянства, що в практиці держав є поодинокими випадками.

Набуття громадянства у виключному порядку відбувається такими способами: групове надання громадянства або колективна натуралізація (окремий випадок – так званий трансферт); оптація (вибір громадянства); та реінтеграція (поновлення у громадянстві) [144, с. 53].

При цьому треба зазначити, що класифікація способів набуття громадянства, при якій розрізняють набуття громадянства за народженням та в порядку натуралізації з включенням в поняття натуралізації всіх видів вторинного набуття громадянства (тобто після народження), стала традиційною.

Основним та найбільш поширеним способом набуття громадянства є філіація, або набуття громадянства за народженням. Згідно із загальноновизнаними принципами міжнародного права, кожна дитина має право на громадянство. Це положення міститься в принципі 3 Декларації прав дитини 1959 року та в пункті 3 статті 24 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року. Звідси слідує, що згідно із сучасними нормами міжнародного права, дитина ні за яких обставин не повинна залишитись апатридом (особою без громадянства).

Філіація може здійснюватися на основі двох основних принципів: „права ґрунту” (jus soli) та „права крові” (jus sanguinis). „Право ґрунту” означає, що особа, яка народилася на території відповідної держави, набуває її громадянства незалежно від громадянства своїх батьків. „Право крові” означає, що особа набуває громадянства батьків незалежно від місця народження.

В зарубіжній правовій літературі існує дві точки зору з питання про обов’язковий характер того чи іншого принципу. Згідно першої з них, держава повинна надавати своє громадянство за народженням лише відповідно до одного із вказаних принципів (цієї точки зору притримується Фердрос, вона знайшла відображення в Гарвардському проєкті) [144, с. 55]. Згідно з іншою, ні „право ґрунту”, ні „право крові” не мають обов’язкового характеру. Вейс, наприклад, висуває на захист другої точки зору наступні аргументи: а) сам факт комбінації обох принципів в законодавстві різних держав говорить про те, що їх обов’язковий характер не є безспірним; б) „право ґрунту” та „право крові” – основні види набуття громадянства у внутрішньодержавному праві, але це не означає, що існує відповідна норма міжнародного права; подібність норм внутрішнього права різних держав не свідчить про те, що вони є відображенням міжнародно-правової норми [171, с. 98]. В цілому аргументацію Вейса слід визнати правильною.

Необхідність фактичного зв’язку особи з державою відіграє вирішальну роль при визначенні умов надання громадянства. Домінування у внутрішньому праві різних держав двох зазначених принципів пояснюється, на думку С.В. Черниченка, тим, що вони найбільш повно відповідають даній вимозі. Але це не означає, що

держави не можуть керуватися іншими принципами. Ніякої міжнародно-правової заборони тут не існує: просто відсутня об'єктивна потреба в прийнятті інших принципів. „Право ґрунту” та „право крові”, а також їх різноманітні комбінації продовжують залишатися єдиними принципами, що лежать в основі законодавства про громадянство. Як вважає С.В. Черниченко, їх навіть не можна назвати правовими принципами в звичайному розумінні цього слова: вони повинні розглядатися як типові способи або сукупність типових умов набуття громадянства за народженням [144, с. 56].

У феодалних державах „право ґрунту” посідало домінуюче, якщо не виключне місце. Це пояснюється ієрархічною структурою феодалного суспільства, заснованого на приватній власності на землю. Реальне панування було пов'язане з володінням землею, що давало владу над людьми, які на ній проживали та народжувались.

Поширення „права крові” пов'язане з утворенням націй. Але остаточне утвердження цього принципу в Європі відбувається з приходом до влади буржуазії. Вирішальне значення починає надаватися факту народження від осіб, які належать до певної нації. Не слід, однак, вважати, що з перемогою буржуазних виробничих відносин скрізь утвердилось „право крові”. В силу визначених історичних та економічних умов деякі держави і нині значною мірою дотримуються „права ґрунту”. Так, компроміс між буржуазією та дворянством в Англії, що обумовив збереження феодалної форми англійського права, деякою мірою, ймовірно, вплинув і на те, що домінуючим в англійському законодавстві про громадянство принципом залишилось „право ґрунту”.

Причину того, що і законодавство про громадянство США також засноване, головним чином, на „праві ґрунту”, слід шукати не стільки в традиціях, корені яких йдуть в англійське право, скільки в економічних умовах розвитку даної держави. Американський юрист Дж.Б. Скотт вказував, що якщо б США слідували „праву крові”, то країна не мала б своїх громадян, оскільки основна маса емігрантів, які склали населення США, прибула із країн, що дотримуються „права крові” [68].

У теперішній час законодавство більшості країн передбачає змішану систему, при якій домінуюче значення „права крові” поєднується з певним визначеним впливом „права ґрунту”. „Право крові” практично в чистому вигляді нині діє лише в скандинавських країнах, де „право ґрунту” застосовується виключно стосовно до дітей, батьки яких невідомі. „Право ґрунту” зберегло домінуюче або однакове значення з „правом крові” в країнах англо-американської системи загального права, а також в окремих латиноамериканських країнах, таких, наприклад, як Аргентина та Куба.

Вибір або переважання того чи іншого принципу обумовлені, головним чином, політикою держави в демографічній галузі. Якщо держава зацікавлена у швидкому зростанні свого населення, вона може використовувати обидва принципи права повністю.

В абсолютній більшості випадків громадянство за народженням надається державою незалежно від волі особи.

Римський принцип „права крові” був повернутий у Європейське право тільки з прийняттям так званого кодексу Наполеона. Ряд авторів, у тому числі російський юрист початку ХХ століття В.Н. Александренко, вважав це наслідком визнання прав окремої особи. Але, на думку англійського юриста Д. Уестлейка, цей принцип в європейському праві укорінився не як ознака розширення прав особи, а в результаті розширення сфери державної влади.

У деяких державах (наприклад, у гітлерівській Німеччині) принцип „права крові” набув расистського характеру. Відповідно до фашистських нюрнберзьких законів імперськими громадянами могли бути лише „істинні арійці”.

Необхідно зазначити, що набуття громадянства на основі „права ґрунту” або „права крові” може бути як безумовним, так і таким, що залежить від якихось додаткових умов.

Безумовне набуття громадянства в силу „права ґрунту” передбачене в розділі 301 (п.а, п/п. 1) Закону про еміграцію та громадянство США 1952 року. Громадянином США вважається особа, яка народилася в Сполучених Штатах Америки та підпорядкована їх юрисдикції [144].

У статті 1 (пункт 3) Закону про громадянство Італії від 13 червня 1912 року йдеться про набуття громадянства за „правом ґрунту” в силу певних умов; особа, батьки якої невідомі або є особами без громадянства, котра народилася на території Італії, набуває італійське громадянство [144].

Певні умови набуття громадянства за „правом крові” передбачені в розділі 301 (п.а, п/п. 3) Закону США 1952 року. Громадянином США визнається особа, яка народилася поза межами Сполучених Штатів та їх зовнішніх володінь від осіб, які є громадянами США, один з яких проживав у США або в якомусь з їх зовнішніх володінь до народження такої особи [144].

Безумовне набуття громадянства в силу „права крові” передбачене в частині 1 статті 7 українського Закону про громадянство від 18 січня 2001 року: особа, батьки або один з батьків якої на момент її народження були громадянами України, є громадянином України.

У такому випадку в чистому вигляді застосовано принцип „права крові”. При використанні цього положення, на думку практиків, може мати місце колізія між законодавством України та законодавством інших держав, в яких під час народження дитини застосовується принцип „права ґрунту”. Внаслідок цього можлива поява випадків множинного громадянства. Наприклад, законодавство США про громадянство з-поміж інших підстав набуття громадянства називає і народження особи на території США. Якщо у громадян України, які перебувають на території США, народжується дитина, то вона за принципом „права ґрунту” автоматично стає громадянином США, а за принципом „права крові” – громадянином України. Тобто у зв’язку з колізією законодавств двох держав буде мати місце подвійне громадянство.

В частині 2 статті 7 нашого Закону про громадянство йдеться про набуття громадянства за „правом ґрунту” в силу певних умов; особа, яка народилася на території України від осіб без громадянства, котрі на законних підставах проживають на території України, є громадянином України.

Інші частини статті 7 Закону про громадянство України також містять певні умови набуття громадянства в силу „права ґрунту” [9].

Так, частина 3 статті 7 встановлює громадянство осіб, які народилися за межами України від осіб без громадянства, які постійно на законних підставах проживають на території України, і не набули за народженням громадянства іншої держави, – вони також є громадянами України.

У частині 4 статті 7 йдеться про громадянство осіб, народжених на території України від батьків-іноземців, які постійно на законних підставах проживають на території України і не набули за народженням громадянства жодного з батьків, – такі особи є громадянами України.

Якщо ж особа народилася на території України від іноземця і особи без громадянства, які постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства того з батьків, який є іноземцем, – вона є громадянином України, згідно з частиною 6 статті 7 Закону. До речі, подібного положення в попередньому Законі про громадянство не було.

Частина 7 статті 7 Закону про громадянство встановлює громадянство дітей, батьки яких невідомі, – вони є громадянами України.

Особливо слід відзначити положення частини 5 статті 7, у якій йдеться про громадянство дітей, народжених на території України, одному з батьків яких надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, і які не набули за народженням громадянства жодного з батьків або набули за народженням громадянство того з батьків, якому надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні. Попередній закон про громадянство не врегулював громадянства дітей біженців. Хоча, у зв'язку із зростанням їх числа зазначене положення Закону є дуже важливим та актуальним.

Вищевказані положення Закону про громадянство України забезпечують максимальну можливість для вирішення питання щодо визнання дитини громадянином України, а також допомагають зменшенню й усуненню випадків безгромадянства дітей.

Як правило, при „умовному” набутті громадянства за „правом ґрунту” додаткові умови пов'язані з походженням особи, а при

„умовному” набутті громадянства за „правом крові” додаткові умови мають „територіальний характер”.

Обмеження „права ґрунту” та „права крові” додатковими умовами не слід змішувати з комбінацією цих принципів. Наприклад, американський закон 1952 року заснований головним чином на „праві ґрунту”, але містить також ряд положень, заснованих на „праві крові”. Англійський закон про громадянство 1948 року розрізняє набуття громадянства за народженням (тобто на основі „права ґрунту”) та за походженням (тобто на основі „права крові”). Українське законодавство про громадянство також узгоджує ці два принципи набуття громадянства.

„Право крові” існує в двох варіантах. Перший з них, який виник раніше, заснований на головній ролі чоловіка в сім’ї: особа набуває при народженні громадянство батька. Ряд держав і в теперішній час дотримуються першого варіанту „права крові” (Італія, Іспанія).

Другий варіант „права крові” заснований на визнанні рівності жінки та чоловіка. Він діє в більшості держав, в тому числі і в Україні.

Принагідно, слід зауважити, що Закон „Про громадянство України” виключає можливість будь-якої переваги громадянства батька. В законодавстві Англії, Німеччини та деяких інших країн, про які йшлося вище, при вирішенні питання громадянства дітей перевага віддається батькові. На нашу думку, положення українського Закону є демократичнішим, оскільки і в цьому питанні останній виходить із принципу рівності чоловіка і жінки.

Крім того, український Закон про громадянство зазначає, з якого моменту особа, котра має право на набуття громадянства України за народженням, є громадянином України – з моменту народження (частина 8 статті 7).

На нашу думку, немає сенсу захищати переваги якогось з досліджуваних принципів, оскільки вони не протирічать сучасному міжнародному праву, кожна держава має право вибрати будь-який з них, виходячи зі своїх інтересів.

Жодних звичаєвих норм міжнародного права, що стосуються набуття громадянства за народженням, не існує, за винятком єдиної

норми про громадянство дітей дипломатів, які народилися в країнах, що дотримуються „права ґрунту”. Ця норма є не лише загальновизнаною, але знайшла вже закріплення в договірному порядку. Вона зафіксована в факультативному Протоколі про набуття громадянства від 24 квітня 1961 року [39].

Незважаючи на те, що сьогодні в Європі переважає принцип „права крові” (причому в багатьох європейських країнах історично діяв цей вид набуття громадянства), за останні роки поширилась дія принципу „права ґрунту”. Це пов’язано з наявністю в Європі такого явища як міграція, що має багато причин, але насамперед це трудова міграція. Так, наприклад, в Бельгії, Великій Британії, Іспанії, Нідерландах, Франції діти чи онуки емігрантів набувають громадянство за принципом *jus soli*. Ще більша кількість країн передбачає для осіб, що народилися на території країни, оптаційні права. В інших країнах (наприклад, в Німеччині) введення принципу „права ґрунту” щодо дітей іноземців-емігрантів є предметом широкої дискусії.

Питання щодо дії принципу „права крові” та принципу „права ґрунту” ставить нас перед питанням – держава є територіальною організацією чи організацією громадян? Це питання хвилювало ще Арістотеля, котрий надавав перевагу останньому варіанту. Але державна територія відігравала в державі протягом останніх століть надто велику роль, оскільки держава функціонує тільки в її межах. Однак територією обмежується не лише державна влада і державний порядок. У межах кожної території відбувається розвиток самого суспільства, формуються нації, моральні устої суспільства, звичаї тощо. Тому і людина, яка пов’язана з певною державною територією, буде формуватися та існувати згідно з правилами цього територіального суспільства.

Дія принципу „права ґрунту” щодо емігрантів другого та третього покоління є, на наш погляд, повністю виправданою. Вона прискорює їх інтеграцію, залучає їх в повному обсязі до правової та суспільно-правової відповідальності. Для України та інших східноєвропейських країн ця проблема ще не має тієї гостроти, якої вона набула в Західній Європі. Але і в Україні сьогодні постійно проживають іноземці, особливо з країн близького



зарубіжжя та Азії, які не приймають громадянства України, а це означає, що їх діти, які народжуються та проживають в Україні, також не мають українського громадянства. Дане питання потребує окремих досліджень в Україні, результати яких повинні вказати напрямки вдосконалення українського законодавства з цього питання.

Для негіперболізації принципу „права крові” його дію при проживанні осіб за кордоном можна обмежити декількома поколіннями. Громадянство може втрачатися в цьому випадку за недостатністю дійсних зв'язків (*genuine link*) громадянина з державою [169]. Таким чином, йдеться не про виключне існування того чи іншого принципу, а про вірне знаходження їх співвідношення.

Позитивним аспектом регламентації інституту громадянства в Україні, як справедливо зазначає Ю.М. Тодика [133, с. 130], є розширення масиву процесуально-процедурних норм у порівнянні з раніше діючим законодавством. Як вже зазначалось, Указом Президента України від 27 березня 2001 року був затверджений „Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень” (далі – Порядок). Цим нормативним актом відповідно до Закону України „Про громадянство України” визначається: 1) перелік документів, які подаються для встановлення належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України; 2) процедура подання цих документів та провадження за ними; 3) виконання прийнятих рішень з питань громадянства України.

Питання громадянства є досить складними і ними займаються різні органи. Безпосередньо в Законі „Про громадянство України” від 18 січня 2001 року (розділ IV) зазначені 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. Крім цих органів

даними питаннями займаються органи внутрішніх справ різних рівнів, суди [9].

Відповідно до пункту 3 частини першої статті 24 Закону про громадянство України органи внутрішніх справ приймають рішення про оформлення набуття громадянства України особами за підставами, передбаченими пунктами 1, 2, 4-10 статті 6 цього Закону [9].

Порядок здійснення цих повноважень визначено підрозділом 2 розділу IV Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень [36, с. 49–52].

Органи внутрішніх справ приймають рішення про оформлення набуття громадянства України:

- за народженням (пункт 1 статті 6);
- за територіальним походженням (пункт 2 статті 6);
- внаслідок поновлення у громадянстві (пункт 4 статті 6);
- внаслідок усиновлення (пункт 5 статті 6);
- внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування (пункт 6 статті 6);
- внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки (пункт 7 статті 6);
- у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини (пункт 8 статті 6);
- внаслідок встановлення батьківства (пункт 9 статті 6);
- за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України (пункт 10 статті 6).

Наведемо деякі практичні приклади. 19 січня 2003 року до Городоцького районного відділу УМВСУ у Львівській області звернувся громадянин Гордіюк Олександр Андрійович 1957 року народження із заявою про оформлення набуття дитиною (його дочкою) громадянства України за народженням [161].

У заяві вказано, що дитина – Гордіюк Наталія Олександрівна народилася 10 серпня 1986 року у місті Львові. Це підтверджено свідоцтвом про народження, доданим до заяви (згідно пункту 15 Порядку). 15.06.1988 року дитина виїхала в місто Мінськ (Білорусь) на навчання, де і набула громадянство Білорусі

(це підтверджено „листом вибуття” виданого Білоруською стороною 18.05.02 року).

Оскільки батько дитини – О.А. Гордіюк – на момент народження був громадянином України (що підтверджено копією паспорта громадянина України), начальник УМВС України у Львівській області прийняв рішення про задоволення клопотання щодо набуття дитиною громадянства України на підставі пункту 1 частини першої статті 7 Закону про громадянство.

Крім того, до заяви були додані: декларація дитини про відмову від громадянства республіки Білорусь від 19 січня 2003 року, а також заява про згоду дитини віком від 15 до 18 років на набуття нею громадянства України.

Вищезазначені документи (заява, копія свідоцтва про народження, копія паспорта) подані згідно вимог законодавства України (пункт 15 Порядку).

У Законі України від 18 січня 2001 року спрощено порядок набуття громадянства України вихідцями з її території. Зокрема можливість набуття ними громадянства не обмежена будь-яким терміном, як це мало місце раніше (що, до речі, створювало чимало незручностей для людей) [12]. Застосування цієї норми Закону про громадянство поширено на території, що входили до складу України в різні періоди її новітньої історії, зокрема: „до складу Української Народної Республіки, Західно-Української Народної Республіки, Української Держави, Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР), Закарпатської України, Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР)” (частина 1 статті 8) [9].

Якщо особа або хоча б один з її батьків, дід чи баба, повнорідні брат чи сестра народилися або постійно проживали до 16 липня 1990 року на території, яка стала територією України відповідно до статті 5 Закону України „Про правонаступництво України” [15], а також на вищезазначених територіях, і є особою без громадянства або іноземцем, що взяв зобов’язання припинити іноземне громадянство, та подала заяву про набуття громадянства України, її діти також реєструються громадянами України (частина 1, статті 8).

Закон про громадянство розшифровує термін „реєстрація громадянства України”. Це „внесення запису про набуття особою громадянства України спеціально уповноваженим на те органом у відповідні облікові документи” (стаття 1 Закону). Цей термін використовується в законодавстві багатьох західних держав і, по суті, означає спрощений варіант натуралізації.

У законодавстві закріплюється перелік документів, необхідних для оформлення набуття громадянства за територіальним походженням (пункт 22–38 Порядку) [36, с. 31–35].

Ще один приклад. 30.10.2002 року до Стрийського міського відділу УМВСУ у Львівській області звернулась громадянка Губаєва Ганна Василівна 24.09.1937 року народження, із заявою про оформлення набуття громадянства України за територіальним походженням [160].

При цьому заявник повідомила про себе наступні відомості: народилась в Україні, у селі Дашава Стрийського району. Від народження до 1947 року та з 1993 року проживала на території України. На час подання заяви є особою без громадянства, проживає в селі Дашава Стрийського району Львівської області.

До заяви додано: копія свідоцтва про народження, копія паспорта, що підтверджують факт народження особи до 16 липня 1990 року на території, яка стала територією України відповідно до статті 5 Закону України „Про правонаступництво України” (згідно частини 1 статті 8 Закону України про громадянство та абзацу 1 пункту 22 Порядку).

Крім того, подана довідка Генерального консульства Російської Федерації у місті Львові (Україна) про те, що заявник – Г.В. Губаєва не перебуває у громадянстві Російської Федерації. У Порядку зазначена „Декларація про відсутність іноземного громадянства”, яку повинні подавати апатриди при набутті українського громадянства за територіальним походженням (пункт 22 Порядку).

На підставі вищезазначених документів Начальник УМВС України у Львівській області прийняв рішення про задоволення клопотання А.В. Губаєвої щодо набуття громадянства України

згідно пункту 1 частини 1 статті 8 Закону України „Про громадянство України” як народженої в Україні.

Однак, слід зазначити, що певну стурбованість викликає наявність високої вартості консульського збору при виході з громадянства Російської Федерації, оскільки далеко не всі бажаючі можуть його сплатити.

І хоча, в українському Законі про громадянство передбачена можливість подачі декларації про відмову від іноземного громадянства, якщо особа не може вийти з іншого громадянства за незалежних від неї причин, наприклад, велика вартість консульського збору, така ситуація зачіпає права людини і повинна бути виправлена договірним шляхом. Договір має передбачити спрощені умови набуття громадянства сторін, скасувавши консульський збір. Такі договори укладені вже Україною з Казахстаном, Грузією, Узбекистаном, Білоруссю.

Згідно інформації начальника Відділу громадянства паспортно-іміграційної служби (далі ВГПІС) УМВСУ України у Львівській області за 12 місяців 2002 року щодо набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства за підставами, передбаченими пунктами 1,2, 4–10 статей Закону наведено наступні статистичні дані:

– за народженням (пункт 1 статті 6) громадянство України набуло 12 осіб;

– за територіальним походженням (пункт 2 статті 6) – 550 осіб.

За іншими підставами (передбаченими пунктами 4–10 статті 6 Закону) у 2002 році громадянство України на Львівщині не набували.

Крім того наведено дані – з яких країн прибули особи, що набули громадянство України, відповідно, за народженням та територіальним походженням.

Серед перших: 4 особи прибуло з Вірменії, 1 особа з Грузії, 1 – з Латвії, 6 осіб – з Російської Федерації (всього 12).

Серед інших: 10 осіб прибуло з Азербайджану, 14 – Білорусі, 14 – з Вірменії, 4 – з Грузії, 5 – з Естонії, 1 – з Ізраїлю, 112 – з Казахстану, 1 – з Киргистану, 10 – з Латвії, 43 – з Молдови, 325 – з Росії, 3 – з Таджикистану, 2 – з Туркменістану, 4 – з Узбекистану та інші (всього 550 осіб).

У 2003 році (протягом січня) на Львівщині з клопотанням про набуття громадянства України за територіальним походженням (пункт 2 статті 6 Закону) звернулось 36 осіб, 27 клопотань розглянуто.

Як видно з вищенаведених статистичних даних, досить багато осіб, які бажають вступити до українського громадянства за територіальним походженням. Тобто це ті особи, які самі чи їх родичі народилися, або проживали раніше на території України. Найбільше таких осіб прибули з Російської Федерації та Казахстану. Однак, якщо з Казахстаном Україна уклала міжнародну Угоду про спрощений порядок набуття і припинення громадянства (2000 рік), то такої угоди з РФ немає, що створює значні труднощі у виході з російського громадянства особами, що хочуть повернутись в Україну та набутти її громадянства.

Іншим за значенням способом набуття громадянства є натуралізація (укорінення). Натуралізація, в свою чергу, поділяється на два основних види: індивідуальну (за заявою) та на підставі правонаступництва держав.

Індивідуальна натуралізація також поділяється на натуралізацію, засновану на особистому виборі, та на натуралізацію на підставі закону. В залежності від того, який орган уповноважений вирішувати питання про громадянство, розрізняють законодавчу та адміністративну системи. В першому випадку натуралізація здійснюється шляхом прийняття закону, а в іншому – за рішенням адміністративного органу.

Натуралізація за законом не базується на особистому виборі особи. Так, в Італії іноземка, вступаючи в шлюб з італійцем, автоматично набуває громадянство Італії. Натуралізація за законом у деяких країнах може бути також правовим наслідком усиновлення, встановлення опіки, визнання батьківства, вступу на військову службу або державну службу тощо.

На підставі правонаступництва нове громадянство виникає в результаті національно-визвольних революцій, розділення чи об'єднання держав, у випадку територіальної цесії або анексії, а також за автоматичної зміни громадянства при трансферті. М.М. Аваков відзначає, що „питання про вплив при

правонаступництві суверенітету на громадянство жителів держави-попередника є одним з найважливіших.” На виникнення нового суб’єкта міжнародного права в результаті національно-визвольної революції як причину виникнення громадянства вказав Ч. Хайд. Він справедливо стверджував, що набуття громадянства в силу правонаступництва не є видом колективної натуралізації. Громадянство в такому випадку виникає безпосередньо в результаті появи нового суб’єкта міжнародного права. Визначальною дією особи в даному випадку є те, що вона залишається на території нового суб’єкта міжнародного права і не заявляє про свій намір вийти з нового громадянства.

І.І. Лукашук розрізняє натуралізацію в широкому розумінні, що охоплює всі способи набуття громадянства після народження (через шлюб, усиновлення, оптацію, поселення, вступ на державну службу), та натуралізацію у вузькому розумінні – прийняття до громадянства за заявою. При цьому автор зазначає, що в більшості випадків термін натуралізація використовується у вузькому розумінні [100, с. 181].

Порядок натуралізації може бути деколи спрощеним, якщо зацікавлена особа відповідає тим чи іншим вимогам, що передбачені законом (реєстрація). Найбільш часто в законодавстві держав спрощений порядок передбачається: а) при зверненні з проханням про натуралізацію особи, подружжя якої має громадянство відповідної держави; б) при аналогічному зверненні особи, котра має громадянство держави, з якою дану державу пов’язують особливі відносини (або договірною характеру, або такі, що склалися історично); в) у випадку звернення про поновлення в громадянстві особи, яка раніше мала громадянство даної держави.

Таким чином, в Україні подружжя її громадян звільняється від цензу осілості як вимоги натуралізації, однак за певних умов. Цими умовами є, по-перше, перебування особи у шлюбі з громадянином України терміном понад два роки, в тому числі якщо такий шлюб припинився внаслідок смерті громадянина України і, по друге – постійне проживання в Україні на законних підставах. Очевидно, вимога терміну проживання у шлюбі з громадянином

України понад два роки встановлена для запобігання зловживань такою можливістю набуття громадянства. Так, наприклад, внаслідок з вищезазначеними зловживаннями у Франції в 1993 році було ускладнено набуття громадянства подружжям громадянина. Шестимісячний ценз осілості, що існував раніше, був продовжений до двох років [58]. Крім цього, відповідні державні органи Франції мають повноваження здійснювати контроль на предмет щодо фіктивності шлюбу. Подібне правило доцільно передбачити і в українському законодавстві.

Існування спрощеної натуралізації подружжям громадянина викликано повагою до сім'ї, про яку йдеться в статті 8 Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Існування для іноземця, який перебуває в шлюбі з громадянином держави спрощеної натуралізації, є, на наш погляд, обґрунтованим, оскільки в цієї особи встановлюються зв'язки з батьківщиною подружжя. І передусім вони встановлюються при проживанні подружжя в цій країні. Положення українського законодавства про громадянство щодо набуття особою, яка є одруженою з громадянином України, громадянства держави відповідають загальноприйнятим міжнародним стандартам, тому, на наш погляд, підстав для зміни відповідних положень нашого Закону про громадянство – не існує.

Громадянство України через прийняття до нього набувають особи без громадянства та іноземці за їх клопотанням щодо цього. Тобто прийняття до громадянства України здійснюється лише за волевиявленням особи, і це є критерієм правомірності прийняття до громадянства. Отже, прийняття особи до громадянства – єдиний спосіб набуття українського громадянства для осіб, які не є вихідцями з України.

Стаття 9 Закону про громадянство України від 18.01.01 року передбачає наступні умови прийняття до громадянства:

- 1) визнання і дотримання Конституції України та законів України;
- 2) зобов'язання припинити іноземне громадянство або неперезування в іноземному громадянстві (для осіб, які були громадянами держав, міжнародні договори України, з якими



дозволяють особам звертатися для набуття громадянства України, за умови, якщо доведуть, що вони не є громадянами іншої договірної сторони);

3) безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років;

4) отримання дозволу на постійне проживання в Україні;

5) володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування;

6) наявність законних джерел існування [9].

Положення, передбачені пунктами 3–6 вищезазначеної статті, можуть не враховуватися лише у виняткових випадках, а саме щодо осіб, які мають визначні заслуги перед Україною, і осіб, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес.

Натуралізаційні вимоги, що висуваються державами, є досить різними, і єдиних критеріїв не існує.

Дуже багато країн, переважно західноєвропейські, висувають до особи, яка натуралізується, вимогу інтеграції в суспільство. Іноді це формулюється як асиміляція. Існування цієї вимоги надає органам державної влади, що проводять натуралізацію, більш широкі повноваження щодо прийняття чи неприйняття особи до громадянства. Ця вимога є предметом широкої дискусії у таких країнах як Бельгія, Іспанія, Нідерланди, Німеччина, Португалія та Франція.

На нашу думку, питання інтеграції особи в суспільство має один дуже важливий аспект. У сучасному суспільстві науково-технічного та соціального прогресу в період створення принципово нової глобальної інфраструктури та принципово нової системи комунікацій особа не має можливості існувати окремо від суспільства, вона, незалежно від її бажання, втягується в життя цього суспільства. Тому, ми вважаємо, що не існує об'єктивних підстав висувати окремо вимогу інтеграції. Замість цього необхідно передбачити вимогу конституційної інтеграції особи в суспільство у вигляді визнання нею Конституції. Особа, яка визнає основні принципи побудови суспільства, може стати гідним членом цього суспільства.

Громадянство демократичної держави не повинно ґрунтуватися на національній ідентичності народу, визнання Конституції

є достатнім для прояву ідентичності та її збереження. Український законодавець обрав цей конституційно-ліберальний шлях і висуває до особи, яка виявила бажання прийняти громадянство України, вимогу визнання і дотримання Конституції та законів України, тобто конституційну інтеграцію [9]. Щодо визнання Конституції, то тут має бути передбачено не визнання її конкретних положень, а визнання її основних принципів.

Така вимога прийняття до громадянства України як визнання і виконання Конституції та законів України, є, на наш погляд, дуже важливою, оскільки, по-перше, пов'язана з необхідністю забезпечення лояльності особи до держави, а по-друге, пояснюється потребою громадянина України знати не лише свої права, а й основні обов'язки перед суспільством і виконувати їх. Знання законодавства полегшує інтеграцію особи в нове суспільство.

Країни, які бажають запобігати виникненню множинного громадянства, висувають вимогу виходу особи з колишнього громадянства. Багато з європейських країн відходить від цієї вимоги, коли особа не має можливості вийти з громадянства іноземної держави. Так, і Європейська Конвенція про громадянство встановлює, що держава не повинна висувати умовою для набуття або збереження власного громадянства відмову від громадянства або втрату громадянства іншої держави, коли така відмова або втрата є неможливими або недосяжними у нормальний спосіб [169]. У Законі „Про громадянство України” від 18.01.01 року умовою прийняття до громадянства вказана наступна: „зобов'язання припинити іноземне громадянство або непереребування в іноземному громадянстві (для осіб, які були громадянами держав, міжнародні договори України, з якими дозволяють особам звертатися для набуття громадянства України, за умови, якщо доведуть, що вони не є громадянами іншої договірної сторони)” (пункт 2 частини 2 статті 9) [9].

Під „зобов'язанням припинити іноземне громадянство” розуміється письмово оформлена заява іноземця про те, що в разі набуття громадянства України, він припинить громадянство іншої держави і протягом одного року з моменту набуття ним

громадянства України подасть документ про припинення громадянства іншої держави до органу, що видав йому тимчасове посвідчення громадянина України. Останнє являє собою документ, який посвідчує особу і підтверджує її належність до громадянства України.

Якщо особа, маючи всі передбачені законодавством іншої держави підстави для отримання документа про припинення її громадянства з незалежних від неї причин не може його отримати, або їй надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, вона подає декларацію про відмову від іноземного громадянства, зміст якої визначений Законом. Це правило не поширюється на осіб, які є громадянами держав, міжнародні договори України з якими дозволяють особам звертатися для набуття громадянства України за умови, якщо доведуть, що вони не є громадянами іншої договірної сторони (пункт 2 частини 2 статті 9) [9].

Під незалежною від особи причиною неотримання документа про припинення іноземного громадянства розуміється невідача особі, у якої прийняли клопотання про припинення іноземного громадянства документа про припинення громадянства у встановлений законодавством іноземної держави термін (за винятком випадків, коли особі було відмовлено у припиненні громадянства), або відсутність у законодавстві іноземної держави процедури припинення її громадянства за ініціативою особи, або висока вартість оформлення виходу з іноземного громадянства, що перевищує мінімальну заробітну плату, встановлену в Україні (стаття 1 Закону). Це правило не поширюється на осіб, які є громадянами держав, міжнародні договори України з якими дозволяють особам звертатися для набуття громадянства України за умови, якщо вони доведуть, що не є громадянами іншої договірної сторони.

Зобов'язання припинити іноземне громадянство не вимагається від іноземців, які є громадянами держав, законодавство яких передбачає автоматичне припинення особами громадянства цих держав одночасно з набуттям громадянства іншої держави, або міжнародні договори України, за якими передбачають припинення громадянства цих держав одночасно з набуттям

громадянства України, а також осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, та осіб без громадянства (частина 2 статті 9).

Подібні норми стосовно цієї проблеми містяться в законодавстві Німеччини. Вихід особи з попереднього громадянства не вимагається в цій країні у наступних випадках: закон держави не передбачає можливості виходу особи з громадянства; держава постійно відмовляє особі у виході з громадянства, керуючись свавіллям, чи не виносить рішення в передбачений законом строк; якщо вихід з громадянства деяких категорій осіб (наприклад, біженців) є неможливим в цей момент чи пов'язується з особливо жорсткими для особи умовами; якщо держава ставить вихід з громадянства в залежність від проходження особою військової служби та іноземець переважну частину шкільної освіти отримав у Німеччині, вихід з громадянства може не вимагатися.

Отже, на наш погляд, законодавство України в основному приведено у відповідність з міжнародними стандартами (Європейською конвенцією про громадянство) щодо заборони державам висувати як умову для набуття чи збереження власного громадянства – відмову від громадянства іншої держави, у випадку незалежності від особи або недосяжності у нормальний спосіб такої відмови.

С.В. Черніченко вважає, що вирішальною умовою натуралізації є більш чи менш тривале проживання в даній країні [144, с. 62].

Ю.Р. Боярс вказує, що доміцилій, або ценз осілості, тобто визначений термін проживання в країні як умова натуралізації, встановлений у багатьох країнах на основі доктрини „ефективного зв'язку особи з державою” [67, с. 13].

Теорія „фактичного (ефективного) зв'язку” особи з державою відстоюється рядом зарубіжних авторів. Зокрема, це англійський вчений Я. Броунлі, який стверджував, що в зв'язку з тривалим проживанням в країні особа набуває так званого „фактичного громадянства”. Інший англійський юрист – Дж. М. Джоунс вважає вимогу про те, що особа для набуття громадянства повинна мати

зв'язок з даною державою, загальноновизнаним міжнародним звичаєм. Однак практика майже усіх держав схиляється до надання переваги натуралізації осіб, які мають доміцилій (осілість) визначеної тривалості.

Умова про необхідність фактичного зв'язку з державою або осілої міститься в ряді міжнародних угод, наприклад, у деяких договорах версальської системи (стаття 51 договору 1919 року, певною мірою – стаття VI Вашингтонської угоди з питань громадянства між американськими державами 1923 року). Вимога певного терміну проживання (осілої) строком від п'яти до десяти років закріплена в Конвенції ООН про скорочення безгромадянства 1961 року [20]. Осілість терміном у сім років визначена в Угоді скандинавських країн з питань громадянства 1969 року.

У деяких країнах умова осілої може бути виконана, якщо іноземець, який бажає набути громадянство, прослужить визначений час на кораблі закордонного плавання даної держави (Швеція) або в діючій армії (США).

Вимога постійного проживання на території держави протягом певного часу є найбільш поширеною вимогою до особи, що бажає натуралізуватися. Існування цієї вимоги пов'язано з тим, що при проживанні особи у державі між нею та державою, як вже зазначалося, встановлюється фактичний зв'язок. У країнах Європи строк постійного проживання в країні коливається між п'ятьма та п'ятнадцятьма роками. Європейська Конвенція про громадянство передбачає, що його тривалість не повинна перевищувати десяти років. Більшість східноєвропейських держав дотримуються п'ятирічного строку проживання в країні. В Білорусі він складає сім років, Угорщині – вісім [41], Молдові [52], Грузії [51], Литві – десять років.

Положення українського законодавства про ценз осілої повністю узгоджується з Європейською конвенцією про громадянство 1997 року: згідно пункту 3 статті 6 Конвенції кожна держава-учасниця може передбачити у своєму внутрішньому законодавстві можливість натуралізації осіб, які законно і постійно проживають на її території. Передбачається також, як вже

зазначалось, що при визначенні умов для натуралізації період проживання не повинен перевищувати десяти років.

У Законі про громадянство України від 18.01.2001 р. дано тлумачення терміна „безперервного проживання на території України” – це „проживання в Україні особи, якщо її разовий виїзд за кордон у приватних справах не перевищував 90 днів, а в сумі за рік – 180 днів. Не є порушенням вимоги про безперервне проживання – виїзд особи за кордон у службове відрядження, на навчання, у відпустку, на лікування за рекомендацією відповідного медичного закладу або зміна особою місця проживання на території України” (стаття 1 Закону) [9].

У деяких країнах „третього світу”, території яких населяє велика кількість кочових племен, що постійно перетинають кордони з сусідніми державами, законодавець передбачає досить високий ценз осілості, якого може бути дотримано за умови асиміляції особи, яка клопоче, з місцевим населенням, що постійно проживає на території даної держави. Наприклад, у Чаді, згідно кодексу про громадянство 1962 року, для набуття громадянства в порядку натуралізації необхідно проживати в країні протягом 15-ти років, а також укорінитися в якій-небудь общині, що проживає на території країни.

В Бразилії за Конституцією 1988 року вимагається безперервне проживання в країні протягом одного року для громадян португаломовних країн та 30 років – для решти (ст. 12).

Встановлення цензу осілості (визначеного мінімуму проживання в країні) як умови набуття громадянства є необхідним для інтеграції особи в нове суспільство, освоєння нею мови, традицій, ознайомлення з його історією, культурою.

Наступною натуралізаційною вимогою в Україні, яка є такою ж поширеною, як і вимога проживання в країні, є вимога знання державної мови. Ця вимога засвідчує дійсний зв'язок особи з державою. Володіння мовою суспільства розглядається взагалі як необхідна умова інтеграції особи в це суспільство. Саме тому в деяких західноєвропейських країнах вимога знання державної мови існує не як самостійна умова, а вимагається в рамках інтеграційної вимоги (наприклад, в Бельгії, Франції). Деякі країни

не висувають прямо вимоги знання мови суспільства – наприклад, Болгарія, Греція, Італія, Росія.

У переважній більшості держав від особи очікується елементарна спроможність усного (Велика Британія, Нідерланди), рідше – письмового (Німеччина) порозуміння. Знання мови може не вимагатися стосовно осіб похилого віку, осіб з тілесними чи душевними вадами (Велика Британія [165]). У Німеччині щодо осіб похилого віку беруться до уваги загальний рівень освіти та вікові труднощі у вивченні мови.

В європейських країнах, де існує декілька державних мов, особа повинна володіти тільки однією з них (наприклад, у Швейцарії, Грузії). Але існують країни з однією державною мовою, в яких для натуралізації достатньо володіти мовою певної національної меншини. Так, у Великій Британії вважається достатнім, якщо особа, що проживає в Шотландії чи Уельсі, володіє шотландською чи валійською мовами, в Нідерландах – стосовно осіб, що проживають в Антіллен чи в Аруба, достатнім є знання відповідно папіаменто чи англійської мови.

Володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування як одна з умов натуралізації в Україні переслідує, на нашу думку, мету полегшення особі, котра бажає набути громадянство України, входження в українське суспільство. У Законі не конкретизується обсяг знання української мови. Зазначено лише, що це має бути обсяг, достатній для спілкування. Не передбачений у Законі і порядок визначення обсягу знання особою української мови.

Згідно Порядку від 27 березня 2001 року, для визначення громадянства подається один з наступних документів: а) документ про володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування, який видається в Україні керівником навчального закладу, місцевим органом виконавчої влади України або виконавчим органом місцевого самоврядування; б) копію атестата чи витяг із залікової відомості диплома – для особи, яка має документ про закінчення навчального закладу з вивченням української мови; в) документ, що підтверджує інвалідність, – для особи, яка має фізичні вади (німа, сліпа, глуха) [36].

На думку деяких авторів, „прогалину щодо процедури визначення обсягу знання української мови слід вирішити так: при управліннях освіти державних адміністрацій утворити спеціальні комісії з цього питання, до складу яких входили б представники паспортно-візової служби УМВС України в областях. Це дало б змогу унеможливити зловживання з боку посадових осіб, вказаних в Порядку, та забезпечити виконання однієї з основних вимог до осіб, які прагнуть набути громадянство України” [81, с. 49].

Ми вважаємо, що наведена думка є цілком прийнятною.

Майже усі країни вимагають від іноземця, який бажає натуралізуватися в країні, спроможність матеріально утримувати себе та членів своєї родини. Існує аналогічна норма і в українському законодавстві (пункт 6 частини 2 статті 9). У порівнянні з іншими європейськими державами вона є більш м'якою, тому що українське законодавство визначає більш широкий перелік законних джерел існування особи, які є достатніми для її натуралізації (стаття 1 Закону). Існування вимоги про наявність джерел існування можна зрозуміти, оскільки з набуттям особами, які не можуть утримувати себе та членів своєї сім'ї, громадянства, держава повинна надавати їм матеріальну допомогу. Але до цього питання необхідно підходити диференційовано: якщо особа проживає в цьому суспільстві тривалий строк, то не можна відмовляти їй в набутті громадянства тільки тому, що в даний момент вона зазнає економічних труднощів.

Ця умова має запобігти натуралізації нероб, які були б тягарем для держави. До прийняття Закону про громадянство в редакції від 16 квітня 1997 року перелік законних джерел існування не був закріплений на законодавчому рівні. До законних джерел існування Закон про громадянство від 16.04.97 року відносив заробітну плату, пенсію, стипендію, аліменти, власні фінансові заощадження або фінансову допомогу від членів сім'ї, які мають постійний законний дохід [12]. Новий Закон „Про громадянство України” від 18 січня 2001 року дещо доповнив вказаний перелік законних джерел існування, віднісши до останніх, крім вищезазначених, ще „прибуток від підприємницької діяльності або власності, соціальні



виплати та допомогу, власні фінансові заощадження або фінансову допомогу від інших (крім членів сім'ї) фізичних та юридичних осіб, що мають законні доходи) [9].

На нашу думку, цей перелік слід переглянути. Виникає питання, чи має держава моральне право приймати до громадянства осіб, яким не може забезпечити більш-менш нормальне існування, найнеобхідніші потреби. Адже розмір таких „джерел існування” як пенсії, стипендії, соціальні виплати залишається низьким, недостатнім для існування.

До зазначених вище умов набуття громадянства України слід додати, як вважають деякі автори, і таку умову, як складання присяги на вірність Україні [81, с. 49]. Ми підтримуємо цю ідею та вважаємо, що така вимога присяги повинна підвищити значущість і авторитет українського громадянства у нового громадянина України. Присяга дасть можливість підняти рівень так званого морального аспекту громадянства.

Складання присяги громадянином на вірність державі не є новим. Така присяга є обов'язковою згідно законодавства деяких держав, зокрема США та Великобританії, де нараховуються лише поодинокі випадки, коли за релігійними мотивами суд дозволяв особі ухилитись від принесення визначених частин присяги (справа Беттл 1974 року) [68]. Правда, необхідність принесення присяги в засадничих міжнародно-правових нормах відсутня. Приклад закріплення на законодавчому рівні присяги на вірність державі має місце і в історії України.

Так, Законом гетьмана П.Скоропадського „Про громадянство Української держави” від 2 липня 1918 року було закріплене положення про обов'язкове складання приречення (присяги) громадянина Української Держави такого змісту: „Обіцяю та присягаюсь бути завжди вірним Українській Державі як своїй Батьківщині, охороняти державні інтереси і всіма силами допомагати її славі і розцвіту, не жалкуючи для цього навіть і свого життя. Обіцяю та заприсягаюся не визнавати іншої Батьківщини, крім Української Держави, щиро виконувати всі обов'язки громадянина її, коритися її правительству і всім поставленим від нього властям, завжди маючи на думці, що добро та розцвіт моєї

Батьківщини мусять бути для мене вище моїх особистих інтересів” [157, с. 644–645].

Присяга на вірність Україні може складатися, наприклад, при отриманні українського паспорта.

Наявність умов набуття громадянства, передбачених статтею 9 Закону України „Про громадянство України”, є обов’язковою для прийняття до громадянства держави. Ці умови, як зазначає П.Ф.Чалий, відповідають „критеріям демократичності і справедливості, а значить інтересам громадян і держави. Вилучення хоча б однієї із зазначених умов призведе до того, що особа просто не зможе повноцінно користуватися правами громадянина України та виконувати його обов’язки, тобто фактично не зможе бути громадянином України. Саме тому така особа і юридично не може бути громадянином України” [140, с. 42].

Погоджуючись з вищезазначеним, ми вважаємо, що зміст певних умов набуття українського громадянства, про що вже йшлося, потребує доповнення та уточнення. Тут вбачаються два шляхи: або приведення положень Закону до існуючих реалій (наприклад, при визначенні видів законних джерел існування, наявність яких є умовою прийняття до громадянства України та інше), або ж приведення реальних умов життя до цивілізованого рівня. Останнє нам видається більш прийнятним.

Застосований у законі принцип, відповідно до якого здійснюється процедура прийняття до громадянства Української держави, – на думку О.С. Лотюк, – можна сформулювати так: прийнятими до нього можуть бути з усіх бажаючих лише ті особи, які мають реальні підстави користуватися правами і виконувати обов’язки громадянина України [88].

До зазначеного формулювання, на нашу думку, можна додати, що ці основні реальні підстави чи умови володіння статусом громадянина, є загальновизнаними та передбаченими в законодавстві більшості держав та в міжнародних актах.

Актуальною проблемою є удосконалення механізму реалізації права особи на громадянство України. У зв’язку з цим вважаємо за доцільне приділити увагу компетенції державних органів, що займаються питаннями громадянства України, та порядкові їх розгляду.

У системі державних органів, що беруть участь у вирішенні питань громадянства, особливе місце належить Президентові України. Відповідно до статті 22 Закону „Про громадянство України” Президент: 1) приймає рішення і видає укази відповідно до Конституції України та Закону України „Про громадянство України” про прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України; 2) визначає порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень; 3) затверджує Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства [9].

Положення пункту 1 вищезазначеної статті українського закону про громадянство ґрунтується на Конституції України, в пункті 26 статті 106 якої зазначено, що Президент України приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні іноземним громадянам та особам без громадянства [1].

За своїми юридичними ознаками президентські Укази з питань громадянства можуть бути:

1) нормативними, тобто такими, які містять правила поведінки загального характеру, розраховані на багаторазове застосування; 2) індивідуальні, які стосуються конкретних осіб і мають одноразовий характер. Прикладом нормативного указу може бути Указ Президента України від 27 березня 2001 року № 215/2001 „Питання організації виконання Закону України „Про громадянство України”, а індивідуального – Указ Президента України про прийняття чи припинення громадянства України певної особи. Указ Президента України набирає чинності з дня його видання, якщо строк введення його в дію не зазначений у самому Указі.

Підставами для прийняття рішень Президентом України є висновки Комісії при Президентові України з питань громадянства.

Закон не передбачає офіційного оприлюднення указів Президента України із зазначених питань. Відповідно до пунктів 98—100 Порядку рішення Президента України про прийняття до громадянства України або припинення громадянства України надсилаються Міністерству внутрішніх справ України та

Міністерству закордонних справ України, які у свою чергу надсилають повідомлення про прийняті Президентом України рішення відповідним органам внутрішніх справ за місцем проживання осіб, або дипломатичним представництвам чи консульським установам України за місцем постійного проживання осіб, щодо яких прийнято рішення. Органи внутрішніх справ, дипломатичні представництва чи консульські установи України в тижневий строк повідомляють у письмовій формі відповідну особу про прийняте Президентом України рішення.

Виконання указів Президента України не потребує прийняття центральними органами виконавчої влади будь-яких додаткових рішень.

Відповідно до пункту 2 статті 22 Закону про громадянство України до повноважень Президента України належить визначення порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень [9]. Такий Порядок, як вже зазначалось, затверджено Указом Президента України „Питання організації виконання Закону України „Про громадянство України” від 27 березня 2001 року № 215 [36].

Пункт 3 статті 22 Закону надає Президенту України повноваження затверджувати Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства [9].

Згідно з пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України Президент України для здійснення своїх повноважень утворює консультативні дорадчі та інші допоміжні органи і служби [1]. Спираючись на це конституційне положення, Президентом України створено Комісію при Президентові України з питань громадянства, а на підставі вищезазначеної статті 22 Закону, Указом від 27 березня 2001 року № 215 затверджено Положення про неї в новій редакції [27].

Комісія при Президентові України з питань громадянства (далі Комісія), відповідно до статті 23 Закону „Про громадянство України”: 1) розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід з громадянства та подання про втрату громадянства України і вносить пропозиції Президенту України щодо задоволення цих заяв та подань; 2) повертає документи про прийняття

до громадянства України чи про вихід з громадянства України уповноваженому органу виконавчої влади з питань громадянства або Міністерству закордонних справ України для їх оформлення відповідно до вимог чинного законодавства України; 3) контролює виконання рішень, прийнятих Президентом України з питань громадянства.

Попереднє опрацювання та підготовка на розгляд Комісії матеріалів з питань громадянства України, організаційне та інше забезпечення діяльності Комісії здійснюється Управлінням з питань громадянства Адміністрації Президента України.

Стаття 24 Закону про громадянство України визначає повноваження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства і підпорядкованих йому органів у вирішенні питань громадянства України [9]. Відповідно до пункту 2 Указу Президента України „Питання організації виконання Закону України „Про громадянство України” від 27 березня 2001 року № 215 функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства покладено на Міністерство внутрішніх справ України [37]. У пунктах 1 та 2 частини першої статті 24 Закону визначено повноваження зазначених органів щодо розгляду заяв і подань з питань громадянства України, рішення за якими приймає Президент України. Згідно з пунктом 1 вони приймають заяви з необхідними документами щодо прийняття до громадянства України та виходу з громадянства України, перевіряють правильність їх оформлення, відсутність підстав, за наявності яких особа не приймається до громадянства України а також підстав, за наявності яких не допускається вихід з громадянства України, і разом зі своїм висновком надсилають на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства.

Ці повноваження конкретизовано в підрозділі 4 розділу IV Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. У ньому визначено порядок розгляду заяв з питань громадянства України, рішення за якими приймає Президент України, і повноваження стосовно них Міністерства внутрішніх справ України і під-

порядкованих йому органів. Загальний строк розгляду таких заяв органами внутрішніх справ не повинен перевищувати восьми місяців з дня їх надходження.

У Порядку також передбачений перелік документів, необхідних для прийняття Президентом України рішення щодо прийняття чи виходу з громадянства України.

Розглянемо питання натуралізації в індивідуальному порядку (за заявою особи). 15 лютого 2002 року до Золочівського РВ ЛЛАУ УМВСУ у Львівській області була подана заява Сагателяна Юрія Паруйровича, 1955 року народження про прийняття його до громадянства України [159].

При цьому заявник повідомив про себе наступні відомості: народився в Грузії, що підтверджено копією свідоцтва про народження. За національністю – вірменин. 17.12.2001 року вийшов з громадянства Вірменії, що підтверджено довідкою з паспортно-візового управління МВС Вірменії. Одружився 14 квітня 1999 року з громадянкою України Дудар Надією Адамівною, що підтверджено свідоцтвом про одруження та копією паспорта дружини. Заявник постійно проживає в Україні з 31 січня 2000 року, що підтверджено тимчасовою посвідкою на проживання та довідкою про прописку. Ю.П. Сагателян володіє українською мовою в обсязі, достатньому для спілкування, про що свідчить довідка з відділу освіти Золочівської районної державної адміністрації. Заявник ніде не працює і перебуває на утриманні матері дружини – Дудар Ольги Дмитрівни, що засвідчено нотаріально завіреною заявою останньої. Є також довідка з Золочівського управління соціального забезпечення, що підтверджує факт отримання Дудар О.Д. пенсії за віком та розмір пенсії.

Тут вважаємо за доцільне зазначити, що такий невеликий на той час розмір пенсії (112 грн. 62 коп. на місяць) навряд чи може бути достатнім „джерелом існування” для пенсіонера та дорослого чоловіка. Тому вищезазначені довідки про наявність „законних джерел існування”, передбачені законом (стаття 1 Закону) (пункт 39 Порядку), швидше мають формальний характер та не відображають реального стану речей.

Вбачається два шляхи виправлення подібної ситуації. Можна внести зміни до Закону про громадянство, до статті, що визначає „законні джерела існування” (стаття 1 Закону), забравши з переліку останніх пенсії, стипендії, соціальні виплати та допомоги, розмір яких надзвичайно малий, „недостатній для існування”. Однак, можна і не вносити змін до Закону про громадянство, а змінити інші закони, які передбачають розміри вищезазначених виплат, збільшивши останні (Закони „Про пенсійне забезпечення”, „Про освіту”, „Про соціальне забезпечення”). Другий шлях, вважаємо, є більш прийнятним.

Однак, повернемося до справи Ю.П. Сагателіяна. Після перевірки відповідності оформлення поданих документів вимогам законодавства України Золочівський районний відділ УМВС у Львівській області скерував їх до відділу громадянства, паспортно-іміграційної служби (далі – ГПС) УМВСУ у Львівській області для подальшої перевірки. Управління МВС України у Львівській області надіслало подані документи до Управління Служби безпеки України у Львівській області (згідно пункту 86 Порядку). Документ Управління СБУ у Львівській області, який є у матеріалах справи, засвідчує про проведену перевірку та про незаперечення з боку Управління СБУ у Львівській області проти надання громадянства Сагателіану Ю.П.

Крім того, у матеріалах є довідка оперативно-довідкового відділу УМВСУ у Львівській області про відсутність судимості у заявника.

Після перевірки належного оформлення документів, підтвердження ними умов прийняття до громадянства України, а також перевірки відповідності підстав, за наявності яких прийняття до громадянства України не допускається, Управління МВС у Львівській області підготувало висновок про можливість задоволення клопотання заявника і у встановлений законом термін (не пізніше як тримісячний з дня надходження документів – пункт 86 Порядку) і надіслало цей висновок разом з поданими документами до Міністерства внутрішніх справ України.

Після проведення належної перевірки Міністерством внутрішніх справ України був затверджений вищезазначений висновок Управління МВС у Львівській області та направлений разом з поданими документами до Комісії при Президентові України з питань громадянства (пункт 87 Порядку).

Комісія після проведеної перевірки, згідно вимог законодавства (пункт 95 Порядку) внесла Президентові України відповідні пропозиції щодо задоволення, в числі інших, заяви Ю.П. Сагателяна про прийняття до громадянства України (згідно пункту 97 Порядку та пункту 1 статті 22 Закону про громадянство).

Після цього Президентом України був прийнятий відповідний Указ від 25.09.2002 року №868/2002, згідно якого Сагателяна Ю.П. і ще чотирьох осіб було прийнято до громадянства України.

Рішення Президента було передане МВС України (пункт 98 Порядку), яке, в свою чергу, надіслало повідомлення про прийняте Президентом України рішення через управління МВСУ у Львівській області (згідно пункту 97 Порядку) (у справі є відповідний документ) до Золочівського РВ УМВСУ у Львівській області. Останнє у встановлений законом термін (1 тиждень – пункт 100 Порядку) повідомило Сагателяна Юрія Паруйровича 25.10.1955 року народження про прийняття його до громадянства України, зазначеним Указом Президента на підставі статті 9 Закону України „Про громадянство України”, (корінець довідки-повідомлення з розпискою про отримання є у справі) [36, с. 35–37].

Відповідно до статистичних даних, наведених у Звіті начальника відділу ВГПС УМВСУ України у Львівській області, у 2002 році: про набуття громадянства за статтею 9 Закону – через прийняття до нього, клопотали 79 осіб та було розглянуто 73 заяви. З них прийнято до громадянства (за Указом Президента) – 70 осіб, в тому числі 4 дітей. Серед осіб, прийнятих до громадянства України, – 23 іноземці та 47 осіб без громадянства. У числі іноземців – 6 біженців.

Згідно звітних даних за 2003 рік (один місяць) з клопотанням про прийняття до громадянства України звернулись десять осіб та розглянуто одну заяву.



Як бачимо, досить великою є кількість іноземців, осіб без громадянства, біженців, які бажають вступити в українське громадянство на підставі статті 9 Закону – через прийняття до нього.

Дуже поширеною натуралізаційною вимогою є вимога щодо відсутності судимості в особі. В Україні, як вже зазначалось, також встановлений ряд натуралізаційних обмежень цього характеру (частина 5 статті 9 Закону). Але питання обмеження натуралізації іноземця у зв'язку із вчиненням ним злочину не є таким вже й однозначним. Вчинення особою кримінально карної дії має різні причини, частина яких міститься в самому суспільстві. Тому при тривалому співіснуванні в цьому суспільстві останнє не повинно здійснюватися щодо особи у вигляді ненадання їй громадянства. Якщо вчинення певного злочину не тягне за собою вислання іноземця з країни, то нелогічно відмовляти йому за цією підставою в натуралізації при проживанні особи в країні протягом тривалого часу.

Закріплення вичерпного переліку обставин, котрі перешкоджають прийняттю особи до громадянства, є, на нашу думку, доцільним, оскільки звужує можливості зловживань з боку чиновників. Україна теж обрала цей шлях, передбачаючи, що до громадянства України не приймається особа, яка:

- вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид;
- засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості);
- вчинила на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким злочином.

На наш погляд, такі обмеження є цілком виправданими, оскільки прийом до громадянства є двосторонньою акцією, за якої однією зі сторін є особа, яка клопочеться про надання громадянства, а іншою – держава. Безперечно, держава не може байдуже ставитись до надання громадянства, особливо зараз, в умовах зростання злочинності та тероризму.

Так званий виключний порядок набуття громадянства, або натуралізація, в силу правонаступництва держав стосовно території передбачається в спеціальному законодавстві та

міжнародних договорах. Така натуралізація передусім має місце при територіальних змінах та переселенні.

Територіальні зміни, що призводять до набуття громадянства однієї держави та втрату іншої, можна розділити на наступні види: а) відділення частини території від держави у зв'язку з утворенням на ній нової держави або розділення території держави у зв'язку з розпадом цієї держави на декілька нових держав; б) злиття територій двох або більше держав у результаті їх об'єднання; в) перехід частини території однієї держави до іншої на підставі договору (цесія).

І.І. Лукашук справедливо зазначає, що у наведених вище випадках питання про громадянство населення набуває міжнародного аспекту [100, с. 22–23]. Особливого значення цьому надає те, що в таких випадках проблема громадянства має масовий характер. Якщо визначені договори та майно переходять до нового суверена в порядку правонаступництва, то стосовно громадянства правонаступництву тут не має місця. Відповідні питання вирішуються державами самостійно та за домовленістю. Головне полягає у відверненні масової втрати громадянства населенням всупереч його волі і, навпаки, нав'язування небажаного громадянства.

Як показали події останнього часу, пов'язані з розпадом ряду держав, проблеми громадянства, які виникли при цьому, зачіпають інтереси мільйонів людей. Тому обґрунтованим є те, що в рамках Ради Європи та в Комісії міжнародного права ООН розробляються проекти статей, присвячені цій проблемі.

У випадку повного правонаступництва, тобто при приєднанні однієї держави до іншої, громадянство колишньої держави припиняє існування. В таких випадках новий суверен, як правило, надає своє громадянство всьому населенню держави, що припинила своє існування. Так було вирішено питання, наприклад, після Першої світової війни Сен-Жерменським (1919 рік) та Тріанонським (1920 рік) мирними договорами. Це ж стосується і до мирного врегулювання після Другої світової війни, наприклад, до Мирного договору з Італією.

Ряд правил з розглядуваного питання міститься в Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року. Кожний договір про

передачу території повинен містити постанови, які б гарантували, що при здійсненні права на оптацію жителі території не виявляться без громадянства. За відсутності таких положень у договорі держава, до якої переходить територія, надає своє громадянство жителям цієї території, якщо вони не зберігають попереднього громадянства або не мають іншого. Збереження попереднього громадянства здійснюється на основі індивідуальних заяв. Неприпустимим є надання громадянства всупереч волі особи. Набуття нового громадянства покладає на державу-попередника визначений обов'язок позбавити відповідну особу свого громадянства через уникнення подвійного громадянства.

Ці ж правила застосовуються і до нової держави, що утворилася на території, яка раніше належала іншій державі. Вони знаходять усе більшого визнання. У відповідності до них була вирішена проблема громадянства в державах, що утворились після ліквідації СРСР, за винятком прибалтійських республік.

Зміна громадянства може бути пов'язана з переселенням, хоча саме по собі переселення в принципі не призводить до зміни громадянства і не повинно розглядатись як один із видів набуття громадянства, як справедливо зазначає С.В. Черниченко [144, с. 71].

Репатріація (окремий випадок переселення) – повернення визначеної категорії осіб, які перебувають за кордоном, у країну свого громадянства (колишнього або теперішнього) або в країну, на території якої проживає нація чи національна меншина, до яких вони належать. Наприклад, після закінчення війни часто укладаються угоди про репатріацію військовополонених, біженців і т.п. Тут необхідно згадати про повернення кримських татар на свою етнічну батьківщину — в Крим.

Репатріація частіше за інші види переселення пов'язана із зміною громадянства. В останньому випадку вона звичайно є своєрідною формою вибору громадянства – оптацією. Саме нею зазвичай супроводжується і перехід території.

Оптація – це вибір громадянства з двох або більше можливих або наявних. Вона може мати місце і в інших, крім зазначених

випадках. Наприклад, при укладенні жінкою шлюбу з іноземцем, при досягненні повноліття особами, які набули два громадянства при народженні тощо.

У минулому оптація не була обов'язковою умовою. З часом вона поступово стає нормою. В своїй практиці її регулярно використовував СРСР. Оптація при територіальних змінах була, наприклад, передбачена в договорах з Чехословаччиною та Польщею 1945 року. Право на громадянство та його зміну вимагає визнання оптації обов'язковою. В минулому вибір громадянства держави-попередниці нерідко пов'язувався з обов'язковим виселенням із держави-наступника. Нині така практика вважається неправомірною.

Окремим випадком групового надання громадянства є трансферт-перехід з одного громадянства в інше, заснований на часткових територіальних змінах, коли одна держава уступає частини своєї території іншій.

Наступною підставою для набуття громадянства є також інша форма, що наближається до натуралізації – реінтеграція (поновлення в громадянстві). Поновлення в громадянстві України можливе для особи, яка раніше перебувала у громадянстві України, але потім з будь-якої причини втратила це громадянство. Від натуралізації поновлення в громадянстві відрізняється спрощеним порядком вирішення питання.

Оскільки питання набуття громадянства у так званому, виключному порядку, за справедливим висловлюванням І.І. Лукашука, набувають міжнародного аспекту, ми не вдаємося до їх детального аналізу, оскільки дане дослідження стосується лише сфери регулювання конституційного права України. Однак, про проблему громадянства депортованих осіб, що повертаються в Україну (кримських татар), та інші актуальні питання щодо цього йтиметься далі.

Підсумовуючи вищезазначене, як висновок, хотілося би наголосити, що в основу правового регулювання набуття громадянства України покладено загальноновизнаний у міжнародному праві принцип – принцип невизнання безгромадянства. Цей позитивний факт наближає законодавство України про громадянство до міжнародних стандартів.

## Припинення громадянства України

Світовий досвід правового регулювання громадянства свідчить про те, що воно може припинятися за наступними підставами: 1) його втрата на основі закону; 2) позбавлення громадянства; 3) внаслідок виходу або відмови від громадянства; 4) припинення громадянства на підставі міжнародних договорів; 5) внаслідок припинення існування держави як суб'єкта міжнародного права. Дві останні форми припинення громадянства зустрічаються сьогодні досить рідко і є предметом дослідження міжнародного права.

Ю.Р. Боярс зазначає, що з точки зору внутрішнього права підставами втрати громадянства можуть бути: 1) експатріація – вихід з громадянства за власною заявою; 2) денатуралізація – примусове позбавлення громадянства натуралізованих осіб державою; 3) денационалізація – позбавлення громадянства осіб, які набули громадянство за народженням. Особа також може втратити громадянство і в силу положень міжнародного договору.

Згідно статті 17 Закону „Про громадянство України” від 18 січня 2001 року, громадянство України припиняється: 1) внаслідок виходу з громадянства України; 2) внаслідок втрати громадянства України; 3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Припинення громадянства за законодавством країн СНД можливе внаслідок: а) виходу з громадянства даної держави; б) його втрати; в) позбавлення громадянства (в окремих країнах – Молдова); г) за підставами, передбаченими міжнародними договорами; д) за іншими підставами, вказаними в законі про громадянство даної держави.

Законодавство про громадянство України виходить з того, що людина може не лише набути громадянство, але й вийти з нього, втратити за передбаченими в законодавстві підставами. Конституція України (частина 1 статті 25) закріплює, що громадянин України не може бути позбавлений права змінити громадянство, а частина 2 статті 25 встановлює, що громадянин України не може бути вигнаний за межі України.

Сучасне розуміння громадянства як конституційно-правових відносин між державою та громадянином як рівноправними суб'єктами цих зв'язків означає, що громадянство може припинятися за підставами, визначеними конституцією та законами держави. Якщо при патріархальному розумінні держави припинення громадянства здійснювалося за її ініціативою, то в умовах становлення правової державності воно широко здійснюється за ініціативою особи. Позбавлення громадянства розглядається як небажане явище. В частині 2 статті 15 Загальної декларації прав людини 1948 року, Європейській конвенції про громадянство 1997 року, міститься заборона на позбавлення громадянства. Якщо виходити з того, що громадянство є двостороннім, постійним правовим зв'язком особи та держави, то такий зв'язок не може бути довільно розірваний державою.

Відповідно до міжнародного права неприпустимим є позбавлення громадянства цілих груп осіб, позбавлення громадянства за етнічними чи расовими ознаками.

Вихід з громадянства (експатріація) – це припинення громадянства за ініціативою особи. Європейська Конвенція про громадянство містить норму, відповідно до якої усі держави, що підписали цю Конвенцію, зобов'язані передбачити можливість припинення громадянства за бажанням особи [169].

Експатріація може мати вільний та дозвільний характер. У минулому в деяких феодальних державах вона була повністю заборонена і навіть каралась смертю. Нині у багатьох державах експатріація не забороняється, а лише суворо обмежується в тому випадку, коли держава перебуває у стані війни.

Свобода експатріації особи з політичних мотивів була вперше проголошена в США в 1848 році.

В конституційному праві більшості сучасних країн закріплено загальновизнаний у міжнародному та внутрідержавному праві принцип, згідно з яким громадянин зобов'язаний бути лояльним щодо своєї держави. Цей принцип, як правило, підкріплюється відповідними нормами кримінального права, що містять покарання за державну зраду та за інші політичні і державні злочини. Тому, як принцип лояльності громадянина щодо держави, так і

загальновизнаний принцип стійкості громадянства обумовлюють деякі обмеження експатріації, що встановлюються державою. Тим не менше ні в одній із сучасних держав експатріація повністю не заборонена. Право особи на експатріацію слідує також із статті 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року. Свобода експатріації закріплена в цілому ряді договорів, що визначають порядок оптації, наприклад в Паризькому мирному договорі з Італією 1947 року.

Питання припинення громадянства вирішуються внутрішнім правом держави і вирішуються по-різному. Громадянство може бути втрачене особою з власної волі або з ініціативи держави.

Як вже зазначалося, експатріація може мати вільний та дозвільний характер. Дозвільна система виходу із громадянства полягає в припиненні громадянства, на основі рішення конкретного органу держави за заявою зацікавленої особи. Таким органом може бути, наприклад, глава держави або міністерство внутрішніх справ.

Дозвільна система виходу з громадянства встановлена, наприклад, в Австрії, Ірландії, Шрі-Ланці, Японії, Україні тощо.

Згідно з законодавством окремих держав, експатріація може носити і односторонній декларативний характер відмови від громадянства і не потребувати дозволу держави на вихід із громадянства. Такий порядок передбачений в Англії, Франції, США та деяких інших державах. Однак свобода виходу із громадянства, наприклад, у Франції існує лише для осіб, які набули його за „правом крові” за кордоном. Французькі громадяни за народженням можуть виходити з громадянства лише після виконання військового обов'язку або у випадку звільнення від нього. В ФРН свобода експатріації обмежена для державних службовців, суддів, солдатів бундесверу, а також для тих військовозобов'язаних, які не відслужили в армії.

Деякі автори вважають, що обмеження у виході та відмові від громадянства щодо осіб військовозобов'язаного віку та осіб, які не відбули військової служби, є в сучасний період дещо застарілими і мають більш історичний, державно-традиційний характер [58, с. 111–112]. На їхню думку, ставлення виходу з громадянства

в залежність від проходження особою військової служби нічого не дає державі, а для особи може стати суттєвим недоліком. Особливо необґрунтованим це здається щодо осіб, які проживають за кордоном.

Інші автори стверджують, що поняття громадянства і в сучасний період повинно включати обов'язок вірності особи державі та навпаки, не заперечуючи проти існування вищезазначених обмежень у виході з громадянства [81, с. 65–66].

На наш погляд, обмеження у виході чи відмові від громадянства щодо осіб військовозобов'язаного віку та осіб, які не відбули військову службу, є обґрунтованим і нині, оскільки держави, що їх передбачають, як правило встановлюють обов'язок вірності особи державі. Ми вважаємо, що закріплення подібного обов'язку та відповідних обмежень у виході з громадянства є актуальним для України на сучасному етапі.

Вихід з громадянства України – головна підстава його припинення. Це правило впливає із Закону України про громадянство, права громадянина змінити громадянство. Конституція встановлює, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства або права змінити громадянство (стаття 25).

Вихід з громадянства – акція добровільна, яка здійснюється за особистим клопотанням особи на ім'я Президента України. Ніхто не може заборонити особі змінити своє громадянство. Згідно статті 18 Закону „Про громадянство України”, громадянин України, який виїхав на постійне проживання за кордон, може вийти з громадянства України, порушивши щодо цього клопотання. Однак тут, безумовно, важливе значення має вирішення питання про громадянство дітей. Закон передбачає наступні варіанти вирішення даної проблеми.

Якщо дитина виїхала разом з батьками на постійне проживання за кордон і батьки виходять з громадянства України, за клопотанням одного з батьків разом з батьками з громадянства України може вийти і дитина.

Якщо один з батьків виїхав разом з дитиною на постійне проживання за кордон і виходить з громадянства України, а другий залишається громадянином України, дитина може вийти з грома-



дянства України разом з тим із батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням.

Якщо один з батьків виїхав разом з дитиною на постійне проживання за кордон і виходить з громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України разом з тим з батьків, який виходить з громадянства України, за його клопотанням.

Якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків, який вийшов з громадянства України, а другий є іноземцем або особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням того з батьків, який вийшов з громадянства України.

Дитина, яка набула за народженням громадянство України, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків незалежно від місця проживання дитини.

Дитина, усиновлена подружжям, один з якого є громадянином України, а другий є іноземцем, може вийти з громадянства України за клопотанням усиновителя, який є іноземцем.

Дитина, усиновлена іноземцями або особами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з усиновителів.

Принципове значення має положення про те, що вихід дітей віком від 15 до 18 років з громадянства України може відбуватися лише за їхньою згодою.

Закон „Про громадянство України” в редакції від 18 січня 2001 року спрямований на забезпечення гарантій прав особи, яка бажає вийти з громадянства України. Встановлено, що вихід з громадянства України допускається, якщо особа набула громадянство іншої держави або отримала документ, виданий уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянства, якщо вийде з громадянства України.

У Законі закріплено, що вихід з громадянства України не допускається, якщо особу, яка клопоче про вихід з громадянства України, в Україні притягнуто як обвинувачену у кримінальній справі або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав чинності і підлягає виконанню.

В законодавстві деяких країн встановлені обмеження у виході з громадянства, якщо особою не виконані фінансові зобов'язання перед фізичними та юридичними особами, державою. Ця підстава закріплена, наприклад, у законодавстві східноєвропейських держав – в Болгарії, Грузії, Росії, Румунії, Словенії, Хорватії. У Латвії та Естонії перешкодою для отримання дозволу на вихід з громадянства є невиконання зобов'язань лише стосовно до держави. Деколи перешкодою для отримання дозволу на вихід з громадянства стає невиконання податкових зобов'язань. Така норма є в законодавстві Білорусі, Словенії, Угорщини, Словаччини, Хорватії.

У Законі „Про громадянство України” від 16 квітня 1997 року закріплювалось, що у виході з громадянства України може бути відмовлено, якщо особа, яка клопоче про вихід, має невиконані зобов'язування, з якими пов'язані інтереси юридичних або фізичних осіб на території України, або якщо вихід з громадянства призведе до статусу особи без громадянства (частина 2 статті 19). Крім того, в статті 34 Закону встановлювалось, що разом з клопотанням про вихід з громадянства України заявник повинен був представити нотаріально завірених заяви осіб, які перебували на його утриманні, про відсутність у них матеріальних претензій до заявника. Така правова норма існувала в українському законодавстві про громадянство для охорони інтересів третіх осіб. Але на її основі не могли бути виключені зловживання з боку вказаних третіх осіб, і такі мали місце. Тому, на наш погляд, цілком слушно, що нині діючий Закон „Про громадянство України” не закріплює як підставу виходу з громадянства невиконання особою відповідних матеріальних зобов'язань.

Намагання держав заборонити вихід особи з громадянства, якщо вона має невиконані майнові обов'язки перед фізичними та юридичними особами, на нашу думку, повинні бути замінені створенням міжнародного механізму, який дозволяв би державі та конкретним особам вимагати задоволення їх майнових вимог. Цій меті вже сьогодні служить велика кількість міждержавних договорів про правову допомогу. Так, зокрема, аліментні зобов'язання особи повинні регулюватися не заборонаю виходу з

громадянства, а створенням відповідно механізму їх забезпечення. За законодавством Російської Федерації, наприклад, подібного роду обмеження мають місце тільки у тому випадку, коли особа проживає чи має намір проживати в країні, з якою Російська Федерація не має договору про правову допомогу.

Особи, які оформили вихід з громадянства України та виїждять на постійне проживання за кордон, мають право вивозити за свій рахунок іноземну валюту, зберігати за собою на території України майно, що належить їм на правах власності, цінні папери, предмети мистецтва та інші цінності в порядку та межах, встановлених законодавством України.

Датою припинення громадянства України у випадках, передбачених статтею 18 Закону, є дата видання відповідного Указу Президента України. Таким чином, тут не йдеться про автоматичну втрату громадянства.

У законодавстві застосовуються терміни „вихід з громадянства”, „відмова від громадянства”. Застосування того чи іншого терміна залежить від національного законодавства. Ці дві форми інколи збігаються, а іноді існують окремо в законодавстві країн. Так, наприклад, в Бельгії особа може відмовитися від громадянства, якщо вона має інше громадянство або доведе, що може набути нового. За законодавством Італії, особа, яка вже має, отримує або поновлює громадянство іноземної держави, може відмовитися від італійського, якщо вона проживає за кордоном і буде після цього проживати за кордоном. Тобто вихід з громадянства ототожнюється в цих країнах з відмовою від громадянства. А в Німеччині щодо особи, яка бажає набути нове громадянство, передбачається можливість виходу з громадянства, щодо поліпатридів – можливість відмови від громадянства. Угорський законодавець в 1993 році свідомо замінює термін „вихід з громадянства” на „відмову від громадянства”, виходячи, очевидно з міркування, що це суб’єктивне право особи, а не держави.

Відмінність між виходом з громадянства та відмовою від громадянства, на думку Л. Альбертіні, полягає в тому, що вихід – це припинення громадянства за волевиявленням особи без

необхідності надання державою відповідного дозволу [58, с. 107]. Такої ж думки притримується і Ю.М. Тодика [133, с. 115].

Право особи на вихід (відмову) з громадянства міститься в частині другій статті 15 Загальної Декларації прав людини, в положенні про те, що ніхто не може бути позбавлений права змінити громадянство. Але Декларація закріплює лише право людини на зміну громадянства, а не право на вихід з нього взагалі. Л. Альбертіні вказує, що права особи на вихід з громадянства взагалі не існує [58, с. 108]. На наш погляд, це є слушною думкою. Наявність кількох норм міжнародного права ще не дає підстави стверджувати, що свобода виходу з громадянства окремої особи є загальновизнаною нормою міжнародного права. Свобода експатріації повністю залежить від волі держави, і вона може, відповідно, закріплюватися або заперечуватися в законодавстві країни, що підтверджується статтею 7 Гаазької Конвенції, яка цю свободу додатково обумовлює набуттям особою іншого громадянства. Про залежність свободи виходу з громадянства від волі держави йдеться і в статті 8 Європейської Конвенції про громадянство 1997 року. Більшість Європейських держав не дають дозволу на вихід з громадянства, якщо це призведе до апатризму особи, тобто до стану безгромадянства. Таким чином, право на вихід особи з громадянства пов'язується із забезпеченням її права на громадянство. Так, Європейська Конвенція про громадянство передбачає, що держава повинна давати дозвіл на вихід особи з громадянства за умови, що особа в результаті цього не стане апатридом. Це положення спрямоване, перш за все, на забезпечення кожній людині права на громадянство.

Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України визначає документи, необхідні при виході з громадянства (Розділ 11, пункти 63–70) [36, с. 44–47].

Для оформлення виходу з громадянства України особа, яка виїхала на постійне проживання за кордон, повинна подати наступні документи:

- 1) заяву в двох екземплярах про вихід з громадянства України;
- 2) три фотокартки (розміром 35x45 мм);
- 3) копію паспорта, громадянина України для виїзду за кордон або копію паспорта

громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року з відміткою про виписку з території України; 4) один з таких документів: а) документ, який засвідчує, що заявник набув громадянство іншої держави (держав); б) документ, виданий уповноваженим органом іншої держави, про те, що громадянин України набуде громадянство іншої держави, якщо вийде з громадянства України.

Для виходу з громадянства України дитини, яка виїхала разом з батьками на постійне проживання за кордон та разом з батьками виходить з громадянства України, один з батьків клопоче в своїй заяві про вихід з громадянства та про вихід з нього своєї дитини та подає наступні документи: 1) копію свідоцтва про народження дитини; 2) копію документа, який підтверджує перебування дитини в громадянстві України; 3) один з таких документів: а) документ, який засвідчує, що дитина набула громадянство іншої держави (держав); б) документ, виданий уповноваженим органом іноземної держави, про те, що дитина набуде громадянство іншої держави, якщо вийде з громадянства України; 4) заява дитини віком від 15 до 18 років про згоду на вихід з громадянства України; 5) документ, що підтверджує виїзд дитини на постійне проживання за кордон.

Наведемо приклад. 27 листопада 2002 року до Генерального консульства України в Мюнхені була подана заява Сидора Івана Пилиповича 6.07.1957 року народження про вихід з громадянства України. При цьому заявник повідомив про себе наступні відомості: народився в селі Грядя Львівської області (Україна). Громадянство України набув у зв'язку з прийняттям Закону України про громадянство України 1991 року. На постійне проживання за кордон виїхав у 1992 році, що підтверджує відмітка у копії паспорта громадянина України для виїзду за кордон, доданої до справи. До виїзду за кордон проживав у місті Львові. Дозвіл компетентних органів України на виїзд на постійне місце проживання до Німеччини оформив у 2002 році через Генеральне консульство України в Мюнхені. Отримав документ, виданий уповноваженими органами Німеччини (Ландратсантом м. Фюрт (Баварія)) про те, що він набуде німецьке громадянство, якщо вибуде з громадянства України (від 10.10.2002 року).

Потрібно зазначити, що вищевказані документи, подані заявником (заява, копія паспорта громадянина України для виїзду за кордон з відміткою про виїзд на постійне проживання за кордон; документ, виданий уповноваженим органом іншої держави, про те, що громадянин України набуде громадянства іншої держави, якщо вийде з громадянства України) повністю відповідають українському законодавству (пункт 63 Порядку).

Виходячи з вищенаведеного, Генеральним консульством України в Мюнхені був підготовлений висновок про можливість задоволення клопотання заявника і надісланий разом з поданими документами до МЗС України в термін, встановлений законодавством (1 місяць) – (пункт 90 Порядку).

Міністерством закордонних справ України документи були надіслані для перевірки підстав, за наявності яких вихід з громадянства України не допускається, до Міністерства внутрішніх справ України та Службу безпеки України, які повідомили МЗС про результати перевірки в термін, встановлений законодавством (не пізніше як у двомісячний строк з дня одержання документів – частина третя пункт 91 Порядку).

Після цього МЗС, затвердивши висновок Генерального консульства України у Мюнхені, надіслало його разом з поданими документами до Комісії при Президентові України з питань громадянства (частина 4 статті 91 Порядку).

Попереднє опрацювання та підготовку матеріалів даної справи на розгляд Комісії здійснило Управління з питань громадянства Адміністрації Президента України (пункт 94 Порядку). Після перевірки Комісією поданих документів, остання внесла Президентові України пропозиції щодо задоволення заяви Сидора І.П. про вихід з громадянства України (згідно пункту 95 Порядку).

Президент України своїм Указом задовольнив заяву Сидора І.П. про вихід з громадянства України. Дане рішення Президента було надіслане Міністерству закордонних справ України. Останнє надіслало повідомлення про прийняте Президентом рішення Генеральному консульству України в Мюнхені, яке повідомило про рішення Президента – Сидора І.П.

Таким чином, є всі підстави вважати, що у діючому законодавстві міститься велика кількість процесуальних норм, що детально регламентують різноманітні процедури набуття, втрати, поновлення у громадянстві України. Це слід оцінювати як позитивний фактор, оскільки наявність чітких процедур має суттєве значення для реалізації суб'єктивних прав людини і громадянина, в тому числі і у питаннях громадянства. Однак, це не означає, що немає жодних проблем у правовій регламентації порядку провадження з питань громадянства України. Це і невизначеність форми деяких документів, передбачених законодавством, зокрема, „свідцтва про належність до громадянства України” та „тимчасового посвідчення громадянина України” та інше, про що детальніше йтиметься далі.

Наступною підставою припинення громадянства України є його втрата.

У колишніх соціалістичних країнах мало місце позбавлення громадянства за політичними мотивами. В умовах плюралістичної демократії, формування правової державності є неприпустимим позбавлення громадянства за такими підставами, оскільки це стосується питань свободи слова, думки тощо. Конституція (стаття 15) встановлює, що суспільне життя в Україні засноване на принципах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Плюралізм – основа сучасної демократії. Тому, позбавлення громадянства за політичними мотивами є посяганням на демократію, її основи. Жодна європейська держава в своєму законодавстві сьогодні не передбачає можливості позбавлення громадянства за цими мотивами. А в конституціях деяких країн (Естонія, Італія, Португалія) міститься пряма заборона на позбавлення громадянства за політичними підставами. Так, в частині 4 статті 8 Конституції Естонії закріплено: „Ніхто не може бути позбавлений громадянства Естонії за свої переконання” [43, с. 3].

Українське законодавство періоду 1918–1924 років не передбачало інституту позбавлення громадянства, а встановлювало можливість втрати громадянства в силу закону. Наприклад, внаслідок набуття нового громадянства [5]. Положення „Про іноземців в Україні та порядок надання та втрати ними укра-

їнського громадянства” від 28 березня 1922 року за аналогією з російським законодавством встановлювало норму про втрату громадянства емігрантами.

Інститут позбавлення громадянства вперше в Україні введений у 1924 році союзним Положенням про радянське громадянство. Особливістю позбавлення громадянства в СРСР було те, що в законодавчих актах чітко не визначались юридичні підстави такого його припинення, що давало можливість державним органам діяти на свій розсуд. Відповідно, відкривалися великі можливості для свавільного (довільного) вирішення питань громадянства. Наприклад, у статті Закону „Про громадянство в СРСР” 1938 року лише закріплювалось, що особа може бути позбавлена громадянства за Указом Президії Верховної Ради СРСР. В Законі „Про громадянство СРСР” 1978 року підстави для позбавлення громадянства мали декларативний характер та визначались розпливчастістю: „Дії, які принижують високе звання громадянина СРСР та наносять шкоду престижеві та державній безпеці СРСР” [8]. З позицій сучасного розуміння права людини на громадянство практика позбавлення громадянства була недемократичною. Тому повторення даної практики в Україні сьогодні є неприпустимим. Вказівка в частині 1 статті 25 Конституції України про неможливість позбавлення громадянства України відповідає сучасному уявленню про характер Української держави як демократичної та правової. У статті 4 Конституції закріплюється положення про те, що підстави набуття та припинення громадянства України визначаються законом. Тим самим визнається особлива значущість інституту громадянства, в тому числі регулювання підстав припинення громадянства як за ініціативою особи, так і за підставами, що визначаються законом.

На сучасному етапі складно провести різницю між позбавленням громадянства та втратою громадянства за законом (*ex lege*). Так, у Конституції України чітко встановлено: „Громадянин України не може бути позбавлений громадянства” (частина 1 статті 25), а у Загальній Декларації прав людини проголошено, що ніхто не може бути безпідставно позбавлений



громадянства [3]. Те саме положення міститься і в статті 4 Європейської конвенції про громадянство 1997 року [169].

Актуальним є, на наш погляд, не тільки питання встановлення формальної правової межі між позбавленням громадянства та його втратою, але й встановлення фактичних підстав, за якими може припинитися громадянство сучасної демократичної правової держави, а також підстав, які не повинні існувати в її законодавстві; питання їх відповідності сучасному станові розвитку суспільних відносин як на глобальному рівні, так і на рівні конкретної країни.

Припинення громадянства за ініціативою держави, на нашу думку, не повинно розглядатися в цілому як легітимне. Через те, що в законодавстві про громадянство повинні враховуватися як інтереси держави, так й інтереси окремої особи. Припинення громадянства особи не на підставі її клопотання, а за підставою, визначеною законодавством, на наш погляд, необхідно розглядати як засіб, що застосовується з метою збереження цілісності організованого державою функціонування. Одночасно конкретний зміст підстав, згідно з якими припиняється громадянство, повинен оцінюватися з точки зору прав людини, її інтересів. Так, в Україні стаття 3 Конституції позитивно обмежує діяльність держави у цій сфері.

Заборона на позбавлення громадянства на рівні Основного Закону держави закріплена далеко не у всіх Європейських країнах. В абсолютному вигляді в європейському регіоні така заборона встановлена, крім України, в Конституціях Білорусі (частина 2 статті 10), Грузії (частина 2 статті 13) [42], в Російській Федерації (частина 3 статті 6) [47, с. 358], у ФРН. Конституція Польщі йде ще далі, закріплюючи положення про те, що громадянин Польщі не може втратити громадянство за винятком випадків, коли він сам від нього відмовляється. Конституція Словаччини (частина 2 статті 5) [48, с. 447], Конституція Чехії (частина 2 статті 12) [49, с. 488] застосовують дещо інше формулювання: „Ніхто не може бути позбавлений громадянства проти своєї волі”. Конституція Республіки Молдова закріплює: „Ніхто не може бути довільно позбавлений громадянства або права його змінити” [44].

В Конституції Угорщини (частина 1 статті 69) встановлено: „В Республіці Угорщина ніхто не може бути довільно позбавлений угорського громадянства” [46, с. 335].

Різницю між позбавленням та втратою громадянства можна якоюсь мірою проводити на основі вольового аспекту. За такого підходу позбавлення громадянства – це його припинення з боку держави на підставі відповідного акту держави, при якому не береться до уваги воля особи. Так, російські автори О.І. Козлова та О.С. Кутафін [83, с. 163] й українські вчені Ю.М. Тодика та М.А. Ришняк визначають позбавлення громадянства, наприклад, як „розірвання громадянських зв’язків за ініціативою держави в односторонньому порядку, що не передбачає в якості умови згоди громадянина”. Але, як зазначає Л. Альбертіні, сам критерій „згода громадянина” стосовно встановлення межі між позбавленням громадянства та його втратою є дещо проблемним. Так, наприклад, втрату громадянства України внаслідок вступу особи на державну службу в іноземній державі, з одного боку, можна вважати припиненням громадянства всупереч волі особи, тому що зі вступом на державну службу воля особи не спрямована автоматично на припинення громадянства, і таке припинення повинно розглядатися, таким чином, як позбавлення громадянства. З іншого боку, можна вважати, що оскільки підстави припинення громадянства чітко визначені в законі, то особа, здійснюючи певні дії, автоматично дає згоду на припинення її громадянства [58, с. 93–94].

Але, незважаючи на певні недоліки такого підходу, на нашу думку, вольовий аспект є вагомим критерієм у встановленні межі між позбавленням та втратою громадянства.

Крім того, власне слову „позбавлення” на відміну від „втрати”, зазначає Л. Альбертіні, притаманне негативне забарвлення і аспект примусовості. Воно передбачає волю і дію іншого суб’єкта, який здійснює це позбавлення, що не відповідає волі суб’єкта, проти якого воно спрямоване. Тобто здійснюється проти його волі чи без її врахування, в той час як термін втрата громадянства в силу закону означає скоріше тільки констатування цього факту. Крім того, позбавленню громадянства притаманний карний аспект.

Таким чином, встановлення відмінності між позбавленням та втратою громадянства необхідно проводити у напрямку поєднання різних оціночних критеріїв, а також поєднуючи зміст та форму припинення громадянства. А самі ж підстави припинення громадянства, їх правомірність чи безпідставність оцінювати, керуючись правами людини та виходячи з практики держав та загальної теорії права.

Закон про громадянство України в редакції від 8 жовтня 1991 року зазначав наступні підстави втрати громадянства: а) внаслідок вступу особи на військову службу, службу безпеки, правоохоронні органи, органи юстиції або в інші органи державної влади та управління в іноземній державі без згоди на те державних органів України; б) якщо громадянство України набуто внаслідок подання завідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів; в) якщо особа, яка перебуває за межами України, не стала на консульський облік протягом п'яти років.

Закон про громадянство України в редакції від 16 квітня 1997 року доповнив вищенаведені підстави втрати громадянства ще однією, згідно якої: громадянин України добровільно набув громадянство іншої держави. Крім того цей Закон збільшив допустимий термін, протягом якого особа, яка перебуває за межами України, повинна стати на консульський облік, щоб уникнути втрати українського громадянства, з 5 до 7 років. При цьому були зазначені поважні причини, які можуть перешкодити особі стати на консульський облік вчасно.

Закон України „Про громадянство України” від 18.01.2001 року передбачає наступні підстави втрати громадянства України:

1) якщо громадянин України після досягнення ним повноліття добровільно набув громадянство іншої держави. Такими вважаються всі випадки, коли громадянин України за своїм вільним волевиявленням, вираженим у формі письмового клопотання, набув громадянство іншої держави або якщо він добровільно отримав документ, що підтверджує наявність набуття ним іноземного громадянства, за винятком випадків, якщо:

а) діти при народженні одночасно з громадянством України набувають також громадянство іншої держави;

б) діти, які є громадянами України і усиновлені іноземцем, набувають громадянство усиновителя;

в) громадянин України автоматично набув громадянство іншої держави внаслідок одруження з іноземцем;

г) згідно із законодавством іншої держави її громадянство надано громадянину України автоматично без його добровільного волевиявлення, і він не отримав добровільно документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави;

2) якщо іноземець набув громадянство України і не подав у порядку, передбаченому частиною п'ятою статті 8, пунктом 2 частини другої статті 9 та частиною другою статті 10 Закону „Про громадянство України”, документ про припинення іноземного громадянства або декларацію про відмову від нього;

– якщо іноземець набув громадянство України і скористався правами або виконав обов'язки, які надає чи покладає на нього іноземне громадянство;

– якщо особа набула громадянство України на підставі статті 9 цього Закону внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів;

– якщо громадянин України без згоди державних органів України добровільно вступив на військову службу, на роботу в службу безпеки, правоохоронні органи, органи юстиції або органи державної влади чи органи місцевого самоврядування іншої держави.

Закон „Про громадянство України” встановлює гарантії для осіб, які можуть втратити громадянство України. Положення пунктів 1, 2, 3, 5 частини першої статті 19 Закону не застосовуються, якщо внаслідок цього громадянин України стане особою без громадянства [9].

Це юридичні підстави, які допускають припинення громадянства України без добровільного волевиявлення особи.

Громадянство України втрачається з дня видання Указу Президента України.

Недопущення ущемлення прав людини при втраті громадянства України достатньо чітко виражене в забороні застосовувати процедуру втрати громадянства до осіб, якщо внаслідок цього громадянин України стане особою без громадянства. Це не поширюється лише на ситуацію, якщо особа набула громадянство внаслідок подання завідомо неправдивих свідчень або фальшивих документів.

На гарантування прав особи спрямована і стаття 20 Закону, що закріплює правосуб'єктність громадянина України, що подав заяву про вихід з громадянства або щодо якого оформляється втрата громадянства. В ній встановлено, що громадянин України, який подав заяву про вихід з громадянства України або щодо якого оформляється втрата громадянства, до вступу в силу рішення про припинення громадянства України, користується усіма правами та виконує всі обов'язки громадянина України.

Дати аналіз усіх існуючих підстав припинення громадянства в рамках даного дослідження важко. Тому зупинимося тільки на найбільш поширених підставах припинення громадянства і тих, що визначені в українському законодавстві.

Добровільне набуття громадянства іноземної держави є підставою припинення громадянства особи в країнах, які негативно ставляться до множинного громадянства. Під добровільним набуттям громадянства необхідно розуміти таке, що набувається внаслідок чіткого волевиявлення особи. Так, наприклад, не є добровільним набуттям громадянства його автоматичне набуття внаслідок усиновлення, чи автоматичне набуття громадянства внаслідок репатріації особи. Усі європейські держави, які передбачають втрату громадянства внаслідок набуття громадянства іноземної держави, дотримуються принципу добровільності; особа не повинна втрачати своє громадянство тільки внаслідок того, що інша держава надає їй без її згоди своє громадянство. В державах, що передбачають цю підставу припинення громадянства, вона існує в різних варіантах. Так, наприклад, в Австрії громадянство втрачається при набутті нового, але можливим є видання дозволу на збереження громадянства, якщо в цьому є державний

інтерес. В Німеччині особа втрачає німецьке громадянство внаслідок набуття нового у разі, якщо вона має за кордоном постійне місце проживання, але відповідні державні органи можуть дозволяти особі збереження німецького громадянства. В Бельгії втрата громадянства за цією підставою військовозобов'язаними особами відбувається тільки з дозволу Короля. В Іспанії особа, яка добровільно набуває громадянство іноземної держави, втрачає іспанське, якщо вона проживає за кордоном більш ніж три роки, та Іспанія не перебуває у стані війни.

Добровільне набуття повнолітньою особою громадянства іноземної держави є підставою втрати громадянства і в Україні (пункт 1 частини 1 статті 19 Закону про громадянство). Цей вид припинення громадянства підпадає, як ми вважаємо, в цілому під поняття „втрата громадянства (ex lege)”, а не під поняття „позбавлення громадянства”. Проблема припинення громадянства за цією підставою полягає в тому, що відповідним органам державної влади України далеко не завжди стає відомо про набуття українським громадянином іноземного громадянства. Втрата українського громадянства в цьому випадку зводиться фактично до позбавлення особи її громадянства за тих обставин, коли: а) державні органи про це дізнаються; б) порушують відповідне провадження. Так, багато українських громадян мають право на набуття російського громадянства в порядку реєстрації і активно ним користуються [50]. У зв'язку з тим, що Російська Федерація не сповіщає про це відповідні державні органи України, утворилася досить велика кількість осіб з російським і українським громадянством. Іншими словами, ця норма українського закону, спрямована на запобігання подвійному громадянству, не виконує належним чином свого завдання.

Згідно Закону „Про громадянство України”, особа втрачає громадянство, якщо без згоди державних органів України добровільно вступила на військову службу, на роботу в службу безпеки, правоохоронні органи, органи юстиції або органи державної влади чи органи місцевого самоврядування іншої

держави. Наявність такої підстави значною мірою впливає з розуміння громадянства як порушення вірності державі.

У західноєвропейських державах вказана підстава припинення громадянства в тому чи іншому вигляді збереглася в Австрії, Греції, Іспанії, Італії, Фінляндії, у Франції. При цьому в законодавстві закріплюється, що особа може бути позбавлена громадянства. Але це не означає обов'язковості позбавлення громадянства в кожному конкретному випадку. В східноєвропейських країнах (наприклад, в Білорусі, Грузії, Естонії, Латвії) така підстава втрати громадянства є досить поширеною. Європейська Конвенція про громадянство закріплює можливість втрати громадянства лише у випадку добровільного вступу особи на військову службу в іноземній державі, але за загальним правилом таке є можливим, якщо особа при цьому не стає апатридом. Такої ж позиції притримується і український законодавець (пункт 5 стаття 19 Закону „Про громадянство України”).

Термін „вступ” означає добровільний характер цієї дії з боку особи. Так само це вирішується і в Європейській конвенції про громадянство 1997 року. Згідно пункту 1 статті 7 підставою припинення громадянства є лише добровільний вступ особи на військову службу в іноземній державі.

В літературі немає єдиної позиції – чи потрібно позбавляти громадянства особу, яка вступила на державну службу в іншій державі. Контраргументи тут наступні. По-перше, служба громадянина в державних органах зарубіжної держави може являти небезпеку лише тоді, коли ці держави не перебувають у дружніх відносинах. По-друге, сьогодні вже існує практика, коли громадяни Європейського Союзу мають право доступу до державної служби в країнах, що є членами СЕС, нарівні з громадянами цих держав. По-третє, служба в органах державної влади є джерелом матеріального існування людини. По-четверте, на державній службі можуть перебувати і особи, діяльність яких не пов'язана з вирішенням державних питань. По-п'яте, наявність такої норми в законодавстві суттєво обмежує можливості працевлаштування своїх громадян, які проживають за кордоном, що в умовах економічної кризи в країнах СНД негативно впливає

на благоустрій громадян цих країн. Наявність такої правової норми має, скоріше, історико-традиційний характер, ніж обумовлюється вимогами сучасного періоду розвитку соціуму, – вказує Ю.М.Тодика [133, с. 123]. Такої ж думки дотримується й Л. Альбертіні [58, с. 102–103].

Проте ми погоджуємося з тими авторами, які вважають, що поняття громадянства і в наш час повинно включати елемент вірності державі [81, с. 65]. Тим більше, що проблемі вірності або лояльності приділяє належну увагу і міжнародне право. Так, відповідно до пунктів 3а та 3б статті 8 Конвенції про скорочення випадків безгромадянства від 30 серпня 1961 року позбавлення громадянства може мати місце у випадках нелояльності громадянина до держави, а саме:

3а) всупереч своєму обов'язку вірності державі-учасниці особа: 1) ігноруючи пряму заборону держави-учасниці, надавала чи продовжувала надавати послуги іншій державі або отримувала чи продовжувала отримувати винагороду від іншої держави; або 2) поводи́ла себе так, що серйозно ущемлювало життєві інтереси держави;

3б) склала присягу або зробила офіційну заяву про вірність іншій державі, або дала певні докази своєї рішучості відмовитися від вірності державі-учасниці.

Законодавство більшості європейських країн передбачає припинення громадянства, якщо таке набуто шляхом обману. Закон України „Про громадянство України” в редакціях від 8 жовтня 1991 року, 16 квітня 1997 року та 18 січня 2001 року закріплював дане положення як однієї з підстав втрати громадянства. Наявність такої норми, на наш погляд, є цілком справедливою та обумовлена тим, що особа не повинна мати того, що не належить їй за законом. Однак, у законодавстві України, на жаль, не зазначається, хто має право встановлювати цей факт. На наш погляд, необхідно закріпити норму, згідно якої відміна натуралізаційного рішення в цьому випадку здійснюється на підставі рішення суду. Але в багатьох країнах можливість припинення громадянства за цією підставою обмежується в часі з моменту його набуття. Наприклад, в Латвії та Росії – п'ятьма роками, в Угорщині – десятьма роками



і лише за умови проживання особи за кордоном, в Іспанії – п'ятнадцятьма роками. Існування таких норм, на нашу думку, має певний сенс, особливо, коли особа проживає на території цієї країни, а не за кордоном. Таке положення сприяє забезпеченню правової стабільності особи та враховує, що особа протягом достатньо тривалого часу вже здійснює громадянські права та обов'язки, і в більшості випадків виконує умови Закону про отримання громадянства.

Відповідно до Європейської конвенції про громадянство 1997 року ця підстава припинення громадянства може становити єдиний випадок припинення громадянства, в результаті якого особа стає апатридом (частина 3 статті 7 Конвенції).

Закон „Про громадянство України” в редакції від 16 квітня 1997 року закріплював можливість втрати особою громадянства, якщо вона, перебуваючи за межами України, не стала на консульський облік протягом семи років. Поважними причинами вважались: відсутність дипломатичних представництв або консульських установ України в країні постійного проживання, тривала хвороба, військові дії та інші ситуації надзвичайного характеру (пункт 4 статті 20).

Ця підстава втрати громадянства в інших країнах світу зустрічається надзвичайно рідко. Конвенція про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 року встановлює: „Натуралізована особа може втратити своє громадянство в результаті проживання за кордоном протягом періоду тривалістю не менше семи безперервних років, як це визначається законом відповідної держави – учасника договору, внаслідок упущення нею заявити відповідним властям про свій намір зберегти своє громадянство” [20]. В діючому Законі „Про громадянство України” не міститься такої підстави втрати громадянства України, як нестання на консульський облік. Це обумовлюється: а) тим, що раніше діюча норма, яка регулювала дане питання, виявилась неефективною; б) відсутністю дефініції „особа, яка перебуває за кордоном”; в) у працівників консульських установ далеко не завжди була інформація про осіб, які, не стаючи на консульський облік, тривалий час проживали в даній країні; г) норма пункту 4 статті 28 Закону

„Про громадянство України” в редакції від 16 квітня 1997 року протирічила частині 2 статті 7 даного Закону: „Проживання або тимчасове перебування громадянина України за межами держави не припиняє його громадянства України”. Вважаємо, що чинний Закон „Про громадянство України” більш раціонально регулює ці відносини.

Європейська Конвенція про громадянство не передбачає припинення громадянства за даною підставою. За цією Конвенцією можливим є, правда, припинення громадянства особи за відсутністю genuine link [169], але по-перше, нестановлення особи на консульський облік при перебуванні в іноземній державі не означає автоматично відсутності її дійсного зв'язку з Україною, по-друге, згідно з вказаною Конвенцією припинення громадянства у випадку втрати дійсних зв'язків з країною є можливим тільки тоді, якщо особа не стає в результаті цього особою без громадянства.

Таким чином, підстави припинення громадянства України, в кінцевому результаті, закріплені так, щоб не порушити права людини на громадянство, щоб особа не стала апатридом. Це важливо з точки зору забезпечення стабільності правового статусу особи. Демократична держава має обов'язки із забезпечення прав людини. Тому суб'єктивне право особи на вихід з громадянства існує тоді, коли в результаті виходу людина не стала особою без громадянства. Під заборону позбавлення громадянства, закріпленою в частині 1 статті 25 Конституції України, слід розуміти заборону необґрунтованого (свавільного) позбавлення громадянства, яке є несумісним з уявленням про демократичну, правову державу, правами людини та громадянина, не відповідає духові Загальної декларації прав людини. Аналіз норм Конституції України та Закону „Про громадянство України” свідчить про те, що під втратою громадянства на підставі закону та відповідно до Конституції слід розуміти припинення громадянства особи за чітко визначеними в Законі (стаття 19) підставами, які відповідають сучасному розумінню права людини на громадянство та не знаходяться в протиріччі з правами людини.

Документи, які подаються для припинення громадянства України внаслідок його втрати, а також для відміни рішень про оформлення набуття громадянства України визначені у Розділі III Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України [36, с. 471].

Для припинення громадянства України внаслідок його втрати органи внутрішніх справ, дипломатичні представництва або консульські установи подають наступні документи:

а) подання про втрату громадянства України;

б) документ, що підтверджує перебування особи в громадянстві України;

в) документ, що підтверджує наявність хоча б однієї з підстав, передбачених статтею 19 Закону „Про громадянство України” про втрату громадянства України.

Для відміни рішення про оформлення набуття громадянства України відповідно до статті 21 Закону органами внутрішніх справ, дипломатичними представництвами або консульськими установами України, готуються наступні документи:

а) подання про відміну рішення про оформлення надання громадянства України;

б) документи, що підтверджують, що особа набула громадянства України за територіальним походженням або була поновлена в громадянстві України шляхом обману, внаслідок подання свідомо неправдивих свідчень або фальшивих документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набути громадянство України.

Отже, слід зазначити, що кожна демократична держава повинна передбачати можливість припинення свого громадянства за бажанням особи за наявності гарантій, що остання не стане особою без громадянства. Проте, вважаємо, що існування деяких обмежень щодо виходу з громадянства є правомірним.

Наприклад, це стосується недопущення виходу з громадянства України особи, яку притягнуто як обвинувачену в кримінальній справі або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав чинності і підлягає виконанню. Інші обмеження є дещо суперечливими, зокрема заборона виходу особи з громадянства,

якщо вона має невиконані майнові обов'язки перед фізичними та юридичними особами. На нашу думку, подібні норми повинні бути замінені створенням відповідного міжнародного механізму вирішення цієї проблеми. Йдеться про укладення міжнародних договорів.

Загальновизнаної правової дефініції позбавлення громадянства, а також правової відмінності між позбавленням громадянства і його втратою в силу закону на сьогоднішній день не існує. У зв'язку з цим більш вагомим є встановлення оптимальних з точки зору правової демократичної держави підстав припинення громадянства особи.

# ПРОБЛЕМИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИМИ СТАНДАРТАМИ

## Подвійне громадянство та правові способи його усунення в Україні

Подвійне громадянство (біпатризм), або множинне громадянство – це такий правовий статус особи, при якому вона одночасно володіє громадянством більш ніж однієї держави. В теперішній час біпатризм являє собою досить поширене явище, яке існує об'єктивно, незалежно від ставлення до нього тієї чи іншої держави. Цілком правомірним є закріплення в законодавстві багатьох держав так званого принципу невизнання подвійного громадянства, що означає, як вірно зазначає Ю.Р. Боярс, лише невизнання правових наслідків біпатризму [67, с. 17].

Подвійне громадянство, як вже зазначалось, має в міжнародному праві назву „біпатризм” (від лат. „бі” – два, „патрія” – батьківщина). В буквальному розумінні мається на увазі, що особа володіє двома громадянствами. Однак існують випадки, коли особа володіє більш ніж двома громадянствами. В цьому разі, на думку Л. Альбертіні, застосування терміна біпатрид є вже не зовсім коректним, і стосовно такої особи необхідно застосовувати термін „поліпатрид”, а саме явище іменувати „поліпатризм” [58, с. 118]. Але і в юридичній літературі подвійне громадянство дуже часто ототожнюється з множинним громадянством. Закони ж деяких держав, вживаючи термін „подвійне громадянство”, мають на увазі наявність у особи двох чи більше громадянств.

Чинний Закон про громадянство України не містить вказаного терміна у жодному вигляді, однак, враховуючи формулювання попередніх українських законів, вбачається більш логічним застосування щодо України терміна „подвійне громадянство”. П.Ф. Чалий вказує, що „у законодавстві України вживається термін

„подвійне громадянство”, що пов’язано з процесом розвитку інституту громадянства у країнах – колишніх республіках СРСР” [141]. Саме цей термін найчастіше використовується і в українській юридичній літературі. Прикладом може бути наукова публікація О.Л. Копиленка „Проблема подвійного громадянства в законодавстві України” [89]. Автори підручника „Конституційне право України” також вживають цей термін [88]. Отже, виходячи з вищенаведеного, та не заперечуючи правильності терміна „множинне громадянство”, надалі будемо застосовувати формулювання „подвійне громадянство”.

Німецький юрист Й. Кунц відзначив: „Положення про те, що ніхто не повинен володіти двома державними належностями, не являє собою норму позитивного міжнародного права, а лише містить постулат правової політики”. Тобто міжнародно-правової заборони множинного громадянства не існує. Держави вільні у виборі щодо запобігання виникненню та існуванню множинного громадянства. Однак, на думку того ж Й. Кунца, біпатризм в літературі та на практиці характеризується як „нетерпиме явище, що містить саме в собі протиріччя як джерело серйозних міжнародних конфліктів” [67]. І хоча вказане положення датується 1928 роком і зараз ставлення до подвійного громадянства є терпимішим, ми підтримуємо думку щодо негативного характеру цього явища.

Причинами виникнення подвійного громадянства є територіальні зміни, міграція населення та розходження законодавств держав про порядок набуття та втрати громадянства.

В умовах феодальної формації, особливо в період абсолютизму, внаслідок прикріплення селян до землі міграція населення була зведена до мінімуму, а в окремих державах заборонена під страхом смертної кари. Тому виникнення подвійного підданства було тоді рідкісним явищем. Але це стосувалось лише низових верств населення. Однак, цілком ймовірним було виникнення подвійного громадянства в цей час у інших верств, оскільки деякі представники вищого дворянства засідали у верхніх палатах парламентів двох чи трьох держав, в яких вони володіли землями і з якими були пов’язані присягою вірності [164].

Після скасування кріпацтва в період бурхливого розвитку капіталізму почалася активна економічна та політична міграція

населення, яка в теперішній час має об'єктивну тенденцію до посилення у зв'язку зі швидкими темпами розвитку міжнародних зв'язків. Це, як справедливо зазначає Ю.Р. Боярс, поряд з війнами, є джерелом виникнення біпатризму [67, с. 18].

Множинне громадянство може виникати внаслідок колізій „права крові” та „права ґрунту”. Так, дитина, яка народилася в батьків-іноземців на території держави, де домінує „право ґрунту”, попри набуття громадянства батьків за „правом крові” набуває і громадянство тієї держави, на території якої вона народжується. „Право ґрунту”, згідно Віденської конвенції про дипломатичні відносини 1961 року та Віденської конвенції про консульські відносини 1963 року, не поширюється лише на дітей іноземних дипломатів та консулів.

Так, наприклад, дитина, яка народилася в громадян України на території США, набуває громадянства обох держав. Громадянство України набувається відповідно до „права крові”, а громадянство США в даному випадку – згідно з принципом „права ґрунту”.

Біпатризм виникає і незалежно від місця народження дитини від змішаного шлюбу, якщо законодавство країни громадянства матері або батька містить правило згідно з яким „право крові” діє і тоді, коли один з батьків володіє громадянством даної держави. Якщо така дитина народжується на території третьої держави, де діє „право ґрунту”, то вона за народженням одночасно набуває і третього громадянства. Причому за наявності відповідних доказів така особа, в принципі, може передати всі ці громадянства за „правом крові” своїм дітям.

Подвійне громадянство може виникати у жінки при шлюбі з іноземцем, якщо вітчизняне законодавство не позбавляє її громадянства після укладення шлюбу, а законодавство країни подружжя автоматично надає їй громадянство чоловіка.

Зростанню кількості біпатридів сприяє і збільшення потоків біженців по цілому світу. Біженцям простіше натуралізуватися у державах, що надали їм притулок, і від них, як правило, не вимагають відмови від попереднього громадянства.

І, звичайно, збільшенню кількості біпатридів допомагає все більш терпиме ставлення до них у багатьох державах світу, які

при натуралізації іноземця не вимагають відмови від його попереднього громадянства.

Не можна не погодитися з тим, що багато осіб стає біпатридами через причини, що від них не залежать. Але, з іншого боку, дуже багато з них хочуть отримати подвійне громадянство цілком свідомо: їм подобається відчувати свою належність двом державам, до того ж великий вплив при цьому спричиняє і додатковий об'єм прав і пільг. Зрозуміло, що значно легше перетнути кордон держави, якщо особа є її громадянином. Коли ж передбачений візовий порядок в'їзду, то з паспортом даної держави дозвіл на в'їзд особі не потрібен. Таким чином, громадяни хочуть отримати друге громадянство з власних, вигідних для них міркувань.

Однак, подвійне громадянство нині у багатьох державах є небажаним явищем. Тому проблема подвійного громадянства зараз набула такого широкого розголосу.

Аналіз законодавства країн СНД і Балтії дає змогу зробити висновок про те, що за своїми підходами до проблеми подвійного громадянства законодавства цих країн можна поділити на чотири групи. До першої групи належать держави, законодавство яких (насамперед Конституції) прямо допускає подвійне громадянство (Росія, Молдова, Литва, Таджикистан).

Другу групу складають держави, чиї конституції, навпаки, прямо забороняють можливість існування подвійного громадянства (Вірменія, Грузія, Казахстан).

До третьої групи належать країни, які не визнають подвійного громадянства, хоча їх законодавство (конституції та закони про громадянство) не містить прямої заборони: вона впливає зі змісту відповідних статей. Саме до цієї групи можна віднести Україну. Такий підхід демонструють також Естонія і Латвія.

Нарешті, до четвертої групи можна віднести ті країни, чиї конституції взагалі не торкаються проблеми подвійного громадянства, яка позитивно розв'язується на рівні відповідних законів (Туркменістан, Білорусь).

Подвійне громадянство допускається в США, Канаді, Іспанії, Ізраїлі, Нідерландах, Франції, Португалії, Ірландії, Швейцарії,



Туреччині. Серед західноєвропейських країн принципу запобігання множинного громадянства дотримується в повному обсязі тільки Німеччина, Австрія та Люксембург. Але навіть і вони роблять винятки в певних випадках.

Як небажане явище біпатризм розглядається за такими проблемними аспектами:

- проходження біпатридами військової служби;
- дипломатичного захисту біпатрида;
- лояльності біпатрида стосовно держав його громадянства;
- виборчого права.

Ці аспекти є не просто недоліками для біпатридів. Це проблемні питання, над вирішенням яких працюють як на внутрішньоправовому, так і на міжнародно-правовому рівнях. Адже біпатризм – це реалія сьогодення, яка має яскраво виражену тенденцію до розширення, що звісно, породжує серйозні проблеми для держав.

Перша згадка про подвійне громадянство в офіційних документах України датується 2-4 березня 1918 року, коли був затверджений Закон про громадянство УНР. Треба зазначити, що вказаний закон викликав рішуче невдоволення, насамперед юридичної громадської.

Характерна ознака цього закону – заборона подвійного громадянства та тримісячний ценз осідлості для набуття права на українське громадянство [6]. Закон про громадянство гетьмана Скоропадського також не допускав подвійного громадянства, однак передбачав „нульовий варіант” для всіх, хто на законних підставах перебував в Україні на момент проголошення даного закону [5].

Проте у цьому питанні залишалися певні прогалини, які нині можна заповнити, оскільки вдалося віднайти нові важливі документи. Так, за два дні до гетьманського перевороту, тобто 27 квітня 1918 року, Народне міністерство судових справ подало на розгляд Центральної Ради новий законопроект про громадянство та постанову про організацію Тимчасових комісій для розгляду справ про Українське громадянство. Цей проект не допускав подвійного громадянства, пропонуючи своєрідний

„нульовий варіант”, який поширювався на усіх „російсько-підданих, що перебували, сіло на Україні до 19-го липня 1914 року”, тобто до початку Першої світової війни. Для порівняння: альтернативний проект члена Центральної Ради М. Гросмана від 20 квітня 1917 року вважав громадянами УНР усіх без винятку громадян колишньої Російської імперії, які постійно мешкали на території України на день опублікування цього закону [89].

Становлення і розвиток інституту подвійного громадянства та громадянства, загалом, як одного з найважливіших елементів державності, безпосередньо пов'язане з процесом набуття і зміцнення незалежності України. Вже у Декларації про державний суверенітет України, прийнятою Верховною Радою України 16 липня 1990 року, було визначено основні засади, на яких мала формуватися державна політика у сфері громадянства. Ключовим її положенням стало визначення інституту громадянства Української РСР як самостійного. І хоча у Декларації було передбачено, що Українська РСР гарантує кожному громадянину право на збереження громадянства СРСР (по суті подвійне громадянство), вищезазначене положення підкріплювалося такими її нормами:

- врегулювання питань набуття і втрати громадянства Української РСР Законом Української РСР про громадянство;
- гарантування всім громадянам Української РСР прав і свобод, які передбачені Конституцією Української РСР і нормами міжнародного права, визнаними Українською РСР;
- забезпечення Українською РСР рівності перед законом усіх громадян Республіки;
- захист Українською РСР інтересів громадян Української РСР, які перебувають за межами Республіки [2].

Згідно із Законом України „Про громадянство України” в редакції від 8 жовтня 1991 року (набрав чинності 13 листопада 1991 року) допускалась можливість подвійного громадянства на основі міжнародних договорів [10].

Виявилось, що у законодавчому закріпленні можливості подвійного громадянства в той час були однаково зацікавлені різні політичні сили. „Ліві” розуміли „подвійне громадянство”,

насамперед, як громадянство України у складі СРСР. Відповідне положення закріплено, як вже зазначалось, у Декларації про державний суверенітет України, за яким „Українська РСР має своє громадянство і гарантує кожному громадянину право на збереження громадянства СРСР”. Незважаючи на те, що закон розглядався вже після розпаду СРСР, сили „лівого” спрямування виходили з того, що необхідно забезпечити „пільговий” режим жителям колишніх республік СРСР, тобто надати можливість мати два громадянства.

Зі свого боку, „праві” сили також мали свої міркування. Найперше вони виходили з інтересів міжнародного визнання України. Взагалі, пропонувалося включити до закону норму, за якою іноземці приймалися б до громадянства України без втрати власного громадянства за умов, якщо країна їх постійного проживання визнає Україну як незалежну державу і буде мати з нею дипломатичні стосунки. А головне, інститут „подвійного громадянства” був для них („правих”) засобом захисту прав української діаспори.

У результаті такого „збігу інтересів” дискусія точилася навколо викладення принципу подвійного громадянства, а не щодо його правомочності. Чинна ж на той час Конституція взагалі не торкалася цього принципу.

В 1991 році відповідні зміни було внесено до статті 31 Конституції України (щодо можливості подвійного громадянства). З юридичної точки зору приведення Конституції у відповідність з законом слід вважати абсолютним нонсенсом, проте на ранньому етапі становлення правової системи України це було доволі частим явищем.

Однак, слід зазначити, що в практику відносин з іншими країнами принцип подвійного громадянства не було впроваджено. Навпаки, прагнучи уникнути політичних спекуляцій навколо проблеми подвійного громадянства, Україна орієнтувалась на досягнення домовленостей на двосторонній основі з іншими країнами, насамперед з країнами-учасницями Співдружності Незалежних Держав, про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства. Зокрема, під час чинності норми

про можливість подвійного громадянства – 15 грудня 1996 року було укладено Договір між Україною та Республікою Узбекистан про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства [110, с. 225–230].

У Конституції України від 28 червня 1996 року було закріплено принцип щодо існування в Україні єдиного громадянства. Цей принцип було трансформовано в редакції закону України „Про громадянство України” від 16 квітня 1997 року. Він означав: іноземець може набути громадянство України лише за умови припинення попереднього громадянства, а Україна не визнає за громадянином України належність ще й до іноземного громадянства. З добровільним набуттям громадянства іншої держави особа втрачає, після прийняття відповідного рішення Президентом України, громадянство України. До прийняття такого рішення громадянин України користується всіма правами і несе всі обов’язки, передбачені законодавством для громадян України.

Незважаючи на гостроту й складність проблеми подвійного громадянства, українська юридична наука, на жаль, не приділила їй належної уваги (втім, як і багатьом іншим – наприклад, правовому статусу Автономної Республіки Крим). А політизація цієї проблеми, на думку О. Копиленка, завадила виваженому розгляду суто „професійних”, правових її аспектів, хоча у цьому була і є нагальна потреба [89].

У Законі України „Про громадянство України” від 18 січня 2001 року серед інших принципів законодавства України щодо цього проголошено принцип єдиного громадянства. Він виключає можливість існування у громадянина України громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише її громадянином [9].

У зв’язку з визначенням в українському законі принципу єдиного громадянства, як такого, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України, на нашу думку, доцільно торкнутися проблеми крим-

ського громадянства. До речі, інститут кримського громадянства має свою цікаву історію. Виявляється, що увагу до проблем громадянства почали проявляти ще в Радянській Соціалістичній Республіці Тавріді, що існувала на території Криму у березні-квітні 1918 року. Одразу слід зазначити, що самого закону про громадянство не існувало, проте наркомати з іноземних та внутрішніх справ – *de facto* займалися роботою з надання громадянства.

Після утворення 5–6 червня 1918 року Крайового Кримського уряду генерала Сулеймана Сулькевича ідея кримського громадянства набуває певних визначених форм. Уже в Декларації уряду Сулькевича від 12(25) червня 1918 року спеціально обумовлювалася проблема кримського громадянства [90]. 11 вересня 1918 року Рада Міністрів Криму ухвалила Закон „Про кримське громадянство”. Закон, як і декларація, мали спільну мету – надати громадянство лише корінним „кримчанам”, забезпечивши їм „нульовий варіант”. Ще однією характерною ознакою Закону (декларація цього питання не торкалася) стало те, що він прямо допускав можливість подвійного громадянства. Як зазначалося у статті другій Закону, „кримському громадянину не заборонено перебувати одночасно у громадянстві чи підданстві іншої держави”.

Кримський уряд Сулькевича не встиг реалізувати своїх намірів, оскільки припинив існування на початку листопада 1918 року. Та сталося так, що дві основні ідеї кримського громадянства відродилися через кілька десятиліть, коли на початку 90-х років, у рамках України було відновлено Кримську автономію. Вперше ідея кримського громадянства з’являється в концепції Конституції Кримської АРСР, що її затвердила Верховна Рада Криму 19 липня 1991 року.

6 травня 1992 року Верховна Рада Криму прийняла Конституцію. Фактично це була конституція незалежної держави. Повною мірою це стосувалося й кримського громадянства. За статтею 17 Конституції Республіки Крим від 6 травня 1992 року її громадянство набувалося та втрачалося на підставі „закону Республіки Крим”. Крім того, „відповідно до законодавства та на підставі

взаємної угоди Республіки Крим з іншими державами її громадяни можуть мати право на подвійне громадянство”.

Прикладом того, як проблема громадянства використовувалася певними політичними силами в Криму, може слугувати указ Президента Республіки Крим Ю. Мешкова від 10 березня 1994 року „Про проведення опитування громадян Республіки Крим 27 березня 1994 року”, за яким серед запитань, які пропонувалися для опитування громадян, було й таке: „Ви за відновлення положення Конституції Республіки Крим від 6 травня 1992 року, що проголошувало право громадян Республіки Крим на подвійне громадянство (так (ні))”.

Нарешті, 21 липня 1994 року в першому читанні приймається кримський закон про громадянство.

Однак законопроект про громадянство мав настільки провокаційний характер, що Верховна Рада Криму так і не прийняла його в другому читанні.

Після скасування Конституції Криму 1992 року Законом України від 17 березня 1995 року кримський парламент готує нову конституцію, яку й приймає 1 листопада 1995 року. В ній була наявна глава, що регулювала проблеми громадянства. Зокрема, у статті 15 зазначалося, що „Республіка Крим має своє внутрішнє громадянство”, а кожен громадянин республіки Крим є громадянином України. Стосовно ж подвійного громадянства, то пропонувалося нове формулювання: „Громадяни Республіки Крим вправі мати подвійне громадянство, яке набувається відповідно до законодавства України і міждержавних угод України”. Однак, згадану статтю 15 Конституції АР Крим від 1 листопада 1995 року разом з іншими її спірними статтями Верховна Рада України не затвердила, коли розглядала це питання 4 квітня 1996 року.

Прийняття Конституції України, яка вже не передбачала можливості подвійного громадянства, докорінно змінило ситуацію. В зв'язку з тим, 19 червня 1997 року Верховна Рада АР Крим внесла зміни до Конституції 1995 року, якими пропонувалося перетворити назву „громадянин Республіки Крим” на „громадянин в АР Крим”.

Фактичною відмовою від інституту кримського громадянства стала постанова Верховної Ради АР Крим „Про запровадження

звання „Почесний громадянин АР Крим” від 17 квітня 1997 року, за якою це звання присвоювалося „громадянам України, які мешкали в АР Крим”. Нарешті напружену еволюцію інституту кримського громадянства завершила Конституція АР Крим, прийнята Верховною Радою України 23 грудня 1998 року. В ній уже йдеться лише про забезпечення прав і свобод громадян України в АР Крим (стаття 9) та про форми їх участі у вирішенні питань, віднесених до компетенції АР Крим (стаття 6) [22].

Останню ж крапку в цій справі поставило рішення Верховної Ради АР Крим „Про заснування почесних звань АР Крим, премій АР Крим та інших відзнак АР Крим” від 21 квітня 1999 року, яким, зокрема, звання „Почесний громадянин АР Крим” трансформувалося у звання „почесний кримчанин” [90, с. 88].

На нашу думку, існування будь-якої норми, яка б допускала наявність громадянства адміністративно-територіальної одиниці України, прямо протирічило б положенню пункту 1 статті 2 Закону України про „Громадянство України” від 18 січня 2001 року.

Однак, певна ліберизація підходів до множинного громадянства на міжнародному рівні, зокрема в Європейській Конвенції 1997 року, знайшла відбиток і в положеннях українського законодавства про громадянство. Мається на увазі можливість існування в особи, яка набула громадянство України, і громадянства іноземної держави – до його припинення протягом року, з моменту прийняття особи до українського громадянства (пункт 2 частини 2 статті 9 Закону). Тут вважаємо за доцільне згадати ще одне положення пункту 2 статті 9 Закону про громадянство України, згідно якого особа, яка не може отримати документ про припинення іноземного громадянства з незалежних від неї причин, або їй надано статус біженця в Україні, подає декларацію про відмову від іноземного громадянства. Згідно статті 1 Закону така декларація являє собою документ, в якому особа, засвідчивши відмову від іноземного громадянства, зобов’язується не користуватися правами та не виконувати обов’язків, пов’язаних з належністю до цього громадянства. Але фактично така особа не припиняє перебування в іноземному громадянстві, тобто має місце наявність подвійного громадянства. І хоча, згідно пункту 1 статті

2 Закону „іноземець, який набув громадянство України, в правовідносинах з державою визнається лише українським громадянином”, існування іноземного громадянства є очевидним.

Викликає запитання і форма декларації про відмову від іноземного громадянства (раніше вимагалась „нотаріально завірена декларація про відсутність або відмову від іноземного громадянства”).

Слід зазначити, що законодавство України передбачає кілька видів особистих декларацій, причому в кожному випадку абсолютно конкретно встановлює, який орган затверджує їх форму (наприклад, закони „Про вибори Президента України” та „Про державну службу”). У Законі про громадянство України від 18 січня 2001 року питання, хто визначатиме форму „декларації про відсутність іноземного громадянства” залишається неврегульованим.

Серйозною державною проблемою є наявність категорії осіб, які мають *de facto* громадянство кількох держав. Предметний аналіз показує, що з усіх країн СНД лише Росія та Туркменія законодавчо допускають подвійне громадянство. Тим не менш практика приватних стосунків не завжди вписується в усталені рамки законодавчих приписів. Так, користуючись колізіями законів про громадянство країн СНД, зазначає Є.С. Смірнова, а часто, ігноруючи усі законодавчі норми, по території колишнього Союзу РСР вільно пересуваються, здійснюючи ділові та особисті поїздки, громадяни з паспортами кількох держав [122, с. 74]. Серед останніх є і громадяни України. Чи є ті особи біпатридами *de jure* або використання ними двох та більше паспортів слугує прикриттям для ухилення від визначених обов'язків та відповідальності, що накладаються на них державою? Це питання залишається відкритим. Тому таке та інші подібні питання потрібно вирішувати, на нашу думку, на міждержавному рівні, шляхом заключення відповідних міжнародних угод, які передбачали б відповідальність за подібні протиправні діяння.

Україна уклала ряд міжнародних договорів з питань громадянства з деякими країнами СНД, про що йшлося вище. Очевидно, можна доповнити вказані міжнародні угоди нормами про



відповідальність осіб-громадян країн-учасниць договору за порушення норм про громадянство.

Усунення подвійного громадянства можливе за допомогою як внутрішньодержавних, так і міжнародно-правових засобів.

Існує декілька внутрідержавних способів скорочення біпатризму.

Надання біпатридам права відмови від одного зі своїх громадянств (оптація). Такий порядок передбачений в розділі 12 Закону про британську державну належність 1981 року. В США, з роз'яснення держдепартаменту від 11 березня 1924 року, встановлено, що така відмова для біпатридів законодавством країни не передбачена. В українському законодавстві така норма відсутня, у зв'язку з проголошенням принципу єдиного громадянства.

З метою запобігання необмеженого набуття громадянства емігрантами, які втратили реальний зв'язок з батьківщиною, законодавство ряду держав встановлює кількість поколінь осіб, що постійно проживають за кордоном, які можуть передати дітям своє громадянство за „правом крові”. Визначаються також умови втрати громадянства особами, які народилися за кордоном. Так, згідно з § 8 Закону про шведське громадянство 1950 року в редакції 1979 року, громадянин Швеції, який народився за кордоном, ніколи не проживав в цій державі та „не перебував в ній таким чином, який міг би свідчити про його належність до Швеції”, втрачає шведське громадянство з досягненням 22 років. Українське законодавство не містить подібних правових положень, хоча вони є логічними за своїм змістом, і, на наш погляд, можуть бути включені до Закону про громадянство нашої держави.

Практично в усіх державах основною характерною рисою громадянства вважається лояльність особи у відношенні до своєї держави. Порушенням цієї лояльності, як правило, є вступ на державну службу або службу в армію іноземної держави без дозволу держави громадянства або натуралізація в іноземній державі за власним бажанням, що ведуть до експатріації в країні первинного громадянства.

Згідно статті 19 Закону про громадянство України, якщо громадянин України після досягнення ним повноліття добровільно

набув громадянство іншої держави, або якщо він без згоди державних органів України добровільно вступив на військову службу, на роботу в службу безпеки, правоохоронні органи, органи юстиції або органи державної влади чи органи місцевого самоврядування іншої держави, – громадянство України ним втрачається. Однак, залишається невизначеним питання про те, яким чином повинна виражатися згода державних органів України на подібні дії її громадян.

4. Для запобігання виникненню множинного громадянства при укладанні жінкою шлюбу в абсолютній більшості правових систем нині введено принцип, згідно з яким шлюб з іноземцем не впливає на громадянство жінки.

Так, пункт 5 статті 2 Закону про громадянство України містить принцип неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або, набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним з подружжям внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим з подружжя [9].

Міжнародно-правовим засобом усунення біпатризму є укладення міжнародних договорів. Згідно статті 4 Закону про громадянство України питання громадянства в нашій державі регулюються, поряд з Конституцією України та цим Законом, міжнародними договорами України.

У міжнародних договорах України, спрямованих на запобігання подвійного громадянства, застосовуються різні правові принципи. По-перше, у випадку набуття громадянства іншої сторони договору, первинне громадянство вважається втраченим.

У Законі про громадянство України вказується, що при набутті українського громадянства зобов'язання припинити іноземне громадянство не вимагається від іноземців, які є громадянами держав, міжнародні договори України з якими передбачають припинення особами громадянства цих держав одночасно з набуттям громадянства України.

Прикладом такого міжнародного договору є Угода між Україною та Республікою Білорусь про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Білорусь, і громадянами Республіки Білорусь, які постійно проживають в Україні [110, с. 237-239]. У частині 4 статті 1 цієї Угоди вказано, що „дата набуття громадянства однієї Сторони буде датою припинення громадянства іншої Сторони”. Наступна частина 5 статті 1 Угоди містить положення про звільнення осіб, які змінюють громадянство відповідно до цієї Угоди, від обов’язкових платежів, пов’язаних зі зміною громадянства. Це дуже суттєво полегшує процес зміни особами громадянства.

В Угоді передбачено порядок надання громадянства. Так, у частині 2 статті 1 Угоди вказано, що протягом десяти днів після надання особі нового громадянства компетентні органи – Сторони, громадянство якої набувається, видають особі документ, який підтверджує набуте громадянство, одночасно вилучають документ, який підтверджує припинене громадянство, і пересилають його дипломатичними каналами Стороні, громадянство якої припиняється, разом з повідомленням про набуття нового громадянства із зазначенням дати набуття громадянства.

Протягом двох місяців після отримання повідомлення про набуття особою нового громадянства Сторона, громадянство якої припиняється, оформляє припинення громадянства і повідомляє про це Стороні, громадянство якої набувається.

Однак, залишається відкритим питання про форму документів, які згадуються у вищезазначеній статті: „про набуття громадянства”, „про припинення громадянства” та про органи, які їх повинні розробити і ті, що повинні видавати вказані документи.

Прикладом договору про припинення первинного громадянства у випадку набуття громадянства іншої сторони договору є також Угода між Україною і Республікою Казахстан про спрощений порядок набуття і припинення громадянства громадянами України, які постійно проживають у Республіці Казахстан, та громадянами Республіки Казахстан, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадком безгромадянства та подвійного громадянства (далі Угода) [110, с. 240–244].

У частині 6 статті 2 цієї Угоди вказано, що дата оформлення набуття громадянства однієї зі Сторін буде датою припинення громадянства іншої Сторони. Частина 7 статті 2 Угоди містить положення, за яким сторони звільняють зазначених у частині першій статті 1 цієї Угоди осіб від оплати усіх обов'язкових зборів та мита, пов'язаних із припиненням і набуттям громадянства Сторін відповідно до цієї Угоди.

Частина перша статті 1 Угоди містить умови, за яких сторонами надається громадянам спрощений порядок набуття та припинення громадянства: а) якщо заявник постійно на законних підставах проживає на території Сторони, громадянство якої набувається, незалежно від терміну проживання; б) якщо заявник або хоча б один з його батьків (усиновителів), дід чи баба народилися або постійно на законних підставах проживали на території Сторони, громадянство якої набувається, або за наявності у заявника хоча б одного з близьких родичів, які постійно проживають на законних підставах на території Сторони, громадянство якої набувається, і є її громадянами: чоловіка (дружини), одного з батьків (усиновителів), дитини (у тому числі усиновленої), сестри, брата, діда чи баби, онука (онуки).

Заявник, згідно частини другої статті 1 Угоди, подає заяву про набуття громадянства однієї Сторони і одночасне припинення громадянства іншої Сторони.

Дія положень цієї статті не поширюється на осіб, які:

- вчинили злочини проти людства чи здійснювали геноцид, або вчинили злочини проти держави чи тяжкі злочини проти особи;
- засуджені до позбавлення волі до зняття судимості;
- перебувають під слідством або уникають покарання, чи вчинили злочин на території однієї зі Сторін або третьої держави;
- набули громадянство іншої держави.

Тобто в даній Угоді, порівняно з Угодою між Україною та Республікою Білорусь, більш детально врегульовані питання щодо кола осіб, яких стосується Угода, а також щодо осіб, на яких її дія не поширюється. Це, на наш погляд, має позитивне значення, оскільки свідчить про прагнення сторін надати можливість спрощеного набуття та припинення громадянства якнайширшому колу своїх співвітчизників.

По-друге, принципом, що застосовується в міжнародних договорах України, є вимога подання дозволу на вихід з попереднього громадянства держави-учасниці перед натуралізацією в іншій державі учасниці договору.

Прикладом подібної міжнародної угоди є Договір між Україною та Республікою Узбекистан про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства, підписаний 15.12.1996 року та ратифікований 13.07.1999 року [110, с. 225-230]. Згідно пункту 2 статті 2 цього Договору – особи можуть звертатися до однієї з Договірних Сторін з метою набуття громадянства за умови, якщо доведуть, що вони не є громадянами іншої договірної Сторони, або у встановленому законодавствами Договірних Сторін порядку вийдуть з громадянства однієї із них. Однак, слід зазначити, що вказана норма Договору, створюючи гарантії запобігання подвійному громадянству, одночасно закріплює правило, за якого особа може опинитися у стані безгромадянства. Адже, коли особа вийде з громадянства однієї з Договірних Сторін, відсутні гарантії, що вона набуде громадянство іншої сторони Договору. Наприклад, у договорі між скандинавськими країнами 1969 року закріплене правило, за яким перед натуралізацією в державі-учасниці договору необхідним є подання дозволу на вихід з громадянства іншої держави-учасниці. Тобто не вимагається вихід з попереднього громадянства перед натуралізацією в іншій державі, а лише подання дозволу держави громадянства на такий вихід, що зберігає в особі попереднє громадянство і є гарантією від виникнення в особі стану безгромадянства.

Договір між Україною та Грузією про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства та усунення вже існуючого подвійного громадянства, підписаний 28.10.1999 року, встановлює правило, подібне до того, що визначене в Договорі між Україною та Республікою Узбекистан [110, с. 231–236]. Стаття 2 цього Договору вказує, що особи можуть звертатися до відповідної з Договірних Сторін з метою набуття громадянства за умови, якщо доведуть, що вони не є громадянами іншої Договірної Сторони, або у встановленому законодавствами Договірних Сторін порядку вийдуть з громадянства однієї з Договірних Сторін. Вищезазначена

норма Договору, як і подібна норма україно-узбецького Договору, створюючи гарантії запобіганню подвійному громадянству, не виключає випадків виникнення у особи стану безгромадянства.

По-третє, наступним принципом, що застосовується в міжнародних договорах України про запобігання біпатризму, є втрата дитиною первинного громадянства при усиновленні.

Усі двосторонні угоди України з питань громадянства містять гарантії запобігання виникненню біпатризму у дітей. Так, у пункті 4 статті 3 Угоди між Україною та Республікою Узбекистан вказується, що при зміні громадянства батьків, внаслідок чого обидва батьки стають громадянами однієї з Договірних Сторін, змінюється відповідно й громадянство їх дітей, які не досягли 14 років. Згідно пункту 5 статті 3 цієї Угоди – дитина до 14 років, яка є громадянином однієї з Договірних Сторін, усиновлена громадянами іншої Договірної Сторони, може стати громадянином тієї Договірної сторони, громадянами якої є усиновителі, за їх клопотанням. Зміна громадянства дітей віком від 14 до 18 років (пункт 6 статті 3) у випадку набуття їх батьками громадянства однієї з Договірних Сторін, а також у випадку усиновлення, може відбуватися тільки за згодою дітей, викладеною у письмовій формі і засвідченою дипломатичним представництвом чи консульською установою Договірної Сторони, громадянство якої набули батьки дітей. Аналогічні норми містить Договір між Україною та Грузією (пункти 4, 5, 6 статті 3 Договору). Наявність цих норм, безумовно, має позитивне значення, оскільки вони запобігають випадкам множинного громадянства. Однак, виникає питання, як бути з громадянством дитини, якщо усиновителі, що набули нового громадянства не подають клопотання про зміну громадянства дитини. Закон про громадянство України передбачає, що при усиновленні дитини громадянами України, остання стає громадянином України незалежно від клопотання усиновителів (стаття 11). На нашу думку, доцільніше було б норму Договору викласти подібно до відповідної норми Закону про громадянство України, що є більш досконалою.

По-четверте, в міжнародних договорах України визначаються норми щодо вибору батьками громадянства дітей.

Так, пункт 1 Статті 5 договору між Україною та Республікою Узбекистан містить правило, за яким – неповнолітні діти до 14 років, які народилися до набуття чинності цим Договором, набувають громадянство батьків. Якщо ж батьки є громадянами різних Сторін Договору, то, згідно пункту 2 статті 5, вони можуть обрати для своїх неповнолітніх дітей, зазначених в пункті 1 цієї статті, громадянство однієї з договірних Сторін. У випадку ж, якщо батьки не дійдуть згоди з приводу громадянства дітей до 14 років, дитина є громадянином тієї Договірної Сторони, на території якої її батьки мають місце постійного проживання (пункт 3 статті 5 Договору).

Подібне правило встановлене і щодо дітей, які народилися після набуття чинності цим Договором, але при умові постійного проживання батьків на території однієї Договірної Сторони. Для таких дітей батьки можуть обрати громадянство однієї з договірних Сторін (частина 1 статті 9 Договору).

Визначені норми запобігають виникненню подвійного громадянства у дітей.

Аналогічні положення містить Договір між Україною та Грузією від 28.10.1997 року (відповідно – статті 5 та 9 Договору).

Подібні норми є і в Угоді між Україною та Республікою Білорусь від 12.03.1999 року та в Угоді між Україною та Республікою Казахстан від 19.05.2000 року.

Так, частина 2 статті 2 українсько-білоруської Угоди містить правило, за яким при різному громадянстві батьків, усиновителів, опікунів, піклувальників, громадянство неповнолітніх дітей визначається їх згодою.

Таке ж правило містить частина 2 статті 3 україно-казахської Угоди. Вказані Угоди містять й інші норми, спрямовані на запобігання виникненню біпатризму у дітей.

Наявність подібних норм має позитивне значення та відповідає міжнародно-правовим стандартам. Треба зазначити, що Договори між Україною та Узбекистаном і Україною та Грузією найбільш детально врегульовують питання громадянства дітей.

У частині 2 статті 7 Європейської Конвенції про громадянство вказано, що держава-учасниця може передбачити втрату її

громадянства дітьми, батьки яких позбавляються цього громадянства, однак діти не втрачають цього громадянства, якщо його зберігає один з їхніх батьків.

По-п'яте, практично усі двосторонні міжнародні договори України містять норми, за якими головним критерієм визначення громадянства тієї чи іншої Сторони Договору (як повнолітніх осіб так і дітей), є місце постійного проживання батьків, або місце народження дитини.

Так, в україно-казахській Угоді критерій постійного проживання осіб на території Сторін-учасниць, взагалі визначається основною умовою поширення на них дії цієї Угоди (частина 1 статті 1 Угоди).

Зазначені положення міжнародних договорів, безумовно, є надійною гарантією запобігання біпатризму.

По-шосте, особливу сферу в міжнародно-правових способах ліквідації подвійного громадянства становлять положення про оптацію, які включаються в міжнародні договори України.

Так, частина 1 статті 3 українсько-узбецького Договору містить правило про вибір громадянства однієї з Договірних Сторін шляхом подання відповідної заяви повнолітніми особами, які постійно проживають на території однієї із сторін договору, і яких кожна з них визнає своїми громадянами на дату набуття чинності цим договором.

Аналогічна норма включена в Договір між Україною та Грузією (частина 1 статті 3 Договору). Різними у вказаних нормах вищезазначених договорів є лише строки, протягом яких можна подавати заяви про вибір громадянства, відповідно в українсько-узбецькому Договорі – 18 місяців, а в українсько-грузинському – 24 місяці з дати набуття чинності договору.

Згідно статті 8 Договору між Україною та Республікою Узбекистан – Договірні Сторони передають одна одній за дипломатичними каналами списки осіб, які подали заяви про вибір громадянства в терміни, встановлені в спеціальному Протоколі. Такий Протокол, за статтею 11 Договору, підписують протягом 90 днів з дня підписання цього Договору (15.12.96) відповідно Міністерство закордонних справ та Міністерство внутрішніх справ кожної зі Сторін.



Аналогічні норми є в українсько-грузинському Договорі (статті 8 та 11 Договору). Але з боку Грузинської Сторони відповідний протокол підписує разом з МЗС і Міністерство Юстиції Грузії.

Вищезазначені норми створюють механізм реалізації положень відповідних Договорів та запобігають випадкам зловживань з боку компетентних органів та посадових осіб, а також громадян Сторін-учасниць при виборі громадянства. Тобто, ці міжнародні угоди виступають як правові гарантії щодо запобігання подвійного громадянства.

Проте, останнім часом висловлюється все більше аргументів на користь подвійного громадянства. Серед останніх, зокрема, є те, що подвійне громадянство допомагає розвитку міжнародної культури та міжнародних відносин. Громадяни виїжджають в сусідні країни, утворюючи великі етнічні меншини. Подвійне громадянство допомагає індивідам усвідомлювати їх відособлену етнічність та національну індивідуальність.

З позиції держави подвійне громадянство, на думку Л.М. Альбертіні, важливе в тому сенсі, що воно може бути фактором інтеграції іноземців, які проживають на території держави, в державному, суспільному та політичному житті. А це, в свою чергу, забезпечує стабільність самої держави. Держава першого громадянства може і надалі підтримувати зв'язок з емігрантами. Адже саме таким чином можуть розвиватися культурні зв'язки між державами [58].

В останні приблизно десять років залишилися практично аргументи „за” і „проти” подвійного громадянства. Проте ситуація на внутрішній та міжнародній аренах щодо рівня сприйняття та ставлення до подвійного громадянства змінилася. Аргументи „за” подвійне громадянство стають дедалі сильнішими, в той час, як аргументи „проти” втрачають свою актуальність. Тому даний факт не можна не визнавати. Життєві ж ситуації настільки багатогранні, що попри закріплення принципу єдиного громадянства в міжнародному праві, в національних правових системах багатьох країн, прагнення чітко дотримуватися його при вирішенні питань громадянства, – проблема множинного громадянства уявляється невичерпною.

Множинне громадянство виникає не лише як волевиявлення особи, а й внаслідок різноманітних колізій у законодавствах країн, з якими особу пов'язує походження чи місце постійного проживання. У другому випадку множинне громадянство виникає як об'єктивний юридичний факт, незалежно від волевиявлення особи, оскільки стосується не конкретної особи, а різних підходів у законодавствах країн до визначення спільноти своїх громадян.

Ставлення країн до множинного громадянства в останні роки значно змінилося. На Гаазькій конференції з кодифікації міжнародного права 1930 року множинне громадянство було оцінене як негативне явище. Конвенція про зменшення випадків множинного громадянства і про військовий обов'язок у випадках множинного громадянства 1963 року також намагається скоротити випадки множинного громадянства особи. В 1977 році Рада Європи приймає дві резолюції, які рекомендують надавати подружжю громадянина держави громадянство без вимоги відмови від колишнього та дозволяти виникнення множинного громадянства у дітей, які народжуються у батьків з різним громадянством. 2 лютого 1993 року був прийнятий другий протокол, щодо зміни Конвенції про скорочення випадків множинного громадянства і про військовий обов'язок у випадках множинного громадянства. Зокрема передбачається, що при натуралізації особи в державі, в якій вона народилася або постійно проживає з часу, коли їй ще не виповнилося 18 років, колишнє громадянство не повинне втрачатися; подружжя громадянина має набувати громадянства обох з батьків.

Європейська конвенція про громадянство, виходячи з того, що позиції європейських країн з проблеми подвійного (множинного) громадянства не співпадають (більшість виступає проти, частина ставиться терпимо, деякі його схвалюють), зафіксувала певний дуалізм: вона не створює перепон для подвійного громадянства і в той же час не вимагає від держав визнання подвійного (множинного) громадянства як загального принципу [169].

Отже, як висновок слід відзначити, що певна лібералізація підходів до множинного громадянства на міжнародному рівні,

зокрема, в Європейській Конвенції 1997 року, знайшла своє відображення і в українському законодавстві про громадянство. Йдеться про перебування в подвійному громадянстві особи іноземця, яка вступила в громадянство України і не вийшла з іноземного. Такий вихід повинен відбуватися протягом року з моменту прийняття особи до українського громадянства (пункт 2 частини 2 статті 9 Закону). Не припиняє іноземного громадянства у такої особи і подання відповідної декларації у випадку, коли вона не може вийти протягом року з громадянства іншої держави з незалежних від неї причин. Таким чином, особа – громадянин України у вищевказаних випадках перебуває в подвійному громадянстві, що суперечить принципу єдиного громадянства, закріпленому в законодавстві України.

Закріплення в законодавстві України принципу єдиного громадянства є, на наш погляд, виправданим. Це зумовлено унітарністю нашої держави, а також сприяє зміцненню гарантій незалежності та суверенітету України.

## **Безгромадянство та шляхи його уникнення в Україні**

Безгромадянство має міжнародну назву апатризм (від грецьк. *apatrid* – той, хто не має батьківщини). Особи без громадянства, чи апатриди – це особи, що не мають громадянства жодної держави.

Згідно Закону про громадянство України – особою без громадянства є „особа, яку жодна держава, відповідно до свого законодавства, не вважає своїм громадянином” [9]. Дане визначення узгоджується з тим, що дається у статті 1 Конвенції про статус апатридів від 28 вересня 1954 року [19].

Закон не передбачає, яким документом підтверджується статус особи без громадянства в Україні. Ними можуть бути паспортні документи, що видаються особам без громадянства. На цей час це також може бути паспорт громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року без відмітки про наявність у особи громадянства України

або інших держав. У разі виїзду за кордон особи без громадянства, яка постійно проживає в Україні, їй видається посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон. Згідно з пунктом 1 Положення про посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1995 року № 610, є документом, що посвідчує особу без громадянства під час перетинання державного кордону України та перебування за кордоном.

Крім апатризму *de jure*, про що йшлося вище, може існувати і апатризм *de facto*. Це громадяни, які формально мають громадянство певної держави, фактично ж не можуть користуватися міжнародним захистом держави громадянства. В міжнародно-правовому змісті як апатриди *de facto*, переважно, розглядаються біженці. Міжнародна практика йде шляхом зрівняння апатридів *de jure* в правах з апатридами *de facto*.

Апатризм набув масового характеру в кінці XIX – на початку XX століть та досяг апогею після Другої світової війни. Апатризм є злом, що було визнано таким на міжнародному рівні. Сучасне розуміння громадянства передбачає, що кожна людина повинна мати громадянство певної держави, що відповідає праву на громадянство, проголошеному у статті 15 Загальної Декларації прав людини. На запобігання безгромадянства спрямована міжнародно-правова заборона позбавлення громадянства, яка міститься в частині другій статті 15 Загальної Декларації прав людини [3] та положення статті 7 Конвенції про права дитини, яке визначає право кожної дитини мати громадянство з народження [4].

Перші спроби подолання апатризму зроблені в Гаазькій Конвенції 1930 року та в додаткових протоколах до неї. Як реакція на велику кількість осіб без громадянства в 1954 році у рамках ООН прийнято Конвенцію про правовий статус апатридів, стаття 32 якої передбачає обов'язок держав-сторін надавати своє громадянство апатридам на спрощених підставах. У 1961 році ООН приймає Конвенцію про зменшення випадків безгромадянства, яка вперше пропонує систематичне подолання безгромадянства. Стаття 8 цієї Конвенції встановлює виключний перелік випадків, коли держава може позбавити особу грома-

дянства з настанням у неї стану безгромадянства [20]. Європейська Конвенція про громадянство відносить принцип запобігання безгромадянству до основних принципів, на яких повинно базуватись громадянство кожної країни.

Дуже велика кількість апатридів утворилася після розпаду Радянського Союзу. На жаль, у рамках СНД не було прийнято жодного акта, який регулював би питання громадянства колишніх громадян СРСР. Законодавчий акт СНД „Про узгоджені принципи регулювання громадянства”, що має рекомендаційний характер, жодним чином цю проблему не розв’язує [106].

Апатризм є для людини негативним явищем з наступних причин: особа не має права на проживання на державній території жодної держави світу; вона не може отримати дипломатичний захист; вона не має права на політичну участь в суспільстві (не має права обирати та бути обраною до органів державної влади жодної країни світу, участі в референдумах; законодавство багатьох країн світу дозволяє участь у мітингах та демонстраціях тільки власним громадянам, обмежується можливість бути членом політичної партії будь-якої держави); особа позбавлена багатьох інших прав, які держави гарантують тільки громадянам (соціальні права, економічні права – наприклад, право на працю, права в галузі освіти); особа без громадянства обмежується в доступі до професій, опанування якими законодавець пов’язує з наявністю громадянства цієї держави. Іншими словами, загальний комплекс прав особи без громадянства завжди є меншим, ніж особи, що має громадянство певної держави.

Стан безгромадянства може виникати з різних причин.

По-перше, це можуть бути випадки, коли громадянство особи припиняється з незалежних від неї причин (наприклад, втрата громадянства за законом держави) і не набуває іншого громадянства. Ця причина, хоча і не є такою поширеною як раніше, проте є і досі одним з основних джерел виникнення апатризму.

Закон України містить положення, яке вказує на неможливість втрати українського громадянства, якщо особа, внаслідок цього, стане апатридом (частина 2 статті 19).

По-друге, безгромадянство може мати місце, коли особа за власним бажанням виходить з громадянства однієї держави і не набуває нового громадянства.

Згідно частини 11 статті 18 Закону України про громадянство – вихід з українського громадянства допускається, коли особа набула іноземного громадянства або представила документ про те, що набуде його після виходу з громадянства України.

По-третє, апатризм може виникнути у дитини з народження (так зване абсолютне громадянство). Але, в наш час, ця причина не є поширеною .

У даному випадку безгромадянство може виникнути: 1) коли батьки дитини невідомі; 2) коли дитина народилась в державі, де діє принцип „права крові” у громадян держави, в якій діє принцип „права ґрунту”; 3) коли дитина народжується у батьків-іноземців, держава громадянства яких обмежує надання громадянства за „правом крові” при народженні за кордоном упродовж кількох поколінь, а держава, де народилась дитина, не надає її громадянства дітям іноземців.

По-четверте – безгромадянство може виникати внаслідок усиновлення іноземцем, коли держава первісного громадянства пов’язує з цим фактом припинення громадянства, а інша держава не надає особі свого громадянства.

По-п’яте – безгромадянство може наставати при анексіях та інших територіальних змінах. Однак при територіальних змінах шляхом укладання договорів безгромадянство, зазвичай, не настає. Щодо анексій, то вони в сучасний період, з огляду на їх неправомірність, трапляються дуже рідко.

Більш серйозні проблеми виникають при правонаступництві держав, тому що нові держави мають право самостійно визначати коло своїх громадян. Події, пов’язані з розпадом СРСР, породили велику кількість апатридів.

Більшість держав, що виникли на місці колишнього СРСР, прийняли закони про громадянство чи до, чи одразу після отримання незалежності. Ці закони переслідували дві основні мети: визначити принципи формування первісного корпусу громадян, з одного боку, а з іншого – визначити умови набуття грома-

дянства шляхом посередництва або спрощення процедур, або натуралізації, а також визначити умови втрати особою громадянства.

Дослідження змісту цих законів дає підстави для висновку про те, що хоча б якої моделі держави не дотримувалися, вони все одно залишають можливість виникнення безгромадянства.

Існують три основні моделі з питань вирішення проблем безгромадянства.

Перша з них (відома як „нульовий варіант”) була застосована Україною і про неї йшлося вище.

Друга модель спирається на поняття громадянства у тому розумінні, в якому воно використовувалося складовими Радянського Союзу: особи, що є громадянами цілого, включаються у первісний корпус громадян держави, що формується.

Третя модель належить до ситуацій, коли держави вважають себе не новими, а відновленими державами (як приклад, Прибалтійські держави). У даному випадку вони відновлюють чинні раніше закони про громадянство, внаслідок чого у первісний корпус включаються лише ті особи, які були громадянами до входження в СРСР чи належали до їх нащадків. Для решти ж постійних жителів передбачається процедура надбання громадянства шляхом натуралізації.

Практика свідчить: яку модель не було б прийнято у новостворених державах, велика кількість колишніх радянських громадян опинилася не включеною до первісного корпусу громадян і не отримала громадянство іншими шляхами. Чимало з цих людей виявилися „особами без громадянства” (de jure). У зв’язку з цим існує нагальна потреба встановлення у міжнародному праві чітких правил та внесення ясності щодо питань громадянства на випадок територіальних змін чи розпаду держав, що вимагає, звичайно, нестандартних рішень.

Перед незалежною Україною постало питання масового безгромадянства в обличчі депортованих кримських татар. У зв’язку з цим, виходячи з буквального тлумачення вимог статті 3 Закону „Про громадянство України”, можна виділити три категорії раніше депортованих осіб, а саме:

1. Особи, які повернулися в Україну до 13 листопада 1991 року та були автоматично включені до початкової маси громадян України відповідно до Закону України „Про громадянство України”. Деякі з тих, хто повернувся, раніше проживали в Україні, але не могли отримати прописку, зіткнулися із труднощами при отриманні українського паспорта, який згідно з українським законом був єдиним доказом громадянства. Всупереч букві закону, для включення особи в початкову групу громадян, окремі місцеві органи влади вимагали наявності прописки. Ця проблема, яка також зачепила значну кількість мешканців, була практично вирішена. Адміністрація Президента та МВС України, з'ясувавши це питання, повідомили місцевим органам, що прописка є одним із засобів документального підтвердження проживання в Україні, але не єдиним таким засобом.

2. Ті особи, з числа раніше депортованих народів, які повернулися в Україну після 13 листопада 1991 року і залишили країну свого попереднього проживання перед набуттям чинності відповідного законодавства про громадянство, юридично стали особами без громадянства. Щодо Узбекистану, звідки поверталася більшість раніше депортованих осіб, то було зареєстровано близько 20 000 таких осіб [81].

Категорії осіб з числа раніше депортованих народів українське громадянство автоматично надано не було. Спочатку їх відправляли для проходження індивідуальних процедур натуралізації, які вимагали дотримання таких умов, як п'ять років проживання в Україні, достатнього доходу і знання української мови. Переважна більшість депортованих осіб, які повернулися, не могли виконати цих умов, тому громадянство отримало менше 200 чоловік, а відтак рішення неминуче вимагало внесення змін до законодавства про громадянство. Це породжувало штучні конфлікти, дестабілізацію обстановки і врешті могло спричинити соціальні вибухи.

Після серії „круглих столів” і втручань з боку різних міжнародних організацій і діячів, а також після ґрунтовних дебатів українській парламент вніс зміни і доповнення у Закон України „Про громадянство України” у квітні 1997 року. Ці зміни відкрили



доступ до українського громадянства (тобто включення у первісну масу громадян без проходження процедури натуралізації і без необхідності відповідати вищенаведеним вимогам) особам і їхнім нащадкам у першому та другому поколіннях, які за радянських часів були примусово виселені з України, якщо вони не мали громадянства іншої держави. Мабуть, у той час це був єдиний із найефективніший спосіб вирішення цієї проблеми.

Додаткові поправки дали змогу прийняти в українське громадянство без відмови від попереднього громадянства тих раніше депортованих осіб, які повернулися з країни, де законодавство передбачає автоматичну втрату громадянства у випадку отримання іншого громадянства. Це стосувалося невеликої кількості раніше депортованих осіб, а саме тих, які поверталися з Таджикистану і Киргизстану.

3. Особи з числа раніше депортованих народів, які є громадянами країн свого попереднього проживання, здебільшого Узбекистану. Повернувшись в Україну після 13 листопада 1991 року і залишивши країну свого попереднього проживання після набуття чинності відповідним законодавством про громадянство, вони юридично отримали узбецьке громадянство. Проте вони до цього часу не зареєстровані в посольстві країни свого попереднього проживання і жодним чином не посилаються на своє юридичне громадянство (про яке багато осіб навіть не підозрюють). Так, не було жодного випадку, коли кримський татарин, який повернувся на Батьківщину, просив у посольства Узбекистану в Києві дипломатичного захисту [81]. Отже, цих людей можна вважати фактично особами без громадянства. Оскільки законодавство про громадянство у багатьох країнах СНД передбачає позбавлення громадянства, якщо громадяни мешкають за кордоном довше певного періоду без реєстрації в посольстві, цим особам загрожує юридичне позбавлення громадянства.

Внаслідок проведених під егідою представництва Управління Верховного Комісара з питань біженців ООН і Міжнародної Організації Міграції заходів було з'ясовано, що причинами масового безгромадянства кримських татар є: низький рівень їхньої правосвідомості; неможливість доступу осіб до інформації;

недосконалість законів, відсутність механізмів їх реалізації або неточне тлумачення законів на місцевому рівні.

До причин суб'єктивного характеру, які перешкоджають натуралізації кримських татар в Україні, слід віднести: відсутність у них коштів, обмежений час для вирішення питань громадянства, хвороба, старість, наявність малолітніх дітей, які потребують постійного догляду, високі транспортні видатки чи відсутність транспортного сполучення.

В законодавстві України передбачені різні правові засоби уникнення безгромадянства.

По-перше, згідно Закону про громадянство України від 18 січня 2001 року – вихід з громадянства України допускається, якщо особа набула громадянство іншої держави або отримала документ, виданий уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України (частина 11 статті 18 Закону) [9].

На нашу думку, це положення українського законодавства є досить ефективним, з точки зору запобігання виникненню в особи стану безгромадянства при виході з громадянства України. Вважаємо, однак, що вищезгадану норму можна доповнити положенням про втрату сили дозволу на вихід з громадянства України, якщо особа протягом встановленого строку не отримає нового громадянства. Цей строк може становити – один рік, як в Німеччині. Згідно законодавства цієї держави – вихід з громадянства „анулюється”, якщо особа після закінчення одного року з дня надання відповідного дозволу не набула іноземного громадянства. Це правило закріплене і в частині другій статті 7 Конвенції про скорочення випадків безгромадянства 1961 року, де вказано, що дозвіл на вихід з громадянства повинен втрачати силу, якщо особа не набуває протягом визначеного законодавством строку громадянства іншої країни. Але труднощі встановлення такої норми в українському законодавстві пов'язані з тим, що питання припинення громадянства віднесені до компетенції глави держави і припинення громадянства відбувається на підставі Указу Президента. У даному випадку виникає питання, чи Президент буде приймати рішення двічі (спочатку – про дозвіл на вихід з

громадянства України, а потім – про сам вихід, або про заборону виходу з українського громадянства). Вважаємо, що такий варіант є цілком прийнятним. Однак, можливий інший спосіб вирішення цієї проблеми, коли дозвіл на вихід з громадянства України надавали б органи Міністерства закордонних справ України, до компетенції яких належить вирішення відповідних питань, а остаточне рішення приймав би Президент України.

Крім того, як вже зазначалось, Закон про громадянство України від 18 січня 2001 року не містить вимоги припинення іноземного громадянства до набуття українського (за винятком випадків, встановлених міжнародними договорами України (пункт 2 статті 1) [9]. Особа-іноземець повинна взяти зобов'язання припинити іноземне громадянство і подати відповідний документ протягом року з моменту прийняття її до громадянства України. Дана норма встановлює суттєві гарантії запобігання безгромадянству особи, оскільки остання набуває українське громадянство, не припиняючи іноземного, тобто не перебуває у стані апатризму. Однак, у цьому випадку виникає інша проблема – подвійне громадянство особи до моменту припинення іноземного громадянства. Якщо ж особа, яка набула громадянство України, не може припинити попереднє громадянство з незалежних від неї причин, то подає „декларацію” про відмову від нього, залишаючись, по суті, в іноземному громадянстві та маючи вже громадянство України, про що йшлося в попередньому розділі.

По-друге, в українському Законі про громадянство, серед інших принципів, закріплено положення про неможливість автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття українського громадянства його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним з подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим з подружжя (пункт 5 статті 2) [9].

Таким чином, встановлено гарантію запобігання виникненню в особи безгромадянства внаслідок укладання шлюбу. Дане положення українського законодавства стосується не лише жінок, що є відображенням принципу рівності в правах за ознакою статі.

По-третє, відповідно до частини 7 статті 7 українського Закону про громадянство – новонароджена дитина, знайдена на території України, обоє з батьків якої невідомі (знайда), є громадянином України. Подібну норму містить законодавство більшості демократичних держав світу.

По-четверте, згідно українського законодавства, дитина, яка є іноземцем або особою без громадянства, у випадку її усиновлення подружжям, з якого хоча б один є громадянином України, стає громадянином нашої держави з моменту набрання чинності рішення про усиновлення, незалежно від місця її проживання (стаття 11 Закону). Положення про втрату дитиною попереднього громадянства, як наслідок усиновлення, в українському Законі немає. Однак таке припинення відбудеться, але вже після набуття громадянства України (коли набуде чинності рішення про усиновлення).

Крім того, Закон про громадянство України від 18.01.2001 року містить й інші гарантії запобігання апатризму у дітей (стаття 7 Закону). Так, згідно частини 2 статті 7 Закону, у випадку народження особи на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, така особа є українським громадянином.

Якщо особа народилась за кордоном від осіб без громадянства або іноземців, які постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням іноземного громадянства, вона є громадянином України (частина 3 статті 7 Закону про громадянство України).

Український Закон визначає дифініцію „проживання на території України на законних підставах”. Це проживання в Україні іноземців та осіб без громадянства, які мають прописку (постійну чи тимчасову) на території України, або їм надано статус біженця чи притулок в Україні.

Законність підстав проживання іноземців та осіб без громадянства в Україні може підтверджуватися посвідченнями на постійне або тимчасове проживання на території України. Їх видачу передбачено Законом України „Про правовий статус іноземців” від 4 лютого 1994 року (з наступними змінами). Видачу

посвідчення на постійне проживання іноземцям та особам без громадянства, які отримали дозвіл на імміграцію в Україну, передбачає також стаття 11 Закону України „Про імміграцію” від 7 червня 2001 року. Крім того, згідно з пунктом 4 Прикінцевих положень Закону України „Про імміграцію” вважаються такими, що мають дозвіл на імміграцію в Україну (отже, вважаються особами, які на законних підставах в ній проживають), іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну на постійне проживання до набрання чинності цього Закону і мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про прописку. Як бачимо, незважаючи на скасування інституту прописки в Україні, на практиці остання враховується при вирішенні конкретних питань, пов’язаних з громадянством. Це ще раз підтверджує існування в Україні проблеми створення ефективного правового механізму реалізації законодавчих приписів.

Закон про громадянство України вважає законними підставами для проживання в Україні іноземців та осіб без громадянства – надання їм статусу біженців чи притулку в Україні. Для України, як і для багатьох інших країн, проблема біженців стає дедалі актуальнішою. Це пов’язано з існуванням у ряді держав „гарячих точок”, воєнними діями, нестабільністю політичних режимів, голодом, стихійними лихами тощо.

На міжнародному рівні порядок і умови статусу біженців та притулку здобули закріплення у таких документах, як Конвенція про статус біженців від 22 квітня 1954 року; Протокол, який стосується біженців від 4 жовтня 1967 року; Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, прийнятий у грудні 1950.

В Україні статус біженців був визначений в Законі України „Про біженців” від 24 грудня 1993 року. Новий Закон України „Про біженців” набрав чинності 21 червня 2001 року.

Відповідно до статті 1 Закону біженцем визнається особа, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належ-

ності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися ним внаслідок таких побоювань або, не маючи громадянства (підданства), перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Закон визначає повноваження органів виконавчої влади, які вирішують питання щодо надання, втрати і позбавлення статусу біженця. До них належать: Кабінет Міністрів України; Державний комітет України у справах національностей та міграції [25], органи міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; інші органи виконавчої влади (Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України, регіональні органи, органи опіки та піклування), які мають відповідні повноваження.

Згідно зі статтею 14 Закону України „Про біженців” від 21 червня 2001 року рішення про надання статусу біженця приймається Державним комітетом України у справах національностей та міграції. На його основі орган міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, який прийняв заяву про надання статусу біженця, видає особі посвідчення біженця встановленого зразка. Зазначене рішення і посвідчення є документами, що підтверджують надання особі статусу біженця в Україні.

Наведемо приклад. 24.07.2001 року у Відділ громадянства паспортно-іміграційної служби (ВГПІС) УМВСУ у Львівській області була подана заява Мірзadı Саїда Абудіна про прийняття його до громадянства України [158].

При цьому заявник повідомив про себе наступні відомості: народився 1 січня 1968 року у місті Кабул (Афганістан), що підтверджується копією службового паспорта, виданого в м. Кабул 18.08.1987 (доданий до справи). За національністю – пуштун. Одружений з Пономарцевою Іриною Любомирівною – громадянкою України (паспорт громадянина України останньої є у

матеріалах справи). Факт одруження підтверджений свідоцтвом про одруження від 30.05.1992 року, яке долучене до матеріалів. Оскільки заявник перебуває, на час подання заяви у громадянстві Афганістану, відповідно до вимог українського законодавства (пункт 40 Порядку) останнім подана декларація про відмову від іноземного громадянства (для особи, якій надано статус біженця та притулок в Україні) від 19.07.2001, котра є у справі. Заявник, крім того зазначив, що йому надано статус біженця в Україні – 20 січня 1997 року і що він з 22 червня 1993 року безперервно проживає на законних підставах на території України. Це засвідчує тимчасове посвідчення на проживання, видане Управлінням МВС України у м. Львові 1 червня 1993 року з зазначеним місцем прописки у Львові, що неодноразово продовжувалось, востаннє – до 31.12.2003 року.

Факт надання заявникові статусу біженця та його безперервного проживання на території України також підтверджено копією посвідчення біженця, виданого відділом національностей та міграції Львівської області – 20.01.1997 року із зазначенням відмітки органу внутрішніх справ про реєстрацію біженця за місцем його тимчасового проживання (посвідчення біженця додано до матеріалів справи).

Крім того, Мірзада Саїд Абудін зазначив у заяві, що володіє державною (українською) мовою (розуміє її) в обсязі, достатньому для спілкування. Це підтверджує довідка, підписана директором СШ №43 міста Львова, долучена до справи. Тут потрібно зазначити, що викликає сумнів, чи в достатній мірі вищезгадана посадова особа (директор школи) мала можливість пересвідчитись в обсязі знання української мови заявником. Адже останній не навчався у вказаній середній школі і не працює у ній, як видно з матеріалів справи.

Щодо цього, на нашу думку, необхідно створити спеціальні органи (комісії) при місцевих органах виконавчої влади України або виконавчих органах місцевого самоврядування, до складу яких повинні входити відповідні фахівці – філологи, які повинні давати свій висновок щодо обсягу володіння державною мовою у бажаючих набути громадянство України.

Однак, повертаючись до справи Мірзади Саїда Абудіна, потрібно зазначити, що документи, подані останнім (заява, фотокартки, документ про володіння державною мовою, декларація про відмову від іноземного громадянства, документ, що підтверджує надання особі статусу біженця, а також факт безперервного проживання особи на законних підставах на території України протягом трьох років з моменту надання їй такого статусу), повністю відповідають вимогам українського законодавства, зазначеним, зокрема, у пункті 40 Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України, затвердженого Указом Президента України від 27 березня 2001 року № 215 [36, с. 37].

Тому після перевірки матеріалів справи на всіх рівнях, передбачених вказаним Порядком (пункти 85-89), про що детальніше йшлося вище, Президент України видав Указ від 25.09.2002 року №866/2002, яким прийняв Мірзаду Саїда Абудіна і ще трьох осіб до громадянства України за статтею 9 Закону про громадянство. Копія повідомлення державного департаменту в справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України, адресована ВГПС УМВС України у Львівській області про видання вищевказаного Указу Президента, є у матеріалах справи.

Слід відмітити, що значна частина біженців в Україні отримала статус біженця за Законом України „Про біженців” у редакції від 24 грудня 1993 року. Відповідно до частини третьої Прикінцевих положень Закону України „Про біженців” у редакції від 21 червня 2001 року вони вважаються такими, яким надано статус біженця на період дії обставин, що зазначені в абзаці другому статті 1 Закону України „Про біженців” і за наявності яких особа вважається біженцем. Таким особам до закінчення тримісячного строку з моменту надання їм статусу біженця строк дії посвідчень біженця продовжується на один рік, якщо зазначені обставини продовжують діяти.

Що стосується притулку в Україні, то він на цей час не надається через відсутність закону, прийняття якого передбачено статтею 26 Конституції України. Такий закон є дуже необхідним на даному етапі.



Отже, Україна розглядає безгромадянство як негативне явище і в своїй державній, а також міжнародно-правовій практиці прагне до його ліквідації.

Упродовж останніх років, як уже зазначалось, Україною було укладено ряд міжнародних договорів з питань громадянства з державами-учасниками Співдружності Незалежних Держав. Вказані угоди, крім створення гарантій запобігання подвійному громадянству, сприяють і уникненню апатризму в громадян сторін – учасниць.

Суттєвим аспектом зміни громадянства згідно з українсько-білоруською Угодою від 12.03.1999 року, як вже йшлося вище, є те, що дата набуття громадянства однієї сторони стає датою припинення громадянства іншої (частина четверта, статті 1 Угоди) [110, с. 237–239]. У такий спосіб забезпечується безперервність громадянства, тобто особа у період зміни громадянства не перебуває у стані апатризму, що є суттєвою гарантією запобігання цьому негативному явищу.

Подібне положення міститься в українсько-казахській Угоді від 19.05.2001 року [110, с. 240–244].

У зазначені Угоди закладені дещо різні механізми розгляду справ про зміну громадянства осіб, які підпадають під їхню дію. Проте суть Угод однакова. Вона полягає у створенні належних умов для реалізації права на громадянство вихідцями із країн-учасниць Угод, які повертаються на батьківщину на постійне проживання. Застосування Угод виключатиме виникнення випадків безгромадянства та подвійного громадянства. Важливим для переважної частини таких осіб, враховуючи їх матеріальну скруту, є звільнення їх від обов'язкових зборів і мита, пов'язаних з оформленням припинення громадянства.

Дипломатичними каналами опрацьовуються питання щодо укладення подібних угод з іншими державами-учасницями СНД.

У 1930 році під егідою Ліги Націй під час Гаазької конференції з кодифікації міжнародного права було піднято питання про врегулювання проблем безгромадянства. У прийнятій на цій конференції Конвенції про деякі питання, що стосуються колізій законів про громадянство, передбачається обмежити апатризм за допомогою заходів, більшість з яких виявились загальноновизнаними

нормами внутрішнього права багатьох держав, в тому числі й України. Щодо правових способів запобігання безгромадянству в Україні йшлося вище.

На конференції були також вироблені два спеціальні протоколи, що присвячувалися питанню безгромадянства. В протоколі №1 було закріплено, що в державі, де громадянство не отримується через сам факт народження від матері-громадянки даної держави і батька-апатрида чи особи невстановленого громадянства, дитина повинна отримати громадянство за місцем народження.

Протокол №2 містить положення, що якщо особа після прибуття в іншу державу втрачає попереднє своє громадянство, не отримуючи нового, то держава первинного громадянства зобов'язана прийняти її на вимогу держави, на території якої вона перебуває, якщо:

1) ця особа потребує коштів, має невиліковну хворобу чи з іншої причини;

2) вона засуджена в державі перебування до тюремного ув'язнення не менше, ніж на один місяць, чи відбула таке покарання.

Є ще дві багатосторонні конвенції, присвячені особам без громадянства: Конвенція про статус апатридів 1954 року і Конвенція про скорочення випадків безгромадянства 1961 року.

Метою Конвенції 1954 року є не ліквідація самого безгромадянства, а встановлення на території держав-учасниць певного режиму для апатридів [19].

При розробці Конвенції про зменшення випадків безгромадянства 1961 року протиріччя між зацікавленими країнами були досить значними, тому сфера її дії є вузькою. Особливістю Конвенції є те, що вона містить положення, які передбачають утворення міжнародного органу, в який можуть звертатися безпосередньо апатриди зі скаргами на учасників Конвенції про невиконання ними умов цього міжнародного договору [20]. Таким органом на сьогодні є Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців.

7 листопада 1997 року Рада Європи прийняла Європейську Конвенцію про громадянство. Ряд положень Конвенції спрямовані

на запобігання виникнення безгромадянства, а саме: 1) кожна держава-учасниця передбачає у своєму внутрішньому законодавстві можливість набуття громадянства дітьми, знайденими на її території, обидва батьки яких невідомі, та які в іншому разі були б особами без громадянства (частина 1 статті 6); 2) кожна держава-учасниця передбачає у своєму законодавстві можливість набуття її громадянства дітьми, які народились на її території (частина 2 статті 6); 3) кожна держава-учасниця передбачає можливості, що полегшують набуття її громадянства особами без громадянства, які на законних підставах проживають на її території (частина 4 статті 6); 4) держава-учасниця не може передбачити у своєму законодавстві втрати її громадянства, якщо особа внаслідок цього стає апатридом, за винятком набуття особою громадянства шляхом обману (частина 3 статті 7); 5) кожна держава-учасниця дозволяє відмову від її громадянства, за умови, що відповідні особи не стають внаслідок цього особами без громадянства (частина 1 статті 8) [169]. Значення та універсальність Європейської Конвенції як для держав, що входять до Ради Європи, так і тих, що не є членами цієї європейської організації, належним чином оцінені зарубіжними та вітчизняними вченими.

Так, характеризуючи Європейську конвенцію про громадянство 1997 року, член-кореспондент РАН (Російської Академії Наук) О.С. Кутафін відзначає, що вона є „досить важливим міжнародним інструментом, містить ряд обов’язкових принципів та правил, в тому числі недискримінації, право кожного на громадянство, збереження економічних та соціальних прав в умовах правонаступництва” [122]. К. Шкумбатюк вказує, що Європейська Конвенція про громадянство 1997 року систематизувала підходи, що „виникли як наслідок розвитку внутрішнього та міжнародного законодавства про громадянство” [152].

Парламентська Асамблея Ради Європи у Висновку № 200 (1997) рекомендувала країнам-членам Ради Європи якомога швидше підписати і ратифікувати цю Конвенцію з мінімальною кількістю застережень.

За станом на вересень 2000 року Конвенцію підписала 21 держава – член Ради Європи: Албанія, Австрія, Болгарія, Чехія,

Данія, Фінляндія, Франція, Греція, Угорщина, Ісландія, Італія, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Румунія, Росія, Словаччина, Швеція, Македонія; ратифікували (із застереженнями): Словаччина, Австрія, Молдова. Конвенція набрала чинності 1 березня 2000 року [141].

Хочеться вірити, що прийняття 18 січня 2001 року Закону про громадянство України, дозволить нашій державі належним чином забезпечити реалізацію одного з основних прав людини – права на громадянство, а також як члену Ради Європи приєднатися до Європейської Конвенції про громадянство.

Доречно нагадати, що на теперішній час Україна ще не приєдналася до жодного документа Ради Європи з питань громадянства. Вона не приєдналася також і до таких важливих документів ООН, як Конвенція про скорочення безгромадянства 1961 року та Конвенція про статус апатридів 1954 року. Україна є стороною тільки одного міжнародного документа з питань громадянства – Конвенції ООН про громадянство заміжньої жінки 1957 року. Тим часом імплементація в Україні міжнародних стандартів з питань громадянства, утворення належного внутрішньодержавного механізму їх реалізації, на наш погляд, вже зараз дають підстави для приєднання України до цих міжнародних документів, що, безумовно, сприяло б зміцненню іміджу України у світовому та європейському співтоваристві.

Як висновок, слід зазначити, що аналіз законів про громадянство та практики їх реалізації у різних державах засвідчує, – які б підходи не застосовувались у тій чи іншій з них, все ж залишається можливість виникнення безгромадянства. У зв'язку з цим існує нагальна потреба встановлення чітких правил щодо вирішення проблем апатризму у міжнародному праві.

Укладення державами, в тому числі і Україною, двосторонніх міжнародних угод, спрямованих на уникнення безгромадянства, відіграє помітну роль у боротьбі з апатризмом. Неабияку роль у цьому сенсі відіграла Європейська Конвенція про громадянство, прийнята Радою Європи 7 листопада 1997 року, яка певним чином систематизувала підходи щодо вирішення проблем безгромадянства як на внутрішньому, так і на міжнародному рівнях.

Наукове дослідження питань громадянства сприяє пізнанню різноманітних сторін цього явища та виявленню в понятті громадянства ряду ознак, що характеризують зовнішні, найбільш видимі сторони громадянства. Тому не випадково, що громадянство характеризується як належність особи до держави, як форма правового зв'язку особи з державою. Зазначені риси виявляються на початковому етапі процесу пізнання, коли громадянство як цілісне явище розчленовується на складові частини, елементи. Цілісність громадянства на цьому рівні пізнання проявляється лише зовнішнім чином: елементи, що складають громадянство, тільки називаються, але не досліджуються. Пізнати сутність громадянства як цілісної системи можна на базі глибокого вивчення елементів структури і суттєвих зв'язків між ними. Цінність структурного аналізу громадянства як цілісного правового явища полягає в тому, що такий підхід відкриває шлях для досягнення досліджуваної проблеми у всій її повноті.

Підхід до характеристики громадянства як конституційно-правових відносин логічно обґрунтований. Не можна не бачити, що за такими ознаками, як „належності особи до держави” та „правового зв'язку особи з державою” криються реально існуючі суспільні відносини конкретної людини з визначеною державою. Сукупність цих суспільних відносин становить предмет регулювання одного з інститутів конституційного права України, інституту громадянства.

У науковій літературі розмежування між філософськими категоріями „зв'язок” і „відносини” ще чітко не сформульовані. Виділення правовідносин з усієї маси багатоманітних зв'язків, які існували в правовій дійсності (правових зв'язків), може здійснюватися за особливою, високо значущою з позицій правознавства підставою – чи розкриває даний зв'язок соціальну природу та юридичний характер суб'єктивних прав та обов'язків. До таких правовідносин належать і правовідносини громадянства України.

Громадянство України – це комплексні, стійкі правовідносини за участю особи та Української держави, змістом яких є взаємні права та обов'язки сторін.

На відміну від тимчасових правовідносин, які породжуються в силу виникнення будь-якого юридичного факту і тривають до того часу, доки не виконані дії, передбачені правовою нормою, постійні, стійкі правовідносини громадянства України виникають з моменту юридичного закріплення кола суб'єктів права та їхнього правового статусу і тривають протягом усього часу, поки існують суб'єкти, які є їх сторонами – конкретна особа та Українська держава.

Новизну Закону України „Про громадянство України” в редакції від 18 січня 2001 року, прийнятого шостою сесією Верховної Ради України, визначають наступні моменти:

– по-перше, дано визначення термінів, які вживаються в Законі, що буде суттєвою підмогою для подальшої законотворчої роботи, і для практичного розв'язання питань громадянства;

– по-друге, закріплено принципи законодавства України про громадянство, які відповідають положенням Конституції України і принципам міжнародного права у сфері громадянства;

– по-третє, вичерпно встановлені підстави набуття та припинення громадянства України;

– по-четверте, зміст основних положень Закону про набуття та припинення громадянства України ґрунтується на одному з загальновизнаних принципів міжнародного права – принципі уникнення безгромадянства;

– по-п'яте, повніше врегульоване питання повноважень державних органів у сфері громадянства та організації їх практичної діяльності.

Аналіз проекту Закону про громадянство України, на стадії його розробки, експертами Ради Європи та Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців допоміг узгодити його з міжнародними актами з питань громадянства, що створює умови для приєднання до них України. Йдеться, перш за все, про Європейську Конвенцію про громадянство 1997 року та Конвенцію про скорочення безгромадянства 1961 року. Однак для приєднання України

до зазначених Конвенцій ще потрібно здійснити масштабну і трудомістку роботу з приведення національного законодавства у повну відповідність із засадами, закладеними у цих міжнародних документах.

„Право ґрунту” та „право крові”, а також їхні різноманітні комбінації продовжують залишатися основними принципами, що лежать в основі правового регулювання набуття громадянства за народженням. Їх навіть можна розглядати не як правові принципи у звичайному розумінні, а як типові способи або сукупність типових умов набуття громадянства за народженням. Вони найповніше відображають наявність фактичного зв'язку особи з державою. Однак це не означає, що держави не можуть керуватися іншими принципами. Жодної міжнародно-правової заборони тут не існує, просто відсутня об'єктивна потреба у прийнятті інших принципів. В українському законодавстві про громадянство домінуюче положення „права крові” доповнюється принципом „права ґрунту”.

Набуття громадянства на основі „права ґрунту” або „права крові” може бути як безумовним, так і таким, що залежить від певних додаткових умов. Як правило, при „умовному” набутті громадянства за „правом ґрунту” додаткові умови пов'язані з походженням особи, а при „умовному” набутті громадянства за „правом крові” додаткові умови мають „територіальний характер”. Подібні умови містяться і в українському Законі про громадянство (в частинах 2–5 статті 7 йдеться про набуття громадянства за „правом ґрунту” в силу певних умов). Однак обмеження „права ґрунту” та „права крові” певними умовами не слід змішувати з комбінацією цих двох принципів.

До умов прийняття до громадянства України (стаття 9 Закону) слід додати і таку умову, як „складання присяги на вірність Україні”. Це дасть можливість підвищити значущість і авторитет українського громадянства у нового громадянина України. Присяга сприятиме підняттю рівня так званого морального аспекту громадянства, аспекту „вірності державі”, як це має місце в деяких зарубіжних країнах (США, Великобританії), де складання такої присяги є обов'язковим, згідно законодавства. Приклад закріп-

лення на законодавчому рівні присяги на вірність державі є і в історії України. Так, Законом гетьмана П. Скоропадського „Про громадянство Української держави” від 2 липня 1918 року було закріплене положення про обов’язкове складання приречення (присяги) громадянина Української Держави.

Наявність умов набуття громадянства України, передбачених статтею 9 Закону України про громадянство, є обов’язковою для прийняття іноземців до громадянства держави. Існування цих умов пов’язане з тим, що будь-яке утворення, у тому числі і держава, може нормально функціонувати тільки при певному рівні стабільності, гармонії. Прийняття іноземців у громадянство не повинно порушувати цю гармонію. При дотриманні особою умов прийняття до громадянства України відбувається її інтеграція в українське суспільство. Але щодо деяких умов, передбачених статтею 9 Закону про громадянство, існують певні проблеми. Наприклад, серед „законних джерел існування”, наявність яких є необхідною для прийняття до громадянства України, в Законі вказуються, поряд з іншими, стипендія, пенсія, соціальні виплати та допомоги (стаття 1 Закону). Але розмір вищезазначених „джерел” є надзвичайно низьким в Україні, „недостатнім для існування”. Тому, виникає питання, чи наявність у особи, яка хоче стати громадянином України, подібних „законних джерел існування” реально забезпечить цій особі нормальне життя в Україні і чи має держава моральне право приймати до свого громадянства осіб, яких не здатна забезпечити достатніми засобами для існування.

Тут вбачається два шляхи вирішення даної проблеми. Перший – не вказувати в Законі про громадянство України таких „законних джерел існування”, які мають формальний характер і не відповідають існуючим реаліям. І другий, більш прийнятний шлях – збільшити розміри вищезазначених виплат, привівши їх до цивілізованого рівня. Для цього потрібно внести відповідні зміни до Законів України „Про пенсійне забезпечення”, „Про державну допомогу сім’ям з дітьми” тощо.

Так званий виключний порядок набуття громадянства, або натуралізація в силу правонаступництва держав стосовно тери-



торії, передбачається в спеціальному законодавстві та міжнародних договорах. Така натуралізація передусім має місце при територіальних змінах та переселенні. Кожний договір про зміну території повинен містити гарантії забезпечення особі права на громадянство. Це стосується і випадків утворення нових держав на території, яка раніше належала іншій державі, наприклад, держав, що утворились після ліквідації СРСР. До останніх належить і Україна.

Питання правонаступництва у сфері громадянства було вирішено Україною на демократичних засадах з урахуванням світового досвіду. Держава під час визначення кола своїх громадян обрала так званий „нульовий варіант”. Відповідно до Закону „Про правонаступництво України”, прийнятому Верховною Радою України 12 вересня 1991 року, громадянами України були визнані усі громадяни Союзу РСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на її території. Повніше інтереси людей враховано у Законі України „Про громадянство України”, прийнятому 8 жовтня 1991 року.

Кожна демократична держава повинна передбачати можливість припинення свого громадянства за бажанням особи за наявності гарантій, що остання не стане особою без громадянства. Проте, вважаємо, що існування деяких обмежень щодо виходу з громадянства є правомірним. Наприклад, це стосується недопущення виходу з громадянства України особи, яку притягнуто як обвинувачену в кримінальній справі, або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав чинності і підлягає виконанню. Інші обмеження є дещо суперечливими, зокрема заборона виходу особи з громадянства, якщо та має невиконані майнові обов'язки перед фізичними та юридичними особами. На нашу думку, подібні норми повинні бути замінені створенням відповідного міжнародного механізму вирішення цієї проблеми. Йдеться про укладення міжнародних договорів щодо правової допомоги, які дозволяли б державі та конкретним особам вимагати задоволення їхніх майнових вимог.

Загальновизнаної правової дефініції позбавлення громадянства, а також правової відмінності між позбавленням

громадянства і його втратою в силу закону на сьогоднішній день не існує. В зв'язку з цим більш вагомим є встановлення оптимальних з точки зору правової демократичної держави підстав припинення громадянства особи.

Під заборону позбавлення громадянства, передбаченою частиною першою статті 25 Конституції України, необхідно розуміти заборону безпідставного (довільного) позбавлення громадянства, яке є несумісним з сучасними уявленнями про правову демократичну державу, правами людини і не відповідає духу Загальної Декларації прав людини. Одночасно під втратою громадянства на підставі закону згідно з Конституцією України можна розуміти припинення громадянства особи за чітко визначеними в законі (стаття 19) підставами, які відповідають сучасному розумінню права та не протирічать правам людини.

Встановлення в законодавстві України можливості вступу іноземця до громадянства держави без виходу з іноземного громадянства (згідно пункту 2 частини 2 статті 9 Закону про громадянство України – вихід повинен відбуватись протягом року після набуття українського громадянства) призводить до виникнення в особи подвійного громадянства. Подання спеціальної декларації у випадку, коли іноземець, який вступив до громадянства України, не може вийти протягом року з громадянства іншої держави з незалежних від нього причин, не припиняє іноземного громадянства останнього. Таким чином, спостерігається певна лібералізація підходів до множинного громадянства в законодавстві України, що не узгоджується із закріпленим у ньому принципом єдиного громадянства. Треба зазначити, що подібна тенденція має місце і на міжнародному рівні. Так, Європейська Конвенція про громадянство 1997 року прямо не забороняє подвійного громадянства і в той же час не вимагає від держав визнання останнього як загального принципу.

Аналіз нового законодавства про громадянство України та українських двосторонніх міжнародних договорів з питань громадянства, свідчить, що вони містять цілісну систему загально-визнаних правових способів уникнення подвійного громадянства та безгромадянства. Україна, практично, не приєдналась до жод-

ного міжнародного акту з питань громадянства, крім Конвенції ООН про громадянство заміжньої жінки 1957 року. Проте, останні зміни до законодавства України про громадянство та укладення нашою державою низки двосторонніх міжнародних угод з країнами СНД про уникнення безгромадянства та подвійного громадянства, вже зараз, на наш погляд, дають підстави для приєднання України до основних міжнародних конвенцій з питань громадянства. Це, безперечно, сприяло б зміцненню іміджу України у світовому та європейському співтоваристві.

# СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Декларація „Про державний суверенітет України”, прийнята Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
3. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Права человека: Сборник международных документов. – Т. 1 (ч. 1-я). – Универсальные договоры. – Организация объединенных наций. – Нью-Йорк, Женева, 1994. – С. 1–8.
4. Декларация прав ребёнка от 20 ноября 1959 г. // Права человека: Сборник международных документов. – Т. 1 (ч. 1-я). Универсальные договоры. – Организация объединённых наций. – Нью-Йорк, Женева, 1994. – С. 190–193.
5. Закон „Про громадянство Української Держави”(2 липня 1918 року) // Збірка нормативно-правових актів з питань громадянства України (1918–2000) / Упорядники В. Андрієнко, С. Бритченко, В. Суботенко, С. Чехович. – Континент. – 2000. – 384 с. – С. 16–20.
6. Закон „Про громадянство Української Народньої Республіки”(2 березня 1918 року) // Збірка нормативно-правових актів з питань громадянства України (1918–2000) / Упорядники В. Андрієнко, С. Бритченко, В. Суботенко, С. Чехович. – Континент. – 2000. – 384 с. – С. 4–5.
7. Закон „Про тимчасовий державний устрій України” (Витяг) (29 квітня 1918) // Збірка нормативно-правових актів з питань громадянства України (1918–2000) / Упорядники В. Андрієнко, С. Бритченко, В. Суботенко, С. Чехович. – Континент. – 2000. – 384 с. – С. 11–12.
8. Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік „Про громадянство СРСР” (1 грудня 1978 року) // Збірка нормативно-правових актів з питань громадянства України (1918–2000) / Упорядники В. Андрієнко, С. Бритченко, В. Суботенко, С. Чехович. – Континент. – 2000. – 384 с. – С. 85–92.
9. Закон України „Про громадянство України” від 18 січня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
10. Закон України „Про громадянство України” від 8 жовтня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 50. – Ст. 701.
11. Закон України „Про біженців” від 21 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001.

12. Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про громадянство України” від 16 квітня 1997 ) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 23. – Ст. 64.

13. Закон України „Про імміграцію” від 7 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001.

14. Закон України „Про правовий статус іноземців” від 4 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.

15. Закон України „Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.

16. Конвенция о гражданстве замужней женщины от 29 января 1957 г. // Права человека: Сборник международных документов. – Т. 1 (ч. 2-я). Универсальные договоры. – Организация объединённых наций. – Нью-Йорк, Женева, 1994. – С. 707–711.

17. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г. // Права человека: Сборник международных документов. – Т. 1 (ч. 1-я). Универсальные договоры. – Организация объединённых наций. – Нью-Йорк, Женева, 1994. – С. 167–185.

18. Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. // Права человека: Сборник международных документов. – Т. 1 (ч. 1-я). Универсальные договоры. – Организация объединённых наций. – Нью-Йорк, Женева, 1994. – С. 193–221.

19. Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 г. // Права человека: Сборник международных документов (ч. 2-я). Универсальные договоры. – Организация объединённых наций. – Нью-Йорк, Женева, 1994. – С. 723–739.

20. Конвенция о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г. / // Права человека: Сборник международных документов. – Т. 1 (ч. 2-я). Универсальные договоры. – Организация объединённых наций. – Нью-Йорк, Женева, 1994. – С. 712–723

21. Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // Права человека: Сборник международных документов. – Т. 1 (ч. 2-я). Универсальные договоры. – Организация объединённых наций. – Нью-Йорк, Женева, 1994. – С. 739–760.

22. Конституція Автономної Республіки Крим. – К. – Юрінком Інтер, 2003. – 80 с. – С. 19-79.

23. Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г. // Права человека: Сборник международных документов. – Т. 1 (ч. 1-я). Универсальные договоры. Организация объединённых наций. – Нью-Йорк, Женева, 1994. – С. 73–89.

24. Міжнародний пакт о громадянських і політичних правах от 16 декабра 1966 г. // Права человека: Сборник международных документов. – Т. 1 (ч. 1-я). Универсальные договоры. – Организация Объединённых наций. – Нью-Йорк, Женева, 1994. – С. 22–47.

25. Положення про Державний департамент у справах національностей та міграції / Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 року № 1236 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – 416 с. – С. 64–66.

26. Положення про дипломатичний паспорт України / Затверджено Указом Президента України від 27 жовтня 1992 року № 515/92 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – 416 с. – С. 273–276.

27. Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства / Затверджено Указом Президента України від 27 березня 2001 року № 215/2001 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – 416 с. – С. 23–25.

28. Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон / Затверджено Указом Президента України від 28 жовтня 1993 року № 491/93 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – 416 с. – С. 271–273.

29. Положення про паспорт громадянина України / Затверджено Постановою Верховної Ради України від 2 вересня 1993 року № 3423-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 40. – Ст. 450.

30. Положення про порядок розгляду питань, пов'язаних з громадянством України / Затверджено Указом Президента України від 31 березня 1992 року № 196/92 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 26. – Ст. 359.

31. Положення про посвідчення особи моряка / Затверджено Указом Президента України від 5 червня 1993 року № 194/93 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – 416 с. – С. 323–325.

32. Положення про посвідчення члена екіпажу / Затверджено Указом Президента України від 13 вересня 1994 року № 522/94 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – 416 с. – С. 325–326.

33. Положення про проїзний документ дитини / Затверджено Указом Президента України від 7 вересня 1994 року № 503/94 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – 416 с. – С. 279–280.

34. Положення про свідоцтво про народження / Затверджено Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 року № 2503-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 345.

35. Положення про службовий паспорт України / Затверджено Указом Президента України від 27 жовтня 1992 року № 515/92 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – 416 с. – С. 276–278.

36. Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень / Затверджено Указом Президента України від 27 березня 2001 року № 215/2001 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – 416 с. – С. 25–62.

37. Указ Президента України „Питання організації виконання Закону України „Про громадянство України” від 27 березня 2001 року № 215/2001 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – 416 с. – С. 22–23.

38. Указ Президента України „Про порядок розгляду питань, пов’язаних з громадянством України” від 31 березня 1992 року № 196/92 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 26. – Ст. 359.

39. Факультативний протокол о приобретении гражданства к Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. // United Nations Treaty Scenes. – Vol. 500. – P. 231.

40. Факультативный протокол об обязательном разрешении споров к Венской конвенции о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. // United Nations Treaty Series. – Vol. 596. – P. 477.

41. Закон Республики Беларусь „О гражданстве Республики Беларусь” от 18 октября 1991 г. С изменениями и дополнениями от 22 декабря 1992 г., 1 сентября 1995 г., 12 января 1996 г.: Сборник законодательных актов по вопросам гражданства / Сост. И.М. Васько, В.И. Палько, З.П. Якобчук / К.: РИО МВД Украины, 1997. – С. 91.

42. Конституция Республики Грузия от 24 августа 1995 г. // „Свободная Грузия” от 7 ноября 1995 г.

43. Конституція Естонської Республіки від 28 червня 1992 р. // Конституції нових держав Європи та Азії. / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во „Право”, 1996. – С. 1–39.

44. Конституція Республіки Молдова від 29 червня 1994 р // Конституції нових держав Європи та Азії. / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во „Право”, 1996. – С. 191–233.

45. Конституція Республіки Словенія від 23 грудня 1991 р. // Конституції нових держав Європи та Азії. / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во „Право”, 1996. – С. 265–307.

46. Конституція Республіки Угорщина // Конституції нових держав Європи та Азії. / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во „Право”, 1996. – С. 307–341.

47. Конституція Російської Федерації від 12 грудня 1993 р. // Конституції нових держав Європи та Азії. / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во „Право”. – 1996. – С. 405–445.

48. Конституція Словацької Республіки від 1 вересня 1992 р. // Конституції нових держав Європи та Азії. / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во „Право”, 1996. – С. 445–485.

49. Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. // Конституції нових держав Європи та Азії. / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во „Право”, 1996. – С. 485–523.

50. О гражданстве Российской Федерации. Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 с изменениями, внесенными Законом Российской Федерации от 17 июня 1993 г. Федеральным Законом от 18 января 1995 г. // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 6. – Ст. 243; Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 7. – Ст. 496.

51. О гражданстве Грузии. Закон Республики Грузия от 25 марта 1991 г. с изменениями, внесенными Законом от 24 июня 1993 г. // Ведомости Парламента Грузии. – 1993. – № 5. – Ст. 66; № 8. – Ст. 147.

52. О гражданстве Республики Молдова. Закон Республики Молдова от 5 июня 1991 г. // „Советская Молдова” от июля 1991 г.

53. *Авакьян С.А.* Российское гражданство: Опыт и проблемы. – Законодательство. – 1997. – № 5. – С. 73–84.

54. *Авакьян С.А.* Гражданство Российской Федерации. – М.: Российский юрид. изд. дом, 1994. – 128 с.

55. *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права. – Свердловск, 1964.

56. *Александрова З.К.* К вопросу о понятии гражданства // Вопросы правового регулирования в социалистическом обществе: Матер. итог. науч. конф. – Свердловск: Свердл. юрид. ин-т. – 1974. – С. 25–29.

57. *Альбертіні Л.М.* Інститут громадянства Федеративної Республіки Німеччини // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – Вип. 14. – Збірник наук. праць. – Чернівці: ЧДУ, 1998. – С. 114–123.

58. *Альбертіні Л.М.* Правове регулювання громадянства в європейських державах (порівняльний аналіз): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1998. – 214 с.

59. *Арановский К.В.* Государственное право зарубежных стран. – М., 1998.

60. *Баглай М.В., Габричидзе Б.Н.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Изд. группа Инфра-М. – Кодекс, 1996. – 512 с.



61. *Бантин М.И.* Государство и политическая власть. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. – 239 с.

62. *Баяки В.* Социалистическое гражданство: актуальные теоретические и практические проблемы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12. 00.02. – М., 1977. – 41 с.

63. *Баяки В.* Общее и особенное в правовом регулировании гражданства в европейских социалистических странах // Советское государство и право. – 1976. – № 11. – С. 80–86.

64. *Беер Я., Ковач И., Самел Л.* Государственное право Венгерской Народной Республики / Пер. с венг. – М.: Изд-во иностр. литер., 1963. – 704 с.

65. *Бойцов В.Я.* К вопросу о понятии гражданства как государственно-правового отношения // Сб. учён. тр. – Свердловск: Свердловский юрид. инст. – Вып. 9. – 1969. – С. 18–26.

66. Большая Российская энциклопедия, 1995. – 416 с.

67. *Боярс Ю.Р.* Вопросы гражданства в международном праве. – М.: Международные отношения, 1986. – 157 с.

68. *Боярс Ю.Р.* Гражданство в международном и внутреннем праве: Учеб. пособие. – Рига: Изд-во Латвийского гос. ун-та, 1981. – 126 с.

69. *Вилков Г.Е.* Международно-правовое регулирование вопросов двойного гражданства // Советский ежегодник международного права: 1959. – М.: Изд-во академии наук СССР, 1960. – С. 360–371.

70. *Витрук Н.В.* Проблемы теории правового положения личности в развитии социалистическом обществе: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12. 00. 02. – М., 1979. – 427 с.

71. *Воеводин Л.Д., Златопольский Д.Л.* Государственное право зарубежных социалистических стран: Учебник. – 3-е изд. – М.: Изд-во МГУ, 1984. – 368 с.

72. *Воронюк В.* Десятки тысяч депортированных могут отримати громадянство України // День. – 2 вересня 1998. – № 166. – С. 2.

73. *Вълканов В.* Българското гражданство. – София: Издателство на българската академия на науките, 1978. – 192 с.

74. *Георгица А.З.* Конституційно-правові інститути зарубіжних країн. – Чернівці: Вид-во ЧДУ „Рута”, 1994. – 138 с.

75. *Гессен В.М.* Подданство, его установление и прекращение. – СПб.: Тип. „Правда”, 1909. – 448 с.

76. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости / Под ред. Б.А. Стародубного и В.Е. Чиркина – М.: Высшая школа, 1977. – 318 с.

77. Государственное право СССР: Учебник / Под ред. С.С. Кравчука – М.: Юрид. лит., 1967. – 552 с.

78. Денисов А.И. Советское государственное право: Учебник для юрид. школ. – М.: Юрид. изд. тип., 1947. – 367 с.
79. Егиазаров С.А. Лекции по русскому государственному праву. Подданство. Права и обязанности подданных. – Изд. студентов. – Вып. 2. – К.: Типогр. И.И. Чоколова. 1907. – 112 с.
80. Елистратов А.И. Очерк государственного права. (Конституционное право). – Изд. 2-е, перераб. – М.: Типогр. „Мысль”, 1915. – 166 с.
81. Захист прав людини. Правові аспекти громадянства в Україні: Методичні рекомендації. / Авт. кол. О.Г. Колб, В.А. Ходирев, Н.І. Прорешна та ін. – Луцьк. – 2000. – 105 с.
82. *Квіт 3.* Громадянство і національність // *Бористен.* – 2002. – № 5. – С. 3.
83. Козлова Е.И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристъ, 1996. – 480 с.
84. Коментар до Конституції України / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 1996. – 376 с.
85. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. А.Е. Козлов. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 464 с.
86. Конституционный статус гражданина / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Наука, 1989. – 208 с.
87. Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь / Авт. коллектив. В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин. – М.
88. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 2002. – 730 с.
89. *Копиленко О.* Проблема подвійного громадянства у законодавстві України // *Юридичний вісник України.* – 1999. – № 4. – С. 28–31.
90. *Копиленко О.* Щодо закону про громадянство України // *Право України.* – 2001. – № 10.
91. Коркунов Н.М. Русское государственное право: В 2-х т. / 4-е изд. – Спб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1901. – Т. 1: Введение и общая часть. – 574 с.
92. Косаков С.К. Конституционные основы советского гражданства. – Фрунзе: Кыргызстан, 1984. – 96 с.
93. *Кукса В.* Повість про Український паспорт // *Дзеркало тижня.* – 2002. – 21–27 вересня 2002. – № 36.
94. *Куплеваский Н.О.* Русское государственное право. – Харьков: Издание книжного магазина А. Дредера, 1894. – 358 с.
95. *Лепёшкин А.И.* Курс советского государственного права: В 2-х т. – М.: Госюриздат, 1961. – Т. 1. – 559 с.

96. *Лепешков Ю.А.* Гражданство Европейского Союза: нонсенс или закономерная объективность в международном праве // *Белорусский журнал междунар. права и междунар. отношений.* – 1998. – № 5.

97. *Лотюк О.* І пригорне своїх дітей Україна-мати. Проблеми удосконалення законодавства про громадянство України // *Місьцеве самоврядування.* – 1997. – № 1–2. – С. 69–71.

98. *Лотюк О.* Принципи громадянства України відповідно до Конституції України // *Право України.* – 1998. – № 7. – С. 9.

99. *Лотюк О.С.* Теоретичні основи інституту громадянства України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1998. – 18 с.

100. *Лукашук И.И.* Международное право. – Особенная часть: Учебник. – М.: Изд-во БЕК. – 1997.

101. *Матузов Н.И.* Личность. Права. Демократия. – Теоретические проблемы субъективного права. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. – 292 с.

102. *Махненко А.Х.* Государственное право зарубежных социалистических стран: Учебник. – М.: Высшая школа, 1970. – 367 с.

103. *Международное право: Учебник / В.Н. Дурденевский, С.Б. Крылов и др.* – М.: Юрид. изд-во, 1947. – 612 с.

104. *Мелашенко В.Ф.* Принципи громадянства України // *Право України.* – 1992. – № 7. – С. 12–14.

105. *Миронов О.О.* Содержание категории „советское гражданство” // *Проблемы конституционного права: Межвуз. науч. сборник.* – Вып. 1 (2). – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974. – С. 84–91.

106. *Мицкевич А.К.* Комментарий законодательства государств-участников СНГ о гражданстве. – М.: Юрид. лит., 1996. – 272 с.

107. *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.: Белые альвы, 1996. – 400 с.

108. *Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри.* – К.: Вид-во „Довіра”, 1998. – 912 с.

109. *Мусієнко Г.* Подвійне чи потрійне громадянство в Україні не суперечить Конституції? // *Вечірній Київ.* – 22 травня 1997 р. – С. 14.

110. *Науково-практичний коментар Закону України „Про громадянство України”.* – К., 2002. – 251 с.

111. *Низамов Б.Б.* Теоретические проблемы возникновения и развития гражданства: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Ташкент, 1982. – 179 с.

112. *Німченко В.* Правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні // *Вісник Конституційного Суду України.* – 1999. – № 2. – С. 66–73.

113. *Новосёлов В.И.* Правовое положение граждан в советском государственном управлении. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1976. – 217 с.
114. *Основин В.С.* Советские государственно-правовые отношения. – М.: Юрид. лит., 1965. – 168 с.
115. Очерки конституционного права иностранных государств: Учебное и научно-практич. пособие / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М. – 1999. – 304 с.
116. *Полянский В.В.* Принципы советского гражданства // Советское государство и право. – 1980. – № 5. – С. 123–129.
117. *Полянский В.В.* Советское гражданство (политико-правовые проблемы): Автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. – М., 1979. – 28 с.
118. *Полошинский А.О.* Городское или среднее состояние русского народа в его историческом развитии от начала Руси до новейших времён. – СПб.: Тип. Веймар Э., 1852. – 286 с.
119. *Рабинович П.М.* Основы Загальної теорії права та держави: Посібник. – Бородянка, 1993. – 172 с.
120. *Русинова С.И.* Закрепление института гражданства в послевоенных конституциях буржуазных стран // Правоведение. – 1962. – № 4. – С. 45–57; с. 133–136.
121. *Синельников А.* Правовий статус осіб з подвійним громадянством // Політика і час. – 1993. – № 10. – С. 12–16.
122. *Смирнова Е.С.* Регулирование вопросов гражданства стран Содружества Независимых Государств в свете Европейского опыта // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 74–80.
123. Советское государственное право / Под ред. проф. И.Е. Фарбера. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979. – 327 с.
124. Советское государственное право: Учебник / Отв. ред. Е.И. Козлова. – М.: Юрид. лит., 1983. – 496 с.
125. Советское государственное право: Учебник / Под ред. проф. С.С. Кравчука. – М.: Юрид. лит., 1980. – 629 с.
126. Советское государственное строительство и право: Курс лекций / Г.В. Атаманчук и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Мысль, 1986. – 365 с.
127. *Спасов Б., Ангелов А.* Государственное право Народной Республики Болгарии / Пер. с болг. – М.: Изд-во иностр. литер., 1962. – 607 с.
128. *Спиридонов Л.И.* Теория государства и права: Учебник. – М.: Фирма Гардарика, 1995. – 302 с.
129. Сравнительное конституционное право / РАН. Институт государства и права / Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Изд. фирма „Манускрипт”, 1996. – 730 с.

130. *Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д.* Конституционное право России: Учебник. – М.: Новый Юрист, 1997. – 288 с.
131. *Таці С.М.* Питання громадянства в українському конституціоналізмі ХХ ст. // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – № 4. – 1998. – С. 31–37.
132. *Таці С.М.* Правові гарантії права на громадянство України // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – № 3. – 1998. – С. 55–59.
133. *Тодика Ю.М.* Громадянство України: конституційно-правовий аспект: Навч. посібник. – Х.: Факт, 2002. – 254 с.
134. *Тодика Ю.Н., Ришняк Н.А.* Гражданство Украины: Учеб. пособие. – Х., 1996. – 218 с.
135. *Трубинер А.* Гражданство // Энциклопедия государства и права: В 3-х т. / Под ред. П. Стручка. – М.: Изд-во ком. Академии, 1925. – Т. 1. – С. 726–738.
136. *Тункин Г.И.* Закон о гражданстве СССР // Советское государство и право. – 1979. – № 7. – С. 22–30.
137. *Удовенко Г.* Закон про „право мати право” // Щодо Закону України „Про громадянство” // Голос України. – 2001. – 6 берез. – С. 13.
138. *Фарбер И.Е.* Свобода и права человека в Советском государстве. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974. – 189 с.
139. *Федчишин М.* Громадянство України. До питання законодавчого регулювання // Віче. – 2001. – № 8. – С. 145–150.
140. *Чалий П.* Громадянство України. Законодавство та практика його реалізації // Політика і час. – 1992. – № 9. – С. 42–47.
141. *Чалий П.* Елемент державності – інститут громадянства // Політика і час. – 2001. – № 1. – С. 38–46.
142. *Чалий П.Ф.* Громадянство України: етапи становлення // Урядовий кур’єр. – 25 листопада 1996. – № 218–219. – С. 5.
143. *Чалий П.Ф.* Громадянство України: зміни до законодавства та їх реалізація // Урядовий кур’єр. – 3 березня 1998. – № 42. – С. 5.
144. *Черниченко С.В.* Международно-правовые вопросы гражданства. – М.: Международные отношения, 1968. – 160 с.
145. *Черниченко С.В.* К вопросу о значении гражданства в современном международном праве // Вестник МГУ. – Серия Х. – 1963. – С. 55–60.
146. *Черномордик Е.Я.* К вопросу о двойном гражданстве в иностранном международном праве // Советское государство и право. – 1947. – № 1. – С. 57–62.
147. *Чубатий М.* Огляд історії українського права: Історія джерел та державного права. – 3-тє вид. – Мюнхен, 1947. – 175 с.

148. *Чхиквадзе В.М.* Государство, демократия, законность. Ленинские идеи и современность. – М.: Юрид. лит., 1967. – 503 с.

149. *Шановал В.М.* Конституційне право зарубіжних країн. – К.: „АртЕК”, „Вища школа”, 1997. – 264 с.

150. *Шевцов В.С.* Гражданство в Советском союзном государстве. – М.: Юрид. лит., 1969. – 167 с.

151. *Шевцов В.С.* Суверенитет советского государства. М.: Юрид. лит., 1972. – 264 с.

152. *Шкумбатюк К.* Гармонізація законодавства України про громадянство з міжнародним правом у контексті європейської інтеграції // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2000. – № 2. – С. 269–273.

153. *Шульга Н.А.* Этническая самоидентификация личности. – К.: Ин-т социологии НАН Украины, 1996. – 200 с.

154. *Щетинин Б.В.* Проблемы теории советского государственного права. – М.: Юрид. лит., 1974. – 288 с.

155. *Энгельс Ф.* Происхождение семьи, частной собственности и государства. – М.: Политиздат, 1985. – 368 с.

156. Энциклопедический словарь / Издатели Ф.А. Брокгаузъ , И.А. Ефронъ. – СПб.: Типолиитография И.А. Ефрона, 1898. – Т. XXIV. – 474 с.

157. Юридична енциклопедія: В 6-ти т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та інші. – К.: Українська енциклопедія. – 1998.

158. Архів Відділу громадянства паспортно-іміграційної служби УМВСУ у Львівській області. – Справа № 37/01 від 24.07.01 (арх. № 2300).

159. Архів Відділу громадянства паспортно-іміграційної служби УМВСУ у Львівській області. – Справа № 12/02 від 15.02.02 (арх. № 2302).

160. Архів Відділу громадянства паспортно-іміграційної служби УМВСУ у Львівській області. – Справа № 448/02 від 30.10.02 (арх. № 2309).

161. Архів Відділу громадянства паспортно-іміграційної служби УМВСУ у Львівській області. – Справа № 1/03 від 19.01.03.

162. Архів Відділу громадянства паспортно-іміграційної служби УМВСУ у Львівській області. – Справа № 316/03 від 27.02.03.

163. *Berber F.* Lehrbuch des Völkerrechts: In 2 Bd. / 2. Aufl. – München, Berlin: Beck, 1960. – Bd. I: Allgemeines Friedensrecht. – 424 s.

164. *Bluntschli J.K.* Das moderne Völkerrecht der Civilisirten Staaten als Rechtsbuch dargestellt. – 3. Aufl. – Nördlingen: Verlag der C. H. Beck'schen Buchhandllung, Г878. – 514 s.

165. British Nationality Act 1981 // Bergmann/ Ferid. -Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht (Loseblattsammlung). – Frankfurt a. M.: Verlag für Standesamtswesen. – „GroZbritannien”.

166. *Cerny J., Valasek M.* Ceske statni obcanstvi. – Praha.

167. Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms on 4. November 1950 // European Treaty Series. – № 5. Text amended according to the provisions of Protocol № 3 // European Treaty Series. – № 45; of Protocol. – № 5 // European Treaty Series. – № 55; of Protocol № 8 // European Treaty Series. – № 118; which entered into force on 1 January 1990, and comprising also the text of Protocol № 2 // European Treaty Series. – № 44.

168. Convention on reduction of cases of multiple nationality and military obligations in cases of multiple nationality on 6 May 1963 // European Treaty Series. – № 43.

169. European Convention on nationality on 7. November 1997 and explanatory Report // European Treaty Series. – № 166.

170. *Habermas J.* Allererkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat // Taylor C. ultikulturalisinus und die Politik der Annerkennung. 2. Aufl. – Frankfurt a. M.: Fischer Verlag GmbH. – 1993. – S. 147–197.

# З М І С Т

## Розділ I

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ .....	5
Поняття та сутність громадянства .....	5
Еволюція інституту громадянства в Україні (1991–2004 роки) .....	27

## Розділ II

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАБУТТЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ .....	44
Підстави та порядок набуття громадянства України .....	44
Припинення громадянства України .....	80

## Розділ III

ПРОБЛЕМИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИМИ СТАНДАРТАМИ .....	104
Подвійне громадянство та правові способи його усунення в Україні .....	104
Безгромадянство та шляхи його уникнення в Україні .....	126
ВИСНОВКИ .....	144
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	151



БЕДРІЙ Руслан Богданович

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ  
ОСНОВИ  
ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

*Монографія*

Редактор  
*А.А. ЧЕРНЯК*

Комп'ютерний набір і макетування  
*Н.М. ЛЕСЬ*

Друк  
*П.М. МУЛЯК*

---

Здано до набору 29.09.2006 р. Підписано до друку 19.10.2006 р.  
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 9,53.  
Тираж 300 прим.

Львівський державний університет внутрішніх справ  
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.